



جامعة محمد خيضر - بسكرة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## دور الإدارة المحلية في ترقية الخدمة العمومية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق

تخصص: تنظيم إداري

تحت إشراف الأستاذة الدكتورة:

آمال يعيش تمام

إعداد الطالبة:

غنية نزلي

أمام لجنة المناقشة المتكونة من السادة الأساتذة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
أ.د. عبد العالي حاحة	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	رئيساً
أ.د. آمال يعيش تمام	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	مشرفاً ومقرراً
أ.د. فايضة جروني	أستاذ التعليم العالي	جامعة الوادي	ممتحناً
أ.د. سليمان الحاج عزام	أستاذ التعليم العالي	جامعة المسيلة	ممتحناً
أ.د. فاروق خلف	أستاذ التعليم العالي	جامعة الوادي	ممتحناً
أ.د. عتيقة بلجبل	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	ممتحناً

السنة الجامعية: 2024/2023



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وما توفيتني إلا بالله

صدق الله العظيم

"الآية 88 من سورة هود"

# الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى ولي نعمتي ومقل عشري، إلى مرهبي وخالقي الذي علمني ما لم أكن أعلم وهداني إلى ما كنت أجهل ومرزقني حسن التعقل والنظر، ووهبني شرف الفكر والفهم، وقبلني علم آدم الأسماء كلها، وخلق الإنسان من علق ومرزقه العقل والنهي، أحمد مرهبي وأشكره وأثره، أبي إلا أن يكون كل كتاب غير كتابه ناقصا وفيه إختلافا كثيرا وكل

علم غير علمه قاصرا وفيه وهما كبيرا

كما لا يفوتني أن أهدي إهداء شرف وتكريم واعتزاز هذا العمل المتواضع

إليك أمي يا نبع الحنان . . . يا من تحت قدميك الجنة

إليك أبي مرزق الكفاح والعطاء . . . يا من اقتخر بحمل اسمه

إلى مروحي العزيز سندي ومرفيق درهبي في الحياة

إلى أبناءنا . . . نور البيت كلاً باسمه

منال، مروان، أنيس، أيوب، نادين، محاسن، ياسمين، مريحانة

إلى الكتكوتة: إليــــن

إلى جميع اخوتي واخواتي وأنرواجهم وأبنائهم كلاً باسمه

إلى أختي التي لم تلدها أمي: الأستاذة الدكتور فائزة جبروني

إلى كل الصديقات والنرميلات

# شكر وعرفان

الحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى المشرفة عن هذا العمل الأستاذة الدكتورمة آمال يعيش تمام التي لم تدخر جهدا أو

مساعدة أو توجيه وكانت مثالا للأداء الجاد فجزاها عني خير الجزاء

كما لا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بشكري وامتناني للذين للأساتذة: خلف فاروق، حاحة عبد العالي، بطينة مليكة

لمساعدتهم ومرافقتهم لنا، وبكل ما قاموا به من مجهودات... فجزاهم الله خير الجزاء

كما اشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة شكرا خاصا لقبولهم مناقشة هذه الأطروحة... فلهم مني تحية

تقدير واحترام

إلى كل من قدم لي يد العون من قريب أو من بعيد... شكرا لكم

نرلي غنية

## مقدمة:

كما هو معروف فإن جُلّ الدول تأخذ بأسلوبين إداريين من أجل تسيير شؤونها الإدارية وهما أسلوب المركزية الإدارية إذا قدمت الدولة خدماتها على المستوى الوطني، و أسلوب اللامركزية الإدارية، إذا تم تقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي من طرف هيئات محلية قريبة من المواطن، لأنها هي الأدرى باحتياجات وخصوصيات مواطني تلك المنطقة.

ولهذا فالإدارة المحلية باعتبارها مقدمة للخدمات المحلية تحتاج إلى اهتمام أكثر من طرف الدولة كونها الأقرب إلى المواطن، لأنه إذا كانت الإدارة المحلية متوفرة على جميع الإمكانيات والآليات فستتمكن من تفعيل أدائها في ترقية الخدمة العمومية والعكس بالعكس.

ولهذا نجد أن الحكومة الجزائرية قد اهتمت بهذا الموضوع (ترقية خدمات الإدارة المحلية) منذ سنوات، لأن العناية بمثل هذه المواضيع تدل على إرادة الحكومة الهادفة لتمكين المواطن من تحقيق أهدافه وغاياته بمعاملة راقية والحصول على خدمات ذات جودة عالية، وبأسرع وقت ممكن بأقل جهد، وهذا ما تسعى إليه الحكومة جاهدة لتحقيقه خاصة في السنوات الأخيرة، وخصوصا بعد ثورات ما يعرف بالربيع العربي، لأن المواطن في السنوات الأخيرة زاد من مستوى تطلعاته ففي السابق كان يستقبل ويستلم الخدمة فقط، أما الآن أصبح يطلب ويتقحص مدى جودة الخدمة التي طلبها مقارنة بخدمات الخواص.

ولقد عرفت الدولة الجزائرية عدة إصلاحات بالمنظومة القانونية لرسكلة الجانب التنظيمي والخدمي للمرافق العمومية وخصوصا المحلية منها، وكذا إصلاح الجانب المؤسسي ليتم من خلاله متابعة عملية تحسين وترقية الخدمة العمومية، وهي عبارة عن هيئات معظمها تابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وهذا دليل على أن الحكومة الجزائرية حريصة كل الحرص لإعادة تأهيل المرفق العمومي المحلي، لأنه الأقرب إلى المواطن وهي الإدارة التي يأخذ منها متطلباته اليومية في الجانب الخدماتي، ويعتبر ذلك تنفيذا لشعار "تقريب الإدارة من المواطن".

وبما أن الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية وأقرب إلى المواطن من الإدارة المركزية، خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية فإننا سنبحث عن دور الإدارة المحلية في ترقية الخدمة العمومية وذلك من خلال دراسة وتحليل وظائف وأدوار المجالس المحلية في ترقية وتقديم الخدمات العامة باعتمادها على عدة آليات لتمكينها من القيام بأدوارها على أكمل وجه، وفي نفس الوقت البحث عن كيفية إصلاح كل الاختلالات التي تحول بينها وبين تحقيق أهدافها، ولقد بدأت عملية الإصلاح الإداري منذ الاستقلال إلى

غاية يومنا هذا عبر مراحل أساسية، متأثرة في ذلك بعدة ظروف داخلية (سياسية واجتماعية واقتصادية)، وأخرى خارجية .

## 1) أهمية الموضوع

إن التعمق في دراسة موضوع دور الإدارة المحلية في ترقية الخدمة العمومية في الجزائر يكتسي أهمية كبيرة لدى الباحثين وعامة الناس، باعتباره موضوع يمس جميع المواطنين في تلبية حاجياتهم اليومية، ولذا فالجميع مهتم بموضوع نوعية الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية وكيف ترتقي إلى ما يتطلع له المواطنين، في ظل المعوقات التي تحول بينها وبين تحقيق الأهداف المرجوة من ذلك، وعليه سنبين أهمية الدراسة العلمية والعملية كما يلي:

### أ) الأهمية العلمية:

تظهر أهمية الموضوع العلمية؛ من خلال تحليل النصوص القانونية التي تنظم الإدارة المحلية وكل النصوص القانونية التي لها علاقة بإصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام، وذلك بتتبع المنظومة القانونية التي قام بها المشرع الجزائري والإجراءات التنظيمية التي اتبعتها الحكومة من أجل النهوض بنوعية الخدمة العمومية، التي تقدمها الإدارة المحلية كونها الأقرب إلى المواطن سواء كان ذلك في الجانب التنظيمي والخدماتي أو في الجانب المؤسسي، للوصول إلى أهم الآليات التي من خلال تطبيقها سنصل إلى نوعية خدمات محلية ذات جودة.

### ب) الأهمية العملية

إن موضوع الخدمة العمومية المحلية جدير بالبحث، لأنه من خلال التعمق في تفاصيل جزئياته سنساعد في إبراز واقع الخدمة العمومية في هذا المجال من خلال معرفة مدى تطوير الإدارة المحلية للخدمات التي تقدمها بعد تنفيذها لكل التدابير القانونية والتنظيمية، وكذا مدى مساهمتها للتطورات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والتكنولوجية للوقوف على أهم العراقيل التي تحول دون تجسيدها على أرض الواقع للنهوض بالخدمة العمومية إلى الأحسن وذلك بتحليل كل عائق على حدى .

كما تظهر الأهمية العملية لهذه الدراسة في البحث عن خلفيات ودواعي الإصلاح، فهل هو استجابة سريعة لتهدئة صوت المواطن أم هو توجه جديد يقوم على نظرة عميقة ودراسات سابقة؟

## 2) أسباب اختيار الموضوع:

اختيارنا لهذا الموضوع يعود إلى عدة أسباب منها ما هو متعلق بالأسباب الموضوعية، ومنها ما يتعلق بالرغبة الشخصية .

### أ) الأسباب الذاتية :

تعود الأسباب الذاتية في اختيارنا لهذا الموضوع، رغبتنا في معالجة موضوع يندرج في مجال التخصص وهو التنظيم الإداري، ومن الأسباب الذاتية الأخرى التي دفعتنا لمعالجة هذا الموضوع أيضا:

- تزامن إنشاء الوزارة المنتدبة لإصلاح الخدمة العمومية مع مرحلة تحضيرنا لمشروع الدكتوراه، بالإضافة إلى صدور عدة تعليمات من طرف وزير الداخلية والجماعات المحلية تخص هذا الموضوع، زاد شغفا للبحث في الأسباب التي تعيق الإدارة المحلية في تقديم خدماتها بشكل راقى .
- إن البحث في هذا الموضوع، سيساهم ولو بالجزء البسيط في نشر الوعي لدى المواطنين وإعلامهم بالإجراءات المستحدثة من طرف الحكومة وعلى رأسها الوزارة الوصية للإدارة المحلية، كرقمنة الخدمات الإدارية وتبسيط الإجراءات الإدارية في إطار تقريب الإدارة من المواطن، وكلها تصب في صالحه.
- تزامن ثورات ما يعرف بالربيع العربي مع مرحلة تحضيرنا لمشروع الدكتوراه، وكما هو معلوم من أهم الأسباب الرئيسية لهذه الثورات هو رداءة الخدمات العمومية المحلية إلى جانب أسباب أخرى تخرج عن إطار بحثنا .

### ب) الأسباب الموضوعية

من الأسباب الموضوعية في اختيارنا لهذا الموضوع هي:

- البحث في الإصلاحات التي قامت بها الحكومة الجزائرية لتكييف المرفق العام المحلي مع التطورات العالمية في الجانب الخدماتي .
- معرفة مدى مساهمة هذه الإصلاحات في تجويد أداء المرافق العمومية المحلية سواء من ناحية عمق الإصلاحات أو من ناحية جديتها أو كلاهما معا وهذا يقودنا للكشف عن انعكاسات هذا الإصلاح والإضافات التي جاء بها.

### 3) أهداف الدراسة:

لا يغيب علينا طبعاً مدى أهمية الإدارة المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، خصوصاً وأن من بين أهدافها تخفيف العبء على الإدارة المركزية، حيث كلفها المشرع بصلاحيات مختلفة ومتعددة أهمها تقديم الخدمات العمومية إلى المواطن كونها الإدارة الأقرب إليه، لكن للأسف هناك بعض المشاكل التي حالت بينها وبين الرقي بخدماتها، ولهذا ومن خلال هذه الدراسة سنبرز صلاحيات الإدارة المحلية، وما هي أهم المعوقات التي تعرقل وظائفها، لنبحث عن الآليات والأساليب الناجعة لتجويد هذه الوظائف، وذلك من أجل تحقيق الأهداف التالية :

- 1) معرفة أهم الآليات التي كرسها المشرع بترسانة من القوانين، ونظمتها الحكومة بمجموعة من النصوص التنظيمية من أجل الرقي بخدمات الإدارة المحلية وذلك في إطار الإصلاح الإداري.
  - 2) تهدف الدراسة إلى الكشف على احتياجات العنصر البشري لتحقيق الأهداف المطلوبة منه، كونه الأساس في تقديم الخدمة العمومية وأهم المعوقات التي تحول دون ذلك.
  - 3) التعرف على أهم الإجراءات التي اتخذتها الحكومة لتطبيق شعار تقريب الإدارة من المواطن، وإعادة الثقة للمواطن اتجاه الإدارة .
  - 4) معرفة طرق التسيير الحديثة للمرافق العمومية المحلية، والاستفادة من التكنولوجيات الحديثة للرفع من مستوى جودة الخدمات .
  - 5) معرفة أسباب العجز المالي للإدارة المحلية، وإيجاد الطرق البديلة التي تهدف إلى التمويل الذاتي للإدارة المحلية .
- 4) إشكالية الدراسة**

إن موضوع دور الإدارة المحلية في ترقية الخدمة العمومية له من الأهمية بمكان، فيما أنها هي الإدارة الأقرب إلى المواطن فسينتظر منها دائما خدمات ترتقي إلى مستوى تطلعاته، ومن هذا المنطلق نطرح إشكالية هذه الدراسة كما يلي :

**كيف يمكن للإدارة المحلية الرقي بواقع الخدمة العمومية وتفعيل دورها في ظل محدودية المعطيات من جهة وكثرة المعوقات ومتطلبات هذا الرقي وتحدياته من جهة أخرى؟**

**5) حدود الدراسة**

**أ) الإطار الزمني:** سنتطرق إلى دراسة الموضوع في الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى غاية يومنا هذا 2023، وذلك من خلال التطرق إلى القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية (الولاية والبلدية) منذ الاستقلال إلى غاية القانون الساري المفعول، فبالنسبة للبلدية القانون 10/11، أما الولاية القانون 07/12 ، بالإضافة إلى النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة.

**ب) الإطار المكاني :** واقع الخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية.

**6) منهج الدراسة**

لقد اعتمدنا في دراستنا هاته على مجموعة من المناهج تتغير مع فصول البحث، حيث اعتمدنا على منهجين أساسيين وهما المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، كما اعتمدنا على منهجين آخرين بصفة ثانوية وفي بعض الجزئيات التي تتطلب ذلك وهما المنهج المقارن والمنهج التاريخي، وذلك كما يلي :

## أ) المنهج التحليلي

لقد اعتمدنا هذا المنهج في تحليلنا للنصوص القانونية، بالإضافة إلى ذلك قمنا بتحليل العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية للكشف عن معايير تقسيم الاختصاصات بينهما ومعرفة أثر الرقابة الوصائية المتشددة على قيام ركن الاستقلالية للإدارة المحلية ( استقلالية القرار المحلي والاستقلال المالي)، أيضا اعتمدنا هذا المنهج في تحليلنا لآليات تفعيل دور الإدارة المحلية للرقى بالخدمة العمومية، وذلك للوصول إلى كيفية تطبيقها على أرض الواقع بالرغم من وجود مجموعة من العوائق التي تحول دون ذلك.

## ب) المنهج الوصفي

لقد قمنا بتوظيف المنهج الوصفي في تحديد الإطار المفاهيمي للوحدات الإدارية المحلية ( البلدية والولاية)، وكذا تحديد مستوياتها الإدارية لكي يتسنى لنا التعرف على مكامن الضعف في تسيير الإدارة المحلية، أيضا من خلال هذا المنهج سنسرد الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة اللامركزية . ولقد اعتمدنا بشكل ثانوي وفي جزئية فقط على المنهج التاريخي؛ لمعرفة التطور التاريخي للإدارة المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وكذا المنهج المقارن اعتمدناه بشكل ثانوي لمقارنة الخدمة العمومية في الجزائر مع دول واكبت التطور في هذا المجال مثل تونس والمغرب وإمارة دبي وماليزيا وفرنسا.

## 7) الدراسات السابقة

نظرا لتشعب الموضوع فقد اجتهدنا وحرصنا قدر المستطاع أن تكون مصادر ومراجع البحث ثرية ومتنوعة للإمام بجميع عناصره وجزئياته، ومن أهم الدراسات السابقة التي تتشابه مع موضوع بحثنا الدراسات التالية :

أولا : أطروحة دكتوراه بعنوان: "آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر" للدكتور فريجات اسماعيل، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة (2020)، كانت دراسة تحليلية لكل الآليات التي من شأنها أن تساهم في تطوير أداء الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري حيث قسم الآليات إلى نوعين، فخصص الباب الأول للآليات التنظيمية لتطوير دور الجماعات الإقليمية، أما الباب الثاني فقد تناول فيه الآليات الوظيفية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية، وهي دراسة تتشابه مع دراستنا إلى حد كبير في تطوير أداء الإدارة المحلية بشكل عام، لكن دراسته ركزت على تحسين أداء الإدارة المحلية من خلال تعزيز مكانتها في التنظيم الإداري ودورها الإنمائي، أما دراستنا فقد ركزت على صلاحيات الإدارة المحلية في الجانب الخدماتي أكثر، كما تطرقنا خلافا على هذه الدراسة إلى الآليات المؤسسية التي تساهم في تفعيل دور الإدارة المحلية، وبالرغم من ذلك كانت

دراسة الباحث اشمل من دراستنا، حيث أسهب في تحليل المنظومة الانتخابية الجزائرية والديمقراطية التشاركية، وكذا المشاركة الشعبية، دون أن ننسى إصلاح المالية المحلية الذي خصص لها فصل بأكمله.

ثانيا: أطروحة دكتوراه بعنوان: "الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري" للدكتورة حمايتي صباح، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة (2020)، لقد تناولت هذه الدراسة ترقية الخدمة العمومية في كل المرافق العمومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي وذلك بإبراز أهم الآليات التي تساهم في هذه العملية وقد جمعتهما في آليتين؛ تطرقت في الباب الأول إلى الآليات المؤسساتية لترقية الخدمة العمومية، أما الباب الثاني فقد تطرقت إلى الآليات البشرية والتنظيمية لترقية الخدمة العمومية، وعليه فإن هذه الدراسة تتفق مع دراستنا من ناحية الآليات القانونية التي تساهم في ترقية الخدمة العمومية، لكن يختلفان في كون هذه الدراسة شاملة كل المرافق العمومية أما دراستنا فخصصناها لترقية الخدمة العمومية في الإدارة المحلية.

ثالثا: أطروحة دكتوراه بعنوان: "تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر" للدكتورة رابحي سهام، جامعة باتنة-1، سنة (2019)، لقد تطرقت هذه الدراسة إلى تحليل الآليات التي تساهم في ترقية الخدمة العمومية المحلية، حيث انطلقت في إبراز واقع الخدمة العمومية المحلية في الجزائر وسبل إصلاحها في الباب الأول من الدراسة مكثفية بتحليل الآليات في الباب الثاني تحت عنوان : الأساليب والآليات الحديثة لتحسين الخدمة العمومية، وهي دراسة تشبه إلى حد كبير دراستنا من حيث البحث عن الإصلاحات الكفيلة التي يجب على الإدارة المحلية أن تأخذ بها للوصول إلى خدمات راقية، لكن اختلفت دراستنا عنها في اعتمادنا على تقسيم الإصلاحات إلى قسمين فحددت الإصلاحات التي يجب أن تكون في علاقة الإدارة المحلية مع الإدارة المركزية، ومدى استقلالية الإدارة المحلية ليتسنى لها القيام بالمهام المنوطة بها هذا من جهة، ومن جهة أخرى تم تحديد الآليات المستحدثة والتي تساهم في تفعيل دور الإدارة المحلية للإرتقاء بالخدمة العمومية.

رابعا: أطروحة دكتوراه بعنوان: "تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية" للدكتورة كلاش خلود، جامعة عباس لغرور خنشلة، سنة ( 2019 )، تطرقت هذه الدراسة إلى عملية الإصلاح لإدارة البلدية باعتبارها الأقرب إلى المواطن وهي القاعدة للامركزية الإدارية، فركزت في الباب الأول من الدراسة على عملية الإصلاح الشامل لتحسين الخدمة العمومية بالبلدية، وخصصت آلية رقمنة الإدارة في الباب الثاني باعتبارها من أهم الآليات التي تحسن من أداء البلدية، وعليه فدراستها تتفق مع دراستنا في البحث عن الآليات الناجعة لترقية الخدمة العمومية، لكن اختلفنا في تحديد الإدارة المعنية بالبحث .

خامسا: أطروحة دكتوراه بعنوان: "تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، 2013-2016 دراسة استطلاعية لآراء أساتذة وطلبة جامعيين" للدكتورة بوقاسم أمال، جامعة الجزائر-3، سنة (2018)، تطرقت هذه الدراسة بشيء من التحليل لكيفية تأهيل وإصلاح المرفق العمومية بشكل عام، حيث قسمت دراستها إلى ثلاث فصول؛ الأول خصص للإطار النظري للبحث، والفصل الثاني خصص للعلاقة بين الإصلاح الإداري والخدمة العمومية، أما الفصل الثالث فقد خصصته إلى تقييم واقع الخدمة العمومية من منظور المواطن، فدراستها تتشابه مع دراستنا في تحديد الهيئات والمؤسسات التي أوكلت لها مهمة إصلاح الإدارة وترقية الخدمة العمومية .

### 8) صعوبات البحث

لقد واجهتنا بعض الصعوبات ونحن بصدد بحثنا لهذه الدراسة نذكرها كما يلي :

1- كثرة الآليات وتتابعها، والتي من خلالها تتم عملية الإصلاح الإداري على مستوى الإدارة المحلية لترتقي بخدماتها العمومية، ناهيك عن جملة العراقيل التي تعيق الإدارة المحلية في تحقيق ما تصبو إليه، والتي بدورها أدت في بداية تحريرنا للأطروحة إلى صعوبة ضبط خطة محكمة شاملة لجميع جزئيات الموضوع، مما أدى إلى تأخر تحرير الأطروحة ككل.

2- موضوع البحث واسع ومتشعب، مما أدى إلى تداخل بعض المفاهيم بين الجانب القانوني وتخصصات أخرى، كتداخل تخصص العلوم الاقتصادية مع موضوعنا في تحديد الإطار المفاهيمي لمصطلح الخدمة العمومية، وكذا طريقة تسيير الموارد البشرية، أما تخصص العلوم السياسية فقد تداخل مع موضوع بحثنا في مسألة إبراز دور الديمقراطية التشاركية وإصلاح المنظومة الانتخابية في تحسين الخدمة العمومية المحلية، دون أن ننسى تشابه موضوع الدراسة مع تخصص علم الإدارة العامة خصوصا في آلية التسيير العمومي الحديث، الأمر الذي سبب لنا صعوبة التقيد بمجال الدراسة .

3- نظرا للمدة الطويلة التي استغرقتها في تحرير الأطروحة، جعلنا نعاني من تحيين النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة بما يتماشى مع التعديلات التي طرأت عليها، وأهمها: الدستور، قانون الانتخابات، بالإضافة إلى النصوص التنظيمية المتعلقة بالإصلاح الإداري وترقية الخدمة العمومية.

4- عدم القدرة على توظيف جميع النصوص التنظيمية (مراسيم، تعليمات، بقرات، مناقشات) ذات الصلة بالموضوع خصوصا في مجال تقريب الإدارة من المواطن، نظرا لكثرتها.

### 9) هيكل البحث

للإجابة على إشكالية البحث المطروحة أعلاه، وتحقيق الأهداف المرجوة منه، قسمنا خطة الدراسة ضمن تقسيم ثنائي، تحتوي على بابين:

حيث جاء في الباب الأول المعنون بـ: تناسب نظام الإدارة المحلية مع مفهوم ومتطلبات الخدمة العمومية في ظل معوقات الرقي بها والذي تضمن فصلين؛ الفصل الأول بعنوان: توافق الإطار التنظيمي للإدارة المحلية ومرتكزات الإصلاح للرقي بالخدمة العمومية، والفصل الثاني بعنوان: ماهية الخدمة العمومية في إطار صلاحيات الإدارة المحلية ومعوقات الرقي بها .

أما الباب الثاني فجاء بعنوان: آليات تفعيل أداء الإدارة المحلية وانعكاساتها على نوعية خدماتها العمومية؛ حيث تضمن فصلين وهما: الفصل الأول : تكريس التكنولوجيا وتعزيز الطاقة البشرية والمالية للإدارة المحلية في ظل الحكامة التشاركية، والفصل الثاني : الأخذ بنظام التسيير العمومي الحديث والإصلاح المؤسساتي للرفع من أداء الخدمة العمومية المحلية.

## الباب الأول

تناسب نظام الإدارة المحلية مع مفهوم ومتطلبات  
الخدمة العمومية في ظل معوقات الرقي بها

## الباب الأول

### تناسب نظام الإدارة المحلية مع مفهوم ومتطلبات الخدمة العمومية في ظل

#### معوقات الرقي بها

تعرف الدولة على أنها كيان ذو سيادة، ومن ثمة فالدولة هي التي تملك صلاحية الدفاع عن حدودها والحفاظ على سلامة مواطنيها، وكذا إنشاء الدساتير والقوانين والمؤسسات التي تطبق هذه القوانين... الخ من المهام التي تعرف بوظائف الدولة والتي من بينها تقديم الخدمات العامة .

فالخدمة العمومية من أهم مهام الدولة إلى جانب المهام الأساسية؛ كتأسيس بنية تحتية قوية من بينها تأسيس جيش قوي يسعى لحماية الدولة والدفاع عنها، وكذا تدعيم علاقات الدولة مع غيرها من دول ومنظمات المجتمع الدولي، إذ يقع على عاتق الدولة مسؤولية توفير إطار معيشي يتلاءم مع احتياجات المواطنين سواء من الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي أو الثقافي أو الترفيهي، فتطور الدولة يتحقق بمدى أدائها لمهامها، حيث أنه كلما قدمت الدولة خدمات راقية كلما اعتبرت دولة متطورة .

وكما هو معروف فإن جُلّ الدول تأخذ بأسلوبين إداريين أسلوب المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية؛ أي أن الدولة تقدم خدماتها على المستوى الوطني بتطبيقها لأسلوب المركزية الإدارية، وإذا طبقت أسلوب اللامركزية الإدارية، فهذا يعني أن الخدمات ستقدم على مستوى محلي من طرف هيئات محلية قريبة من المواطن لأنها هي الأدرى باحتياجات وخصوصيات مواطني تلك المنطقة.

ولكي تقدم الإدارة المحلية خدمات عمومية راقية، يجب أن تطبق أركان اللامركزية الإدارية بحذافيرها وخصوصاً ركن الاستقلالية وما لها من أثر في تفعيل دور الإدارة المحلية في تجويد خدماتها العمومية، وسنوضح في هذا الباب كيف توافق الإطار التنظيمي للإدارة المحلية ومرتكزات الإصلاح للرقي بالخدمة العمومية المحلية وذلك في **الفصل الأول**، بحيث نحدد الأطر المعرفية للإدارة المحلية ومن ثمة نبين كيفية إصلاح مرتكزات الإدارة المحلية للرقي بالخدمة العمومية المحلية، أما **الفصل الثاني** فسنعوم بتحديد ماهية الخدمة العمومية في إطار صلاحيات الإدارة المحلية ومعوقات الرقي بها، وذلك كما يلي:

- **الفصل الأول:** توافق الإطار التنظيمي للإدارة المحلية ومرتكزات الإصلاح للرقي بالخدمة العمومية المحلية

- **الفصل الثاني:** ماهية الخدمة العمومية في إطار صلاحيات الإدارة المحلية ومعوقات الرقي.

## الفصل الأول

توافق الإطار التنظيمي للإدارة المحلية ومرتكزات

الإصلاح للرقى بالخدمة العمومية المحلية

## الفصل الأول

### توافق الإطار التنظيمي للإدارة المحلية ومرتكزات الإصلاح

#### للرقى بالخدمة العمومية المحلية

تطبق معظم دول العالم الدمج بين أسلوبين إداريين مهما كان نظام الحكم فيها، وهما الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي، حيث يقصد بالأسلوب الأول؛ حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية أي؛ عاصمة الدولة، أما الأسلوب الثاني فيقصد به توزيع المهام الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وهيئات لامركزية محلية أو ما يسمى بالإدارة المحلية، وتقوم عادة هذه الأخيرة على أساس دستوري وهذا ماتم تجسيده في الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال نص المادة 15 بعد تبني الجزائر لهذا الأسلوب وذلك بقولها: "أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية، حيث تشكل هذه الجماعات من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية".

ولكي نتعرف على الإدارة المحلية يستلزم الأمر التطرق إلى نظام الإدارة المحلية ككل، وكل ما يحتويه من جزئيات كالمفهوم وتمييزها عن ما يشبهها وكذا التعرف على أركان الإدارة المحلية، كما يستلزم الأمر أيضا لمعرفة نظام الإدارة المحلية التطرق لنشأة وتطور هذا النظام بهيئتيه الولاية والبلدية، وبعدها نقف على كيفية إصلاح مرتكزات الإدارة المحلية من أجل تجويد خدماتها، وهو ما سنتطرق له في المبحثين التاليين :

- المبحث الأول: تنظيم الإدارة المحلية

- المبحث الثاني: إصلاح مرتكزات الإدارة المحلية

## المبحث الأول:

### تنظيم الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية نوع من أنواع اللامركزية الإدارية في صورتها الإقليمية، وقد طبقت هذا النظام جميع الدول باختلاف أنواعها وذلك نظرا لتزايد وظائف الدولة في العصر الحديث، وللاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين المختلفة عبر الوحدات المحلية.

فحاجيات مواطني وحدة معينة، لا يفهمها ولا يقدرها إلا سكان تلك الوحدة المحلية، بالإضافة إلى اختلاف معطيات وخصوصيات المناطق عن بعضها البعض داخل الدولة الواحدة، مما فرض عليهم الأمر إلى وجود سلطة محلية تمنحها الصلاحيات الكافية لتحقيق أهدافها وإدارة شؤونها والذي من شأنه أن يعطي تجسيدا أكثر للديمقراطية على المستوى المحلي.

وعليه، سنتطرق في هذا المبحث إلى الأطر المعرفية للإدارة المحلية، وكذا التعرف على درجات الإدارة المحلية، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: الأطر المعرفية للإدارة المحلية

- المطلب الثاني: درجات الإدارة المحلية

#### المطلب الأول: الأطر المعرفية للإدارة المحلية

بادئ ذي بدء، وجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح الجماعات المحلية بدل الإدارة المحلية للتعبير عن اللامركزية الإقليمية سواء في الدستور أو القوانين المتعلقة بها، لكننا اعتمدنا مصطلح الإدارة المحلية كونه مصطلح يتعلق بالإدارة، فحينما نقول الإدارة المحلية فهذا يعني أن هناك إدارة على المستوى المحلي عكس الإدارة المركزية، أما مصطلح الجماعات المحلية فهو مصطلح أقرب للسياسة، ويوحى بأن البلاد مقسمة إلى مجموعات سكانية .

وعليه، سوف نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم الإدارة المحلية في الفرع الأول، ونتطرق في الفرع الثاني إلى نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية، أما الفرع الثالث فسنخصصه إلى أهمية الإدارة المحلية.

- الفرع الأول : مفهوم الإدارة المحلية.

- الفرع الثاني: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية.

- الفرع الثالث: أهمية الإدارة المحلية.

## الفرع الأول: مفهوم الإدارة المحلية

سنتعرف من خلال هذا الفرع على مفهوم الإدارة المحلية، وذلك من خلال تعريفها وتمييزها عن المصطلحات التي تشابهها، بالإضافة إلى التعرف على أركان الإدارة المحلية وذلك كما يلي :

أولاً: تعريف الإدارة المحلية :

اختلف الفقهاء في تعريف الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية، ويرجع ذلك إلى اختلاف الفلسفة الفكرية التي ينتمي إليها كل فقيه، وبالرغم من ذلك نجد اتفاق حول نظام الإدارة المحلية، ومن خلال هذا الجانب سنعرض بعض التعريفات كما يلي :

عرفها الكاتب البريطاني Grame Modie على أنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"<sup>1</sup>.

وتعرف الإدارة المحلية بأنها: "الركيزة الأساسية في النظام الديمقراطي وممارسة الشعب لحقه في إدارة شؤونه وتصريف أموره في المدن والقرى"<sup>2</sup>.

وتعرف أيضاً على أنها: "الهيئات والأجهزة الإدارية والتنفيذية التي تمارس الوجه التنفيذي والإداري لسلطة الدولة في وحدات الحكم المحلي".

أيضاً عرفت بأنها: "المناطق المحدودة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية..."<sup>3</sup>.

وقد عرفها العطار على أنها: "توزيع وظيفة الإدارة بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية، وتباشر هذه الأخيرة مهامها تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> ساسي خضراوي وهاجر جبار، نظم الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014، بدون صفحة .

<sup>2</sup> محمد بن عيشوش وزين الدين شروقي، الإدارة المحلية: أركانها\_ أسسها ومستوياتها التنظيمية، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014 ، بدون صفحة.

<sup>3</sup> حمزة العرابي وأوقاسي خالدة، أداء الإدارة المحلية في الجزائر\_ الواقع والإصلاحات، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014 .

<sup>4</sup> ساسي خضراوي وهاجر جبار، مرجع سابق، ب ص.

أما الزعبي فعرفها على أنها: "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"<sup>1</sup>.

وعرفها الدكتور محمد المجني على أنها: "تسمية تطلق للتعبير عن اللامركزية الترابية أو الإقليمية كأسلوب للتنظيم الإداري اللامركزي، ويقصد بها الهيئة التي تتولى إدارة المرافق المحلية في جزء من إقليم الدولة، كما يقصد بها ذلك النشاط المتعلق بالإدارة المحلية في تشغيل هذه المرافق، فالمعنى الأول يطلق على المعنى العضوي أو الشكلي، في حين أن التسمية الثانية يشار إليها بالمعنى المادي، ويقصد بتعبير الإدارة المحلية كذلك دراسة الإدارة المحلية وبحث أنظمتها أي علم الإدارة المحلي"<sup>2</sup>.

إن مما سبق، نستطيع القول أن الإدارة المحلية هي نظام من نظم الإدارة العامة، نشأ من أجل مساعدة السلطات المركزية في أداء مهامها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة، حيث تنقل بعض الصلاحيات من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع وتقسيم الأدوار الوظيفية<sup>3</sup>.

**ثانيا: تمييز الإدارة المحلية عن ما يشابهها من مفاهيم :**

لكي يتضح مفهوم الإدارة المحلية أكثر يتطلب منا الأمر تمييز مصطلح الإدارة المحلية عن غيرها من المصطلحات المشابهة لها في مجال إدارة الشأن المحلي، وهي اللامركزية الإدارية - الحكم المحلي - عدم التركيز وذلك كما يلي:

### **(1) الإدارة المحلية اللامركزية الإدارية:**

<sup>1</sup> عبد القادر بريس ولقمان معزوز، **الحكامة المحلية نحو مقاربة تشاركية من أجل تكفل أفضل بتطلعات المواطنين**، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة - دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و21 أكتوبر 2014، بدون صفحة.

<sup>2</sup> محمد المجني، **الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز**: مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد 01، الإسكندرية، مصر، 1997، ص5.

<sup>3</sup> عطية الحيار، **دور الإدارة المحلية في التنمية المستدامة في المجتمعات الريفية لبعض الدول النامية**، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة - دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و21 أكتوبر 2014 .

إن نظام اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد هيئات محلية إدارية مستقلة ماليا وإداريا لكي يتمكن من ممارسة الصلاحيات الموكلة لها مع مراعاة نسبية هذا الاستقلال أي؛ تمارس الوحدات المحلية صلاحياتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية سواء كانت اللامركزية المحلية (الإقليمية) أو المصلحية .  
وعليه، اللامركزية بنوعها تستند إلى أمرين هما؛ الاستقلال في الإدارة وإشراف السلطة المركزية ورقابتها<sup>1</sup> .

تعتبر اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية، ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وأسسها<sup>2</sup> فقد دسترها المؤسس الدستوري في الماد 16 من دستور 2016<sup>3</sup> بقولها: "الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، كما نصت المادة 17 منه على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".  
إذن، اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) في الجزائر كنوع من أنواع اللامركزية الإدارية تقوم على وحدتين إداريتين هما : البلدية والولاية .

## (2) الإدارة المحلية والحكم المحلي:

هناك نقاشا واسعا بين الفقهاء والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي، أما الباحثين الأجانب فلم يعطوا لهذا الموضوع نفس الاهتمام الذي أبداه الفقهاء العرب، ولقد أدى اختلاف الفقهاء العرب في هذا الأمر إلى ظهور ثلاثة آراء، حيث يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول له علاقة باللامركزية الإدارية أما أن الثاني فله علاقة باللامركزية السياسية .  
أما البعض الآخر فيعتبر نظام الإدارة المحلية هو مرحلة من المراحل الأساسية للوصول إلى الحكم المحلي، إذ تطبق اللامركزية الإدارية في بعض الدول بتفويض صلاحيات الحكومة إلى ممثليها في المحافظات (المديريات التنفيذية) ثم تطبق بعد ذلك الإدارة المحلية وإذا نجحت هذه الأخيرة يطبق نظام الحكم المحلي.

<sup>1</sup> أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2013، ص 29 .

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 05 .

<sup>3</sup> قانون 01/16 المؤرخ في جمادي الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، لسنة 2016 .

وهناك رأي ثالث يميل إليه أغلبية الباحثين، ويدعو إلى أنه لا يوجد فرق بين المصطلحين ولهما نفس المدلول ويكمن الاختلاف بينهما في اللفظ فقط<sup>1</sup>، ويبقى الاختلاف في تطبيقه من نظام حكم إلى آخر و حسب الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة<sup>2</sup>.

ومن هذا المنطلق، يتوجب علينا معرفة ما المقصود بالحكم المحلي لكي نميز بينه وبين مصطلح الإدارة المحلية وذلك كما يلي :

لقد عرفه معظم الفقهاء بنفس تعريف الإدارة المحلية على أنه نوع من أنواع التنظيم الإداري للدولة، يقوم على أسس وهي؛ استقلاليته عن الإدارة المركزية مما يترتب عليه؛ الاعتراف له بالشخصية المعنوية، والأساس الثاني للحكم المحلي هو قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية، أما الأساس الثالث استقلالية المجالس المحلية في ممارسة صلاحياتها مع ضرورة خضوعها لرقابة السلطة الوصائية (السلطة المركزية)، وذلك من خلال التعريف التالي: "هو تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بواسطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة، لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي، ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الانتخاب"<sup>3</sup>.

إذن من خلال التعريف والأسس التي يقوم عليها الحكم المحلي، نستنتج أن الحكم المحلي هو نفسه الإدارة المحلية، فعلى الرغم من اختلاف بين مصطلح الحكم المحلي ومصطلح الإدارة المحلية من حيث اللفظ، إلا أن هذين المصطلحين في المسألة الحالية لهما نفس المفهوم<sup>4</sup>.

لكن ما تجدر الإشارة إليه، أن رأي الباحثين المؤيدين لعدم وجود اختلاف بين المصطلحين تنطبق عن استقلالية الوحدات المحلية عن الإدارة المركزية سواء جغرافيا أو في التسيير الإداري، والدليل على ذلك ما حدث في مصر والعراق، حيث تم في فترة من الفترات تغيير تسمية الإدارة المحلية بالحكم المحلي دون أن يحدث تغيير أو تقليص في الاختصاصات<sup>5</sup>، لكن إذا طبقنا هذا عن اللامركزية السياسية التي تعتمدها مثلا الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، ففي هذه الحالة نجد الفروق بين المصطلحين لأن مصطلح الإدارة المحلية

<sup>1</sup> محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، أعمال الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18 \_ 20 أوت 2003، ص 7 .

<sup>2</sup> محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص 19 .

<sup>3</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 40 .

<sup>4</sup> للمزيد من التفصيل أنظر: محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص من 19 إلى 29 .

<sup>5</sup> المرجع نفسه، ص ص 21 . 22 .

يعتبر نوع من أنواع اللامركزية الإدارية (استقلال في التسيير الإداري فقط)، في حين الحكم المحلي هو نوع من أنواع اللامركزية السياسية؛ حيث تتميز هذه الأخيرة باستقلال الوحدات المحلية في ثلاث سلطات: التشريعية والتنفيذية والقضائية أي؛ أن الدولة تقسم إلى دويلات لها دستورها وسلطاتها الثلاث<sup>1</sup>.

ولعل السبب في اختلاف الباحثين حول هذا الموضوع يرجع إلى نوع الحكم في الدولة، فإذا كنا أمام دولة بسيطة فلا فرق بين المصطلحين، أما إذا كنا أمام نظام الدول الاتحادية أو المركبة فهنا نميز بين مصطلح الحكم المحلي ومصطلح الإدارة المحلية وأي النظامين مطبق في هذه الدولة .

### 3) الإدارة المحلية وعدم التركيز:

تختلف الإدارة المحلية عن عدم التركيز الإداري، في كون الإدارة المحلية نمط من أنماط اللامركزية الإدارية كما بينا ذلك سابقا، أما عدم التركيز الإداري يعتبر إحدى صور المركزية الإدارية، إذ أن هيئاته لا تتمتع بأي استقلال مالي ولا شخصية معنوية .

كما أن الإدارة المحلية لها اختصاصات أصلية يكفلها القانون لا تخضع خضوع مطلق للسلطة المركزية، في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ( المديريات التنفيذية) ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية<sup>2</sup>.

لأن نظام عدم التركيز الإداري يقصد به توزيع الوظيفة الإدارية بمقتضى هذا النظام فيما بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين فروعها في باقي مناطق الدولة، حيث يتم تفويض الموظفين الممثلين للوزارات ويمنح لهم صلاحية اتخاذ القرارات في بعض الأمور الإدارية مما يسهل ويخفف العبء على كاهل الرؤساء بالسلطة المركزية مع الإبقاء على رابطة التبعية<sup>3</sup>.

وعليه؛ فإن الموظف يقوم بمسؤولياته ومهامه في نطاق السلطة الرئاسية ويحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرؤوس وعلى أعماله، أما استقلال الإدارة المحلية هو استقلال أصيل ومفروض على السلطة المركزية التي لا تستطيع أن تنتقص منه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل أنظر: عمر يونس ولمين حوالي وفيصل رحمي، الإدارة المحلية: المفهوم، الأركان والأسس، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014 ، ص 10.

<sup>2</sup> محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مرجع سابق، ص 6 - 7 .

<sup>3</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 27 .

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 97 .

### ثالثا : أركان الإدارة المحلية:

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات، وبالرغم من اختلاف الفقهاء في تحديدها إلا أن هناك ركائز ضرورية متفق عليها وتتمثل فيما يلي :

#### 1) الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية :

من أسباب ظهور اللامركزية الإدارية كما ذكرنا ذلك سابقا؛ كثرة وظائف الدولة واختلاف حاجيات المواطنين من منطقة إلى أخرى داخل الدولة، مما يصعب الأمر على الإدارة المركزية تلبية كل تلك الحاجيات المختلفة .

ومن هذا المنطلق، فالإدارة المركزية تلبية حاجيات ومصالح المواطنين العامة أي؛ المصالح الوطنية العامة التي يشترك فيها جميع المواطنين بالدولة، أما المصالح المحلية فهي تتميز عن المصالح العامة الوطنية ببعض الخصوصيات حسب تضاريس ومناخ وطبيعة سكان تلك الوحدة المحلية .

إن اعتراف النصوص القانونية بهذا الاختلاف الموجود حقيقة بين المصالح المحلية التي تشرف عليها الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) والمصالح الوطنية التي تشرف عليها الإدارة المركزية يعتبر الركن الأساسي لوجود اللامركزية ويتمثل ذلك التميز في<sup>1</sup>:

- تكفل السلطات المركزية بالمصالح الوطنية وترك المصالح المحلية للهيئات المحلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وتقديمها كما يتطلع لها المواطن.
- من حيث الاختصاص؛ السلطة التشريعية هي التي تتولى مهمة تحديد صلاحيات الهيئات اللامركزية وذلك بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات ( قانون الولاية وقانون البلدية ).
- يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أشهر أسلوبين وهما:  
✚ الأسلوب الانجليزي : يحدد المشرع سلطات واختصاصات الإدارة اللامركزية على سبيل الحصر وما عداها فهي من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية .  
✚ الأسلوب الفرنسي : في هذا الأسلوب يحدد المشرع المجالات التي يمكن للإدارة المركزية أن تتدخل فيها، وتترك المجال لاختصاصات الإدارة المحلية غير محدد وواسع إلا ما أستثنى بنص، حيث تضع معيارا عاما وتترك مضمون تحديده إلى الهيئات المحلية ذاتها تقوم به تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية .  
وهو الأسلوب الذي اعتنقه العديد من الدول الأوروبية وكذا العربية من بينها؛ مصر، تونس والجزائر، ويظهر جليا إتباع الجزائر للأسلوب الفرنسي من خلال المادة 52 من قانون البلدية بنصها: "يعالج المجلس

<sup>1</sup> محمد بن عيشوش وزين الدين شروقي، مرجع سابق، ب ص .

الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"، ونص المادة 51 الفقرة الأولى من قانون الولاية بقولها: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته"<sup>1</sup>.

واختصاصات البلدية المذكورة في المواد من 103 إلى 124 في القانون الخاص بها، وكذا المواد من 73 إلى 87 من قانون الولاية كانت غير محددة بدقة بل كان تحديد في إطار عام فقط<sup>2</sup>. إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية (اختصاصات الإدارة المحلية) وتمييزها عن المصالح الوطنية القومية (اختصاصات الإدارة المركزية) إلى البرلمان<sup>3</sup> (التشريع) يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي وحماية للوحدات المحلية من تدخل الإدارة المركزية بدون الرجوع إلى البرلمان<sup>4</sup>.

## (2) قيام هيئات محلية منتخبة ومستقلة بإدارة المصالح المحلية :

إن اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية تختلف عن المصالح الوطنية يتطلب الأمر أن تتولى تلك المصالح المحلية هيئات محلية منتخبة تتوب عن سكان تلك الوحدة المحلية باعتبار هؤلاء النواب من أبناء تلك المنطقة المحلية، والذين يعرفون حاجيات سكان تلك المنطقة ويرغبون في حل المشاكل التي يعانون منها<sup>5</sup>.

إلى جانب وجود هيئات منتخبة على مستوى الوحدات المحلية لكي تقوم بإشباع الحاجيات المحلية، هناك شرط آخر يتماشى مع هذا الركن وهو استقلالية تلك المجالس المنتخبة عن الإدارة المركزية للقيام بأعمالها بكل أريحية .

ولمعرفة هذا الركن الأساسي بشيء من التفصيل والشرح، يستلزم الأمر التطرق إلى نقطتين أساسيتين وهما :

أ- وجود هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة المصالح المحلية :

<sup>1</sup> القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37، المؤرخة في 03/07/2011، وقانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 29/02/2012 .

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013، ص 23 .

<sup>3</sup> المادة 140 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 21 .

<sup>5</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 53 .

يجب أن تشرف عن المصالح المحلية هيئات محلية منتخبة، لأنه من المستحيل أن نترك هذه المهمة لجميع أبناء تلك الوحدة الإدارية .

وبالرغم من وجود خلاف حول الطريقة الأنسب لاختيار الأعضاء في المجالس المحلية، بين طريقة الانتخاب المباشر وطريقة التعيين أو المزج بين الطريقتين، إلا أن أغلبية الباحثين يعتبرون أن الانتخاب هو الطريقة المثلى الواجب الأخذ بها في المجالس المحلية<sup>1</sup>.

إن أساس الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها<sup>2</sup> .

كما أن هناك رأياً فقهيًا يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجوداً وعدمًا، لكن مع ذلك أحياناً يتطلب الأمر تعيين بعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية وليس المجالس. ومهما يكن، فإن طريقة الانتخاب هي الطريقة الديمقراطية التي تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة<sup>3</sup>.

وهو ما عملت به الجزائر وكرسها دستور 2016 في المادة 17 منه بنصها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" .  
ب- استقلالية الوحدات المحلية لتسيير المصالح المحلية :

يقصد باستقلال الهيئة المحلية أن لمن يمثلها حق إصدار قرارات إدارية نافذة دون خضوعها في ذلك لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية، أي استقلال هذه الهيئة في إدارة وتسيير مرافقها دون الحاجة إلى توجيه من السلطة المركزية.

ولكي يؤكد المؤسس الدستوري أن الإدارة المحلية مستقلة اعترف لها بالشخصية المعنوية بكل ما تحمله من معنى، لأن الاستقلال القانوني هو جوهر الفرق بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الذي يعتبر صورة من صور المركزية كما وضعنا ذلك سابقاً .

ونقصد بالشخصية المعنوية "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، تتمتع بحقوق وعليها التزامات"<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر أنظر: أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 53 .

<sup>2</sup> يونس عمر ، لمين حوالي ، فيصل رحمي ، مرجع سابق، ص 13 .

<sup>3</sup> محمد بن عيشوش وزين الدين شروقي، مرجع سابق، ب ص .

<sup>4</sup> محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مرجع سابق، ص 9 .

واعتراف المادة 49 من القانون المدني للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية يترتب عليه عدة نتائج كما جاءت في نص المادة 50 من نفس القانون<sup>1</sup> وهي:

1. الاستقلال المالي:

ونقصد بهذه الخاصية أنه لكل وحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية لها مورد مالي، لأنه لا قيمة لاستقلال أي جهاز إداري من الناحية القانونية ما لم يقترن هذا الاستقلال بتوافر السيطرة على الموارد المالية اللازمة لممارسة هذا الاستقلال<sup>2</sup>، أي أن لكل وحدة محلية ميزانية خاصة بها منفصلة عن ميزانية الدولة، أيضا تكمن أهمية الاستقلال المالي في تنفيذ قرارات الوحدات المحلية على أرض الواقع، فبقدر استقلال الوحدات بموارد مالية بقدر ما تتمتع هيئاتها بحرية أكبر في إنفاق أموالها، فلو تخيلنا أن كل الموارد المالية للوحدات المحلية من ميزانية الدولة فما فائدة الاستقلال القانوني وما فائدة تسيير شؤونهم المحلية بصفة مستقلة !!!

والاستقلال المالي للوحدات المحلية لا يعني الاستغناء التام عن دعم الإدارة المركزية في حالة الضرورة لضمان استمرارية المرافق العمومية، لأن ضمان الاستمرارية مبدأ نص عليه الدستور في المادة 58 من التعديل الدستوري 2016 .

2. الأهلية القانونية:

ويقصد بأهلية الوحدات المحلية؛ أنها قادرة على اكتساب الحقوق وبالمقابل تحملها لالتزامات، فلكي تسيير شؤونها المحلية يتطلب منها الأمر إبرام عقود والقيام بأي تصرف قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة وأهداف إدارة الشؤون المحلية لتلك الوحدة ، كما تستطيع أن تقبل الهبات والوصايا كمورد لميزانية الإدارة المحلية تطبيقا لنص المادة 55 من قانون الولاية والمادة 57 من قانون البلدية .

3. الحق في التقاضي:

يحق للإدارات المحلية المستقلة ممارسة حق التقاضي، إذ يجوز أن تكون طرف مدعي أو مدعى عليه، وذلك بقيام ممثلها برفع الدعاوى باسمها بهدف استرجاع حقوقها ممن يرفض أداءها حتى ولو كان شخص معنوي آخر<sup>3</sup>.

4. المواطن المستقل:

<sup>1</sup> الأمر 58/75 المؤرخ في 26/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 2005/06/62 .

<sup>2</sup> محي الدين صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، المكتبة العربية، بيروت، لبنان، 2001، ص 60.

<sup>3</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 48 .

ويقصد بموطن الوحدة الإدارية؛ الحيز الجغرافي (الإقليم) الذي يحدده لها التنظيم طبقاً لنص المادة 08 من قانون البلدية، أما الولاية فطبقاً للمادة 10 منه فحدود الحيز الجغرافي يحدده القانون.

بالإضافة إلى المركز الخاص بالمجالس المحلية يعتبر مقر إدارتها ترسل منه إليها مراسلاتها، وتعد فيه اجتماعاتها وتتخذ فيه قراراتها.

5. الممثل القانوني للوحدة المحلية:

يمثل الوحدة المحلية شخص طبيعي يعبر عن إرادتها ويمثلها في جميع التظاهرات، كما يرأس اجتماعاتها ويتحدث باسمها وينوب عنها في جميع التصرفات القانونية طبقاً للقانون .

6. مستخدمى الأشخاص المعنوية يعتبرون موظفين عموميين، يتقاضون رواتبهم من ميزانية الوحدة المحلية وليس من ميزانية الدولة .

7. تمتع الوحدات المحلية بامتيازات السلطة العامة:

ومن خلال هذه الصفة للوحدات الإدارية الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، ولها حق التنفيذ المباشر، وسلطة فرض رسوم معينة وكذا حق نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وحق إبرام العقود<sup>1</sup>.

**(3) خضوع الهيئات المحلية إلى إشراف ورقابة السلطة المركزية (الرقابة الوصائية):**

نقصد بهذا الركن ضرورة ارتباط الهيئات المحلية مع الحكومة المركزية<sup>2</sup>، لأن مبدأ استقلالية الإدارة المحلية لا يعني استقلالها المطلق، لأننا لو سلمنا بالاستقلال التام ستكون الدولة مهددة في وحدتها كنشوء الكيانات السياسية وبالتالي ستصبح الدولة مهددة بالخطر، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه وضعت الإدارة المحلية تحت رقابة السلطات المركزية<sup>3</sup>، وصدق الفقيه سليمان محمد الطماوي بقوله "أن المجالس المحلية ما هي إلا جزء من أجهزة الدولة، ولا يمكن في أي ظرف كان أن تتحول إلى دولة داخل دولة، لأن الوزراء في آخر المطاف مسؤولين أمام البرلمان عن جميع الخدمات المقدمة للمواطنين سواء كانت هذه الخدمات تقدم من طرف الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 49 .

<sup>2</sup> رزيقة يطو، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2012/2011، ص 38 .

<sup>3</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 53 .

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970، ص 231 .

إذن يجب على السلطة المركزية أن تزاول نوعا من الرقابة على الهيئات المحلية بحيث لا تكون ثقيلة ولا تمتد إلى جميع أعمال الهيئات المحلية، كما أنها لا تصل إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، بل هي رقابة لا تمارس إلا بنص قانوني طبقا للقاعدة العامة "لا وصاية إلا بنص" لكي تتماشى مع مبدأ اللامركزية الإدارية وتبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها<sup>1</sup>.

تسمى الرقابة التي تخضع لها الإدارة المحلية من طرف الإدارة المركزية بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية\*، ويقصد بها كما عرفها MaseptioletLaroque بأنها: "مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"<sup>2</sup>.

من خلال تعريف الوصاية الإدارية، يتضح أن هناك هيئات تقوم بعملية الرقابة على الإدارة المحلية، وتطبقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الإدارية الوصائية على الإدارة المحلية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في التشريعات المنظمة لعلاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية خاصة قانوني الولاية والبلدية، وتتحصر بين رئيس الجمهورية والوزراء كلا في حدود اختصاص وزارته بالنسبة للولاية، أما بالنسبة للبلدية فتتخصص في الولاية.

أما امتيازات ووسائل الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية فهي أيضا محددة على سبيل الحصر في القوانين المنظمة للإدارة المحلية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات المحددة في القوانين، وتتمثل هذه الوسائل في: المصادقة، الإلغاء، التوقيف، الإقصاء، الحل، حل المجلس المنتخب.

لأن عملية الرقابة على الإدارة المحلية تكون على ثلاثة عناصر وهي: أعمال المجالس المحلية المنتخبة، أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، بالإضافة إلى المجلس المنتخب كهيئة، فكل عنصر محل رقابة خصص له المشرع وسائل محددة لممارسة عملية الرقابة عليه وذلك كما يلي:

- الرقابة على الأعضاء: والوسائل المخصصة لممارسة الرقابة على الأعضاء هي: التوقيف، الإقصاء.

<sup>1</sup> عمر يونس، لمين حوالي، فيصل رحمي، مرجع سابق، ص 13.

\* لقد اختلف الفقهاء في استعمال مصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية، فهناك من تحفظ عن المصطلح الأول على اعتبار أنه مشتق من الوصاية المدنية وهذه الأخيرة تطبق على ناقص الأهلية، في حين الإدارة المحلية لها الشخصية المعنوية ولها أهلية كاملة، وهناك رأي آخر مؤيد للمصطلح الأول.

<sup>2</sup> فريدة مزياي، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة منتوري بقسنطينة، 2005، ص 42.

• الرقابة على الأعمال : والوسائل المخصصة لممارسة الرقابة على الأعمال هي: التصديق، التعديل، الإلغاء، الحل.

• الرقابة على الهيئة : والوسائل المخصصة لممارسة الرقابة على الهيئة هي: حل المجلس المنتخب وإنهاء مهامه.

أيضا للوصاية الإدارية باعتبارها ركن من أركان نظام الإدارة المحلية عدة أهداف يمكن أن نجملها في النقاط التالية :

1. تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة .

2. التأكيد على وحدة القوانين والأنظمة داخل الدولة .

3. ضمان قيام الإدارة المحلية بالحد الأدنى لوظائفها وبدرجة من الكفاءة والفاعلية<sup>1</sup>.

4. تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز الوحدات المحلية من مهمة تقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية .

5. حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية

نقصد بالإدارة المحلية كما ذكرنا سابقا؛ تقسيم البلاد إلى وحدات محلية مع منحها بعض الاستقلالية لإدارة شؤونها المحلية، وتطبيق نظام الإدارة المحلية بالنسبة للجزائر يرجع إلى عهد الدولة العثمانية، ولذا سنحاول من خلال هذا المطلب ذكر أهم تطورات نظام الإدارة المحلية بالجزائر عبر التاريخ، متتبعين التعاقب الزمني لتطورها وذلك في فرعين، حيث نخص الفرع الأول لمرحلة ما قبل الاستقلال و الثاني مرحلة بعد الاستقلال إلى غاية يومنا هذا .

### أولا: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية قبل الاستقلال

لقد استغرقت هذه الفترة مدة أربعة قرون ونصف تقريبا مقسمة إلى مرحلتين؛ مرحلة الحكم العثماني ومرحلة الاحتلال الفرنسي وهما مرحلتين مهمتين ولذا سنقوم بسرد أهم التطورات باختصار في هاتين الفترتين وذلك كما يلي :

<sup>1</sup> محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، مرجع سابق، ص 11 ، أنظر أيضا: محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 28 - 29 .

<sup>2</sup> عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ماي 2009، ص 104 .

## 1) الإدارة المحلية أثناء الحكم العثماني:

لقد استمر حكم الدولة العثمانية في الجزائر مدة 03 قرون تقريبا (من سنة 1514 إلى سنة 1830)، وقد مرت الدولة أثناء هذا الحكم بأربعة مراحل وهي<sup>1</sup>:

أ- مرحلة البايات (1514 - 1587):

لقد تميزت هذه المرحلة في عدم وجود الإدارة المحلية، كون النظام الإداري يعتمد على المركزية المطلقة<sup>2</sup>، حيث سيطر الحكام على البلاد سيطرة تامة سواء من الجانب السياسي أو من الجانب الإداري.

ب- مرحلة الباشاوات (1587 - 1659): تميزت هذه المرحلة بتعيين السلطان العثماني باشا تركي لمدة 03 سنوات في كل من الجزائر، تونس وطرابلس بعد أن كان هناك حاكم واحد للمنطقة مقر حكمه بالجزائر .

ت- مرحلة الأغاوات (1659 - 1671): لقد جاءت هذه المرحلة بعد انقلاب الأغاوات على الباشاوات، حيث تميزت هذه الفترة بالفوضى والاضطرابات نتيجة صراعات محلية بين ضباط الجيش البحري وضباط الجيش البري، بالإضافة إلى ضعف نفوذ سيادة الدولة العثمانية، وسرعان ما انقضت هذه الفترة التي دامت 11 سنة فقط<sup>3</sup>.

ث- مرحلة الدايات (1671- 1830):

لقد أصبحت الجزائر في هذه الفترة دولة مستقلة عن تركيا خاصة وأن الدايا أصبح ينتخب من طرف الديوان العالي (المجلس) وهو مجلس البرلمان في عصرنا الحالي وما على السلطان العثماني إلا تثبيت اختيار الديوان العالي للدايا .

ولقد قسمت البلاد في هذه المرحلة إلى 04 مقاطعات إدارية وهي:

- منطقة البايليك؛ وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها.
- بايليك الشرق؛ عاصمته قسنطينة .
- بايليك الغرب؛ عاصمته وهران .
- بايليك التيطري؛ عاصمته المدية .

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر أنظر: عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997، ص ص 57 - 70 .

<sup>2</sup> أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص 39 .

<sup>3</sup> عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، مرجع سابق، ص 59 .

يتكون البايليك من تنظيمات إقليمية إدارية أقل حجما من الأولى وهي: البلدية والمنطقة، أما مستوياته فهي: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية .

وصلاحيات الباي هي المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاضه السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب<sup>1</sup> .

## (2) الإدارة المحلية أثناء الاحتلال الفرنسي :

بعد سقوط الدولة العثمانية سنة 1830، خضعت الجزائر إلى سيطرة الاستعمار الفرنسي إلى غاية 1954، وخلال هذه الحقبة الاستعمارية مرّ تطور الإدارة المحلية على عدة مراحل، نسردها هذا التطور في كلا من الولاية والبلدية وذلك كما يلي :

1- المراحل التي مرت بها الولاية :

لقد عرفت الجزائر منذ استعمارها إلى غاية سنة 1845 تمركز السلطة وتسيير شؤون البلاد لدى الحاكم العام التابع لوزير الحربية، مما يعني خضوع الجزائر إلى سلطة الجيش الفرنسي، وقد كان يساعده في مهامه مجلس يتكون من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية.

وبصدور مرسوم ملكي بتاريخ 15/04/1845 الذي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي يتواجد فيها الجالية الأوروبية، وبذلك تم تقسيم الجزائر إلى 03 مقاطعات وهي : الجزائر، وهران، قسنطينة، وفي هذه المقاطعات توجد الأراضي التي تخضع للحكم المدني، وأراضي تخضع للحكم العسكري، وأراضي مختلطة . وانتهت هذه الفترة باستقالة الحاكم العام "بيجو" من منصبه سنة 1847، الذي رفض منح السلطة إلى المعمرين متمسكا بالأسلوب القديم المتمثل في خضوع جميع المسؤولين الإداريين إلى السلطات العسكرية<sup>2</sup>.

في يوم 09/12/1848، تم ضم الجزائر إلى فرنسا وباعتبار أن الجزائر جزء من أراضي فرنسا، وبالتالي قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام السياسي والإداري الموجودين في فرنسا نفسها وذلك استجابة لرغبات المعمرين، حيث قسمت الجزائر إلى 03 عمالات (ولايات) وهي: الجزائر، قسنطينة، وهران، يرأس كلا منها عامل العمالة يخضع لسلطة وزير الحربية وليس إلى وزير الداخلية كما هو مطبق في

<sup>1</sup> عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية "، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://revues.univ-ouargla.dz> اطلع عليه يوم الخميس الموافق لـ 03/08/2017 على الساعة 21:00 .

<sup>2</sup> عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، مرجع سابق، ص 132 .

فرنسا<sup>1</sup>، بالرغم من أن عامل العمالة شخص مدني، أما إقليم الجنوب فبقي خاضع إلى السلطة العسكرية، ويرجع السبب في عدم خضوعها لشخص مدني لعدم وجود المعمرين في تلك المناطق وان وجدو فهم قله<sup>2</sup> . يساعد عامل العمالة (الوالي) مجلس العمالة (الولاية) بنفس النمط الفرنسي والتي أدخلت عليه تعديلات فيما بعد<sup>3</sup>، إذ يمارس مهامه تحت سلطة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية، وله عدة اختصاصات متعددة ومتنوعة: إدارية وقضائية<sup>4</sup>.

كما يساعد عامل العمالة، المجلس العام، وهو بمثابة برلمان صغير للمعمرين<sup>5</sup> على مستوى العمالة، حيث كان يتشكل هذا المجلس في بداية إنشائه من أعضاء معينين يختارونهم من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908، الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتتحدد نسبة التمثيل للأهالي بـ 2/5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 1/4 سنة 1919، ولقد وصل عدد العمالات في الجزائر إلى 15 عمالة و91 دائرة في نهاية فترة الاستعمار<sup>6</sup>.

وعلى العموم يعتبر نظام العمالة خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية لتنفيذ سياسات ومخططات الاستعمار الهدامة، وقد اعتمد نظام العمالات إلى غاية استقلال الجزائر 1962 .

2- المراحل التي مرت بها البلدية :

قامت في الفترة الممتدة من 1830 إلى 1833 بإنشاء لجان بلدية لإدارة مدينة الجزائر وكذا المدن الكبرى التي استولت عليها القوات العسكرية، وفي مطلع شهر سبتمبر 1834 قررت الحكومة الفرنسية إنشاء بلديات في المدن التالية: الجزائر، وهران، عنابة، بجاية، مستغانم، ويتأسس المجلس البلدي من رئيس للبلدية ونواب مختلفين الأديان معينين من طرف الحاكم العام؛ فئة تمثل فرنسا ولهم ثلثي مقاعد المجلس، وفئة من مسلمين جزائريين وأخرى من الإسرائيليين لهم ثلث المقاعد المتبقية، وتتمثل صلاحيات المجالس البلدية في الاهتمام بالحالة المدنية والشرطة البلدية ودراسة ميزانية الإدارة المحلية .

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 133 .

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 45 .

<sup>3</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010، ص 143 .

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 45 .

<sup>5</sup> عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، مرجع سابق، ص 133 .

<sup>6</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 46 .

وبعد ثورة 1848 أصبحت المجالس تعتمد أسلوب الانتخاب، لكن بعد تطبيق التنظيم الجديد الذي أتى به نابليون الثالث في 1866 أعاد أسلوب التعيين لرؤساء المجالس ونوابهم<sup>1</sup>.

وما يجدر الإشارة إليه أنه تم استحداث مكاتب عربية على المستوى المحلي سنة 1844 يسيرها ضابط فرنسي بمساعدة كاتب جزائري، دورها تسهل عملية التواصل بين الحاكم والمحكومين<sup>2</sup>، وكذا تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير<sup>3</sup>.

وابتداء من سنة 1868، أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات :

• البلديات الأهلية: أنشئ هذا الصنف من البلديات في مناطق الجنوب وبعض الأماكن النائية في الشمال<sup>4</sup>، وهي خالية من المعمرين، تخضع للإدارة العسكرية، ويعين الحاكم العام من الجيش الفرنسي الأشخاص الذين يسرون هذا النوع من البلديات وذلك بمساعدة أعيان من أهالي المدينة تم تعيينهم تحت عدة تسميات: القائد، الأغا، الخليفة، شيخ العرب .

• البلديات المختلطة: وهذا النوع من البلديات تغطي الجزء الكبير من إقليم الجزائر، حيث تتمركز في المناطق التي يقل فيه تواجد الفرنسيين، وتتشكل مجالسها مناصفة بين الأهالي والمعمرين، حيث تسمى هذه المجالس باللجنة البلدية ويرأسها المتصرف يتم تعيينه وترقيته من طرف الحاكم<sup>5</sup>.

• البلديات كاملة الاختصاص: لهذا النوع من البلديات كامل الصلاحيات مثل ما هو موجود في فرنسا، حيث تخضع إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 1884/04/05، وتتشئ في هذه البلديات مجلس بلدي ينتخب من طرف السكان سواء كانوا جزائريين أو أوروبيين وتتواجد هذه البلديات في المدن الكبرى والمناطق السياحية، ويتأسس هذا المجلس عمدة ينتخب من بين أعضائه<sup>6</sup>.

وبهدف قمع الجزائريين والثورة التحريرية التي انتشرت في جميع أرجاء الوطن، قامت السلطة الاستعمارية سنة 1955 بتدعيم الطابع العسكري للبلديات، وذلك بإنشاء هيئات خاضعة للجيش الفرنسي تتحكم في تسيير البلديات، وتتمثل هذه الهيئات في :

\_ الأقسام الإدارية الخاصة (S.A.S) تنشأ في البلديات الموجودة في المناطق الريفية .

<sup>1</sup> عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، مرجع سابق، ص 134 .

<sup>2</sup> عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية "، مرجع سابق.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 39 .

<sup>4</sup> ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية "، مرجع سابق.

<sup>5</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 40 .

<sup>6</sup> المرجع نفسه، ص 41 .

\_ الأقسام الإدارية الخاصة (S.A.U) تنشأ في البلديات الموجودة في المدن<sup>1</sup> .  
وبعد صدور مرسوم في 28/06/1956 تم إلغاء البلديات المختلطة والأهلية تاركا نمط البلديات كاملة الاختصاص، ليصبح التنظيم الإداري في الجزائر نسخة على ما هو موجود في فرنسا .  
وبصفة عامة يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية بالجزائر في هذه الفترة تتحكم فيه عدة عوامل منها؛ التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية<sup>2</sup>، حيث تزايد عدد العمالات والبلديات في الفترة الأخيرة للاستعمار الفرنسي إلى أن أصبح سنة 1959، 15 عمالة و1458 بلدية، حيث نستنتج أن الإدارة المحلية أثناء مرحلة الاستعمار لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

#### ثانيا: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية بعد الاستقلال

استقلت الجزائر سنة 1962، وبداية من هذه السنة بدأت مرحلة جديدة لتطور نظام الإدارة المحلية بالجزائر، بالرغم من تعرضها في السنوات الأولى إلى بعض المشاكل، نذكر منها شغور المناصب الإدارية الذي أحدثته هجرة الموظفين والإداريين الفرنسيين، بالإضافة إلى الجهل، الفقر والعجز المالي، وكذا الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية المزرية، ووجود الهياكل الإدارية الموروثة عن النظام الاستعماري التي لا تتلاءم مع الجزائر مستقلة .

وعليه، ولتجاوز هذا الوضع قامت السلطات الجزائرية باتخاذ مجموعة من الإجراءات على مستوى التشريع، التأطير والتنظيم الإداري، حيث تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها وذلك بموجب المرسوم رقم: 189/63 الصادر في 31/05/1963، حيث أبقى على 632 بلدية من مجموع 1578 بلدية أنشأها الاستعمار الفرنسي<sup>3</sup>، لاغيا بذلك أكثر من نصفها في محاولة للقضاء على أزمته المالية ونقص وسائلها خاصة البلديات ذات الحجم الصغير<sup>4</sup>، وذلك بدمجها مع بلديات أخرى، لأن بعض البلديات كانت لا

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>2</sup> ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة " تجربة البلديات الجزائرية "، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، 2009، ص 154.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 41 .

<sup>4</sup> شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1986، ص 93 .

تحتوي إلا 50 شخصا، فكثرة اصطناع العدو للبلديات يؤكد سياسته في بسط نفوذه وتعزيز تواجده في التراب الجزائري أكثر وقت ممكن<sup>1</sup>.

ولقد دامت مرحلة الإصلاح الإداري قرابة 06 سنوات (1962 - 1967)، تم فيها الإصلاح تدريجيا مع الإبقاء على الإطار القانوني الفرنسي الصادر بموجب الأمر 157/62 المؤرخ 1962/12/31 الذي قضى بتمديد تطبيق النصوص الفرنسية المطبقة على التنظيم الإداري المحلي التي كان معمول بها وقت الاستعمار إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية .

ومن بوادر الإصلاح الإداري تم تنظيم عدة دورات تدريبية وإبرام عد ملتقيات لصالح موظفي البلديات لتأهيلهم للقيام بمهامهم الإدارية<sup>2</sup>، بالإضافة إلى تدعيم البلديات بلجان لمساعدتها في القيام بمهامها وتمثل هذه اللجان في :

- لجنة التدخل الإقتصادي والاجتماعي (C.I.E.S): تضم ممثلين عن السكان وتقنيين، ويكمن دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، كما تقوم بأي عمل من شأنه تحقيق التنمية المحلية سواء من الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي، بالرغم من عدم تنصيبها في الكثير من البلديات .
- المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S): يضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا<sup>3</sup>.

نفس الشيء بالنسبة للولاية فقد تم بموجب الأمر الصادر بتاريخ 1963/08/09 إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.D.I.E.S)، تتكون هذه اللجان من ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) الذي تقول إليه رئاسة اللجنة<sup>4</sup>، ويعتبر دور هذه اللجان استشاري فقط لمشاريع وقرارات الوالي .

وقد تم استخلاف هذه اللجنة بعد انتخابات البلدية 1967 بمجلس جهوي (عمالي، ولائي) اقتصادي واجتماعي (A.D.E.S)، وذلك بموجب الأمر الصادر في 1967/10/19، وبالرغم من وظيفة هذا المجلس في القضايا الاقتصادية والاجتماعية إلا أنه يبقى مجرد هيئة استشارية فقط .

<sup>1</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص 195 .

<sup>2</sup> عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية"، مرجع سابق.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص 195 - 196 .

<sup>4</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 46 .

يتشكل هذا المجلس من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من: الحزب، النقابة، الجيش، وبتأريسه أحد رؤساء المجالس الشعبية البلدية عن طريق الانتخاب، ما عن الوالي فهو صحيح لا يتأريس هذه الهيئة لكنه بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في الأملاك الشاغرة وإعداد وتنفيذ الميزانية، وكذا الحفاظ على النظام العام... إلخ،<sup>1</sup> وهكذا بقي الوضع إلى غاية صدور الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية الذي سنناقشه لاحقا<sup>2</sup>.

أيضا من بواير الإصلاح من الجانب التشريعي صدر دستور 1963 معززا مكانة البلدية، حيث نصت المادة 09 منه على: "إن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"<sup>3</sup>، وهو نفس التوجه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964<sup>4</sup>، إذ يؤكد على ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وسبب تسبيق فكرة إنشاء قانون البلدية وبدء الإصلاح منها أولا قبل قانون الولاية، يرجع إلى أن دور البلدية أعظم من دور الولاية وذلك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور وتنوع مهامها<sup>5</sup>.

وفعلا بعد انقضاء المرحلة الانتقالية للإصلاح الإداري وتهيئة الأوضاع بما يتناسب مع دولة الجزائر مستقلة تم صدور أول قانون للبلدية سنة 1967، وتلاه أول قانون للولاية سنة 1969، وتوالت بعد ذلك قوانين الإدارة المحلية إلى غاية آخر قانون سنة 2012، وهو ما سنوضحه في النقاط التالية:

## (1) قانون البلدية 1967 :

لقد صدر بموجب الأمر 24/67 قانون البلدية المؤرخ في 18/01/1967<sup>6</sup>، وهو أول قانون بلدية بعد استقلال الجزائر، حيث أتى بالمبادئ التي طالما انتظرها الشعب الجزائري، وهي محاولة بعث الديمقراطية

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 47 .

<sup>2</sup> الأمر 38/69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 23/05/1969 .

<sup>3</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المؤرخة في 10/09/1963 .

<sup>4</sup> أنظر ميثاق الجزائر 1964، المطبعة الوطنية الجزائرية، ص 117 - 118 .

<sup>5</sup> للمزيد من التفصيل أنظر: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص 196 .

<sup>6</sup> الأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 06، المؤرخة في 18/01/1967.

في المجال الإداري كما أشار ميثاق البلدية الصادر قبل الأمر المشار إليه سابقاً<sup>1</sup>، وهو قانون يهدف إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية<sup>2</sup>.

ولقد تميز هذا القانون بتأثره بنموذجين مختلفين وهما: النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي، فتأثر من النموذج الأول بالتنظيم الإداري وإطلاق الاختصاص للبلديات، أما النموذج الثاني فقد أخذ منه وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماده نظام الحزب الواحد<sup>3</sup>.

وطبقاً لهذا القانون تتكون البلدية من الهيئات التالية :

- المجلس الشعبي البلدي: وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 9 إلى 39 عضو حسب عدد سكان البلدية .
- رئيس المجلس الشعبي البلدي : ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه .
- المجلس التنفيذي البلدي : ينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي ويتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وعدداً من النواب لمساعدته .

ولقد عرف هذا القانون عدة تعديلات، بداية من الأمر رقم 85/76 المؤرخ في 23/06/1976 الذي يتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى القانون رقم 05/79 المؤرخ في 23/06/1979 الذي عدل في العهدة الانتخابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي من 04 سنوات إلى 05 سنوات<sup>4</sup>.

أما القانون رقم 09/81<sup>5</sup> المؤرخ في 04/07/1981 فقد جاء بعدة تغييرات، مبرزاً بذلك تطوير دور البلدية في عدة نواحي لكي تصبح مرفقاً له دور فعال وقادر على تلبية مطالب الشعب الجزائري على المستوى المحلي<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 42 .

<sup>2</sup> عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية "، مرجع سابق.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص 197 .

<sup>4</sup> خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص 60 .

<sup>5</sup> القانون رقم 09/81 المؤرخ في 04/07/1981، المعدل والمتمم للأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 07/07/1981 .

<sup>6</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 102.

## (2) قانون الولاية 1969 :

تكملة للنظام القانوني للإدارة المحلية بالجزائر، وبعد صدور قانون البلدية سنة 1967\_ باعتباره القاعدة الأساسية\_ صدر قانون الولاية بموجب الأمر 38/69 المؤرخ في 23/05/1969، الذي يعتبر الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 26/03/1969، وهو بمثابة ثمرة الإصلاح الذي دخل على نظام الولاية بعد الاستقلال<sup>1</sup>.

وطبقا للمادة 03 من الأمر السالف الذكر تتكون الولاية من الهيئات التالية :

- 1- المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة .
  - 2- المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل، تحت سلطة الوالي من مديري مصالح الدول المكلفين بنشاطات الولاية المختلفة<sup>2</sup>.
  - 3- الوالي: يعينه رئيس الجمهورية، وهو الذي يملك سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 150 من الأمر 38/69 السالف الذكر<sup>3</sup>.
- ولقد تم تعديل الأمر 38/69 عدة مرات بداية من الأمر رقم 86/76 المؤرخ في 23/11/1976 وتضمن هذا التعديل بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- أيضا لقد تم تعديله بموجب القانون رقم 08/80 المؤرخ في 25/10/1980 المتضمن قانون الانتخابات الذي يعتبر أول قانون للانتخابات<sup>4</sup>، بالإضافة إلى تعديله بموجب القانون رقم 02/81 المؤرخ في 14/02/1981، حيث منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل في حدود ترابها.
- ومما تجدر الإشارة إليه قبل الانتقال إلى قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، أن ننوه إلى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد<sup>5</sup>، والذي أعاد تنظيم الجماعات المحلية، حيث رفع عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية، كما رفع عدد البلديات من 1403 إلى 1541 بلدية .

<sup>1</sup> ناصر لباد، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص 112 .

<sup>2</sup> أنظر المواد من 137 إلى 149 من قانون الولاية 38/69 .

<sup>3</sup> أنظر المواد من 150 إلى 165 من قانون الولاية 38/69 .

<sup>4</sup> ناصر لباد، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، مرجع سابق، ص 127 .

<sup>5</sup> القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 07/02/1984 .

وزيادة عدد الوحدات المحلية يرجع إلى عدة أسباب من بينها تقريب المواطن من الإدارة وتحسين الأداء الإداري، وكذا توسيع مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات الإدارية على المستوى المحلي، بالإضافة إلى محاربة البيروقراطية التي تنتج عن الوحدات الإدارية كبيرة الحجم<sup>1</sup>.

### (3) قانون البلدية 1990 :

بعد صدور دستور 1989، تم اعتماد نظام التعددية السياسية، وتبعها تغييرات جذرية في الترسانة القانونية التي كانت سائدة في نظام الحزب الواحد، ومن بين هذه التغييرات صدور قانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07<sup>2</sup>.

ولقد تميز هذا القانون بعدة خصائص نذكر منها :

- منح اختصاصات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي سواء كممثل للبلدية<sup>3</sup> أو كممثل للدولة، والدافع من وراء ذلك هو تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية<sup>4</sup>.
  - اعتماد نظام انتخابي يستند إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي<sup>5</sup>.
  - فتح المجال أمام المواطنين لمراقبة أعمال المجلس الشعبي البلدي .
- أما بخصوص تشكيلة البلدية، فقد نصت المادة 13 من القانون 08/90 على أن البلدية تتشكل من هيئتين أساسيتين وهما : المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

### (4) قانون الولاية 1990 :

صدر قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 1990/04/07<sup>6</sup>، ليتماشى مع التغييرات التي جاء بها دستور 1989، ومن أهمها تغيير النظام من اشتراكي إلى رأسمالي .

<sup>1</sup> يطو رزيقة، مرجع سابق، ص 103 .

<sup>2</sup> القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 1990/04/11 .

<sup>3</sup> أنظر المواد من 58 إلى 60 من القانون 08/90 السالف الذكر .

<sup>4</sup> مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة المفكر البرلماني، العدد 02، مارس 2003، ص 20 .

<sup>5</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 43 .

<sup>6</sup> القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 1990/04/11 .

والملاحظ على هذا القانون، أنه لم يشر إلى المجلس التنفيذي ولا الدائرة، واكتفى بالمجلس الشعبي الولاى والوالى<sup>1</sup>.

يعتبر المجلس الشعبي الولاى فى ظل هذا القانون جهاز المداولة للولاية ومظهرا للتعبير عن اللامركزية الإقليمية حيث ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع من قبل جميع سكان الولاية . ولقد رافق تطبيق قانونى البلدية والولاية لسنة 1990 اضطرابات داخلية نتيجة ظروف سياسية، بالإضافة إلى التدهور المؤسساتى، حيث نتج عنه إنشاء جماعة جديدة ضمن التنظيم الإدارى الجزائرى والمتمثل فى محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997 وذلك بموجب الأمرين 14/97 المؤرخ فى 1997/05/31 المتعلق بالتنظيم الإقليمى لولاية الجزائر<sup>2</sup> و 15/97 المؤرخ فى 1997/05/31 الذى يحدد القانون الأساسى الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى<sup>3</sup>.

حيث نص الأمر 15/97 المذكور أعلاه، على أن محافظة الجزائر الكبرى تتشكل من بلديات حضرية وبلديات تلحق قائمتها بهذا الأمر، وتتشكل المحافظة الكبرى من :

• الوزير المحافظ للجزائر الكبرى .

• المجلس الشعبى لمحافظة الجزائر الكبرى .

• رئيس مجلس محافظة الجزائر الكبرى .

كما اعترفت المادة 07 من ذات الأمر أن الدوائر الحضرية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى، وتزود بهيئتين هما :

• رئيس المجلس الشعبى للدائرة الحضرية .

• المجلس الشعبى للدائرة الحضرية<sup>4</sup>.

كما بين الأمر 15/97 فى المادة 16 أن عمل المجلس الشعبى لمحافظة الجزائر، يخضع إلى أحكام قانون الولاية 09/90 ، أما المادة 13 فقد نصت على أن مهام وصلاحيات البلديات التابعة لمحافظة الجزائر، تخضع إلى قانون البلدية 08/90 .

<sup>1</sup> أنظر المادة 08 من قانون الولاية 09/90 السالف الذكر .

<sup>2</sup> الأمر 14/97 المؤرخ فى 1997/05/31 المتعلق بالتنظيم الإقليمى لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة فى 1997/06/04 .

<sup>3</sup> الأمر 15/97 المؤرخ فى 1997/05/31 الذى يحدد القانون الأساسى الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة فى 1997/06/04 .

<sup>4</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإدارى فى الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص 190 .

أيضا لقد حدد هذا الأمر في عدة مواد صلاحيات المجلس الشعبي للمحافظة وكذا رئيسه الذي يسير المحافظة بمساعدة ولاية منتدبين<sup>1</sup>.

وتنفيذا للأمرين السابق ذكرهما صدر المرسوم الرئاسي 292/97 المؤرخ في 1997/08/02 يتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى<sup>2</sup>. وجاء مقسما الدوائر الإدارية كما يلي :  
زرالدة، الشارقة، الداراية، بئر توتة، بئر مراد رايس، بوزريعة، باب الوادي، حسين داي، الحراش، براق، الدار البيضاء، الروبية .

لكن سرعان ما ألغي الأمر 15/97 السابق الذكر، بقرار من المجلس الدستوري<sup>3</sup> بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أن هذا الأمر لا يتطابق مع الدستور، لأن هذا الأخير اعترف بالولاية والبلدية لا غير<sup>4</sup>، وعادت الأمور إلى نصابها بعد صدور الأمر رقم 01/2000 المؤرخ في 2000/03/01<sup>5</sup>، حيث نصت المادة الأولى منه على أن ولاية الجزائر تخضع إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات أي؛ قانون الولاية 09/90 وقانون البلدية 08/90 .

وتطبيقا للأمر 01/2000 صدر المرسوم الرئاسي 45/2000 المؤرخ في 2000/03/01 معدلا المرسوم الرئاسي 292/97 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر، وجاء هذا المرسوم مقسما الدوائر الإدارية كما يلي : زرالدة، الشارقة، الداراية، بئر توتة، بئر مراد رايس، بوزريعة، باب الوادي، حسين داي، سيدي أحمد، الحراش، براق، الدار البيضاء، الروبية .

وما تجدر الإشارة إليه أن نظام محافظة الجزائر الكبرى مقتبس من المملكة البريطانية في بعض الجوانب ومن الدولة الفرنسية في جوانب أخرى .

فأخذ عن نظام الحكم البريطاني، أن الدوائر الحضرية للمحافظة تتمتع بالشخصية المعنوية، لكن في اختصاصات المجالس المحلية لهذه المحافظة أو تشكيلتها أو في الرقابة عليها، أخذ بالنظام الفرنسي، لأن المجالس المحلية في النظام البريطاني يحق لهم إصدار لوائح لها قوة القانون<sup>6</sup> .

<sup>1</sup> أنظر المادة 23 من الأمر 15/97 .

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 292/97 المؤرخ في 1997/08/02 يتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة سنة 1997.

<sup>3</sup> أنظر قرار المجلس الدستوري المنشور بالجريدة الرسمية عدد 07، الصادر سنة 2000 .

<sup>4</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، مرجع سابق، ص 192 - 193 .

<sup>5</sup> الأمر رقم 01/2000 المؤرخ في 2000/03/01 المتعلق بتوحيد المنظومة القانونية بالنسبة لجميع الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، المؤرخة في 2000/03/02 .

<sup>6</sup> هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 238 . 240 .

## 5) قانون البلدية 2011 :

بعد الأزمة السياسية التي عرفت الجزائر خلال العقدين الموليين لصدور قانوني البلدية والولاية 1990، واستتباب الأمن في البلاد، بالإضافة إلى بروز العديد من المستجدات الاقتصادية والاجتماعية، صدر قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22<sup>1</sup>، وهو القانون المطبق في الوقت الحالي، جاء لينسجم مع التطورات والمستجدات، وكذا التوجهات الإصلاحية الهادفة إلى إحداث تغييرات إيجابية لتقريب الإدارة من المواطن وتجسيد الديمقراطية المحلية .

كما جاء قانون البلدية 10/11 ليتدارك الاختلالات الواقعة في تسيير البلديات، وذلك عن طريق مراجعة طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإعادة النظر في توزيع المهام بين المجلس المنتخب ورئيسه والأمين العام، بالإضافة إلى مراجعة طريقة الرقابة على المجلس المنتخب . ومن أهداف هذا القانون أيضا، تحقيق استقرار المجالس البلدية المنتخبة، وتوفير شروط الارتقاء بالخدمات التي تقدمها للمواطنين، والحصول على التنمية المحلية المطلوبة .

ولقد ذكرت المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، هيئات البلدية الذي ازداد عددها مقارنة بالقانون السابق، وتتمثل هذه الهيئات فيما يلي :

- المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة.
  - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
  - إدارة البلدية وينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- إن هذا القانون أدرج الإدارة ضمن هيئات البلدية، وأعطى مكانة مهمة للأمين العام فهو مسؤول عن عدة مهام نصت عليها المادة 129 من قانون البلدية نذكر منها :
- ✓ يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية مستثنيا بذلك الإمضاء على القرارات .
- ✓ إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه ويرسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 2011/07/03 .

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 97 - 98 .

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

✓ ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .

✓ ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليها في المادة 126 من قانون البلدية .

✓ ضمان أمانة الجلسة كما نصت على ذلك المادة 29 من قانون البلدية .

ولقد نصت المادة 127 من نفس القانون على أن الأمين العام **يعين** وأحالت نفس المادة إلى التنظيم في تحديد كيفية وشروط تعيينه، وهو ما يشكل تراجعاً واضحاً في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية<sup>1</sup>.

كما استحدثت المشرع ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية، حيث خصص لها الفصل الثاني من الباب الأول من القسم الثالث في المواد من 133 إلى 138 من ذات القانون، حيث يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات أو ملحقات كلا في حدود اختصاصها .

وبخصوص قواعد تنظيم وسير هذه المندوبيات والملحقات، فقد أحالت الفقرة الثانية من الماد 133 هذا الأمر إلى التنظيم .

أما المادة 134 فقد بينت صلاحيات المندوبية البلدية وهي ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، والشخص المسؤول عن المندوبية هو شخص منتخب يدعى " المندوب البلدي"، ويعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح رئيس المجلس، ويتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس وباسمه، كما يمكن لهذا الأخير أن يفوض مندوب البلدية بالإمضاء<sup>2</sup>.

يساعد مندوب البلدية في أداء مهامه متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من طرف الأمين العام للبلدية .

وقد بينت المادة 136 من نفس القانون أن عدد مندوبيات البلدية وحدودها الجغرافية يحدد بموجب مرسوم، كما أحالت الفقرة الثانية من هذه المادة كيفية تطبيق هذا الأمر إلى التنظيم .

## (6) قانون الولاية 2012 :

<sup>1</sup> محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الانسانية، العدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص 196 .

<sup>2</sup> أنظر المادة 135 من قانون البلدية 10/11 .

استكمالا لقانون البلدية 10/11 صدر قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21<sup>1</sup>، ولقد عرفت المادة الأولى منه الولاية على أنها: "الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة..."، ويقصد بأنها وحدة إدارية غير ممركرة هو مركز الوالي كهيئة عدم تركيز، تجسيدا للمزج بين التعيين والانتخاب أو ما يطلق عليه اللامركزية النسبية<sup>2</sup>، أي أنها جماعة إقليمية من جهة، ومن جهة أخرى دائرة إدارية للدولة .

أما المادة الثانية منه فقد نصت على تشكيلة الولاية وهي نفس التشكيلة المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون الولاية السابق 09/90 وهما :

• المجلس الشعبي الولائي

• الوالي

#### الفرع الثالث: أهمية الإدارة المحلية

من خلال ما سبق ذكره في هذا الفصل، يتضح أن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام حكم الدولة، لأن الهدف الأساسي الذي أنشأت من أجله الإدارة المحلية؛ هو تقديم مختلف الخدمات للمواطنين، وتحقيق التنمية المحلية التي تنجر عنها التنمية القومية، وهذه المهمة هي الهدف النهائي من قيام نظام الإدارة المحلية في أي دولة تطبق هذا النظام<sup>3</sup>، ومن خلال ذلك يمكننا أن نعدد أهمية الإدارة المحلية في الفروع التالية :

#### أولا : أهميتها من الجانب السياسي :

يظهر الجانب السياسي بالنسبة للإدارة المحلية من خلال عملية الانتخابات التي تشكل الجماعات المحلية ولهذا فالجانب السياسي له من الأهمية بمكان في الإدارة المحلية وتتمثل هذه الأهمية في :

<sup>1</sup> قانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد12، المؤرخة في 2012/02/29 .

<sup>2</sup> فريدة مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179 .

<sup>3</sup> وهيبه غربي، استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية" دراسة حالة: مجموعة من البلديات بولاية بسكرة، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2014/2015، ص 54 .

• تدعيم النظام الديمقراطي؛ لأن نظام الإدارة المحلية يتيح للسكان المحليين الفرصة في إدارة شؤونهم بأنفسهم، وذلك من خلال النواب المنتخبين<sup>1</sup>، كما أن الديمقراطية المحلية تشكل أهم ركائز الديمقراطية الوطنية<sup>2</sup>.

• تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين؛ فالإدارة المحلية تساعد في تدريب المواطنين على الاهتمام بشؤون المجتمع وتوجيه سلوكهم وحصره في الجانب الإيجابي، إذ يشاركون في تلبية احتياجاتهم الفردية والجماعية ومراعاة رغباتهم الخاصة<sup>3</sup>.

• أيضا من أهم الأهداف السياسية التي تهدف إليها الإدارة المحلية؛ هو تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، ومن ثمة فهي تسعى إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك من خلال الإبتعاد عن تمركز المهام في العاصمة وتوزيعها على الوحدات المحلية.

#### ثانيا: أهميتها من الجانب الإداري :

يعتبر نظام الإدارة المحلية الأقرب إلى المواطن لتقديم السلع والخدمات المحلية، ولذا فالإدارة المحلية تلعب دورا مهما من الجانب الإداري ويمكننا أن نلخص تلك الأهداف كالآتي :

- يعتبر تقريب الإدارة إلى المواطن وذلك عن طريق الإدارة المحلية أمر ضروري لمعرفة ما يريده المواطنون من احتياجات ورغبات ونوعية في الخدمات التي يريدها وكذا مستوى الأداء الذي يتوقعونه<sup>4</sup>.
- معرفة احتياجات المواطنين لكل وحدة إدارية على حدة، ستكون مسؤولية المجالس المحلية المنتخبة، لأن هذه الأخيرة هي الأجدر بمعرفة ظروف وتوقعات واحتياجات المواطنين الذين يعيشون معهم .
- العمل الإداري على المستوى المحلي يوفر السرعة والمرونة في اتخاذ القرارات والأعمال وحل المشكلات وتداركها وذلك بتوفير المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية في وقت قصير وذو معلومات

<sup>1</sup> بن حمودة فاطمة، مناصر خديجة، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014 .

منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1977، ص 22. <sup>2</sup>

بن حمودة فاطمة، مناصر خديجة، مرجع سابق. <sup>3</sup>

محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 42. <sup>4</sup>

صحيحة ومتكاملة، حيث يتم التنسيق مع مختلف الخدمات الميدانية كالخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الخاصة بالإسكان والشؤون الاجتماعية... إلخ على مستوى الوحدة الإدارية المحلية في وقت قصير<sup>1</sup>.

• إذا استبعدنا تقديم الخدمات من طرف مسؤولي الإدارة المركزية سنقضي على البيروقراطية، لأن تقديم الخدمات بواسطة أشخاص بعيدين كل البعد عن خصوصية الحاجات المحلية إلى جانب أنهم لا يخضعون لرقابة المواطنين المحليين، فهذا الأمر غير مجدي ولا يحقق مطالب المواطنين في كل حال من الحالات.

### ثالثا : أهميتها من الجانب الاقتصادي :

من أهداف اللامركزية الإدارية تخفيف العبء عن المركزية الإدارية في عدة مجالات، ومن جهة أخرى كل تطور من الجانب الاقتصادي في الإدارة المحلية سيؤثر حتما على الدولة ككل، وهو الأمر الذي سنورده في النقاط التالية :

- إن نجاح المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي سيؤدي إلى نجاح الاقتصاد على المستوى الوطني .
- زيادة تنافس الوحدات المحلية فيما بينها في نجاح المشاريع الاقتصادية، يؤدي إلى تطوير وتنمية الاقتصاد الوطني .

- إن زيادة نشاط الاقتصاد المحلي، يزيد من نشاط الاقتصاد الوطني ككل<sup>2</sup>.

### رابعا : أهميتها من الجانب الاجتماعي :

- إن أهمية الإدارة المحلية من الجانب الاجتماعي لها من الأهمية بمكان بالنسبة للمواطنين نذكر منها:
- نظام الإدارة المحلية يوفر أكبر قدر من الاستقرار والطمأنينة لأكبر عدد من المواطنين وذلك بتحقيق رغباتهم واحتياجاتهم على مستوى وحدتهم الإدارية .
  - تعزيز الثقة بالنفس من طرف المواطنين وشعورهم بمدى أهميتهم في صنع القرار المحلي، الأمر الذي يزيدهم إبداعا في تسيير شؤونهم المحلية .
  - حصول المواطنين على احتياجاتهم بكل سهولة ويسر داخل الإدارة المحلية الواحدة .

### المطلب الثاني: درجات الإدارة المحلية:

تعتبر الإدارة المحلية هي الإدارة اللامركزية كما ذكرنا سابقا، والإدارة اللامركزية مثلها مثل الإدارة المركزية تتوزع على شكل مستويات تتمثل في الولاية والبلدية دون أن نهمل مكانة الدوائر أو المقاطعات

وهيبة غربي، مرجع سابق، ص 56. <sup>1</sup>

المرجع نفسه، ص 57. <sup>2</sup>

الإدارية وما لهما من أدوار مهمة في الإدارة المحلية، بالرغم من عدم تابعيتهما للجهاز اللامركزي بل يعتبرا جهتي عدم تركيز، وذلك من أجل نجاعة قيام الإدارة المحلية بمهامها على أكمل وجه وتقديم خدماتها العمومية بشكل راقى .

### الفرع الأول: الولاية والدائرة والمقاطعات الإدارية في التنظيم اللامركزي

#### أولا : الولاية :

عُرِّفت الولاية في المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية كما أشرنا إليه سابقا، ومن خلال نص المادة أعلاه نستنتج أن الولاية هي جماعة إقليمية محلية لها اختصاصات سياسية واقتصادية وثقافية، وهي تشرف على مجموعة من الدوائر والبلديات، وتخضع لسلطة الوالي، كما تنشأ الولاية بموجب قانون وهو الذي يحدد اسمها وعاصمتها وحدودها الإقليمية<sup>1</sup>، وهو ما نصت عليه المادة 09 من قانون الولاية 07/12.

مما سبق؛ يتضح أن الولاية هي عبارة عن مجموعة إدارية لا مركزية تتمتع بالاستقلالية والشخصية المعنوية وتعد همزة وصل بين الحاجات والمصالح المنجزة عن مصالح الدولة ككل واحتياجات المصلحة العامة وهي مقاطعة إدارية ذات مكانة خاصة في النظام الإداري للدولة حيث يلتقي فيها اللامركزية وسلطة عدم التركيز<sup>2</sup>.

#### **(1) هيئات الولاية :**

بالرجوع إلى نص المادة الثانية من قانون الولاية 07/12 نجد أن الولاية تتكون من هيئتين وهما: الوالي والمجلس الشعبي الولائي .

<sup>1</sup> كريم بريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر "دراسة حالة ولاية المدية"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدية، السنة الجامعية، 2010/2009، ص 42 .

<sup>2</sup> سهام رابحي، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة 1، السنة الجامعية 2019/2018، ص 19.

## 1- الوالي :

يعتبر الوالي جهاز التنفيذ على مستوى الولاية ويتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي طبقا للفقرة 10 من المادة 92 من دستور 2020<sup>1</sup>، وتنتهي مهامه أيضا بمرسوم رئاسي، وذلك لأن منصب الوالي يعتبر من المناصب الحساسة والسامية في هرم الوظائف بالدولة .

### 1. أ) صلاحيات الوالي كمثل للدولة وكمثل للولاية :

يتمتع الوالي بعدة صلاحيات، منها ما يقوم بها بصفته جهة عدم التركيز الإداري وهي الصلاحيات والمهام التي يقوم بها باعتباره ممثلا للدولة<sup>2</sup>، ومنها ما يقوم بها بصفته الهيئة الأولى في الولاية وهي الصلاحيات التي يمارسها باعتباره ممثل للولاية، وسنتعرف على هذه الصلاحيات من خلال النقاط التالية:

#### 1. أ . 1) صلاحيات الوالي كمثل للدولة :

- تنص المادة 110 من قانون الولاية 07/12 على أن الوالي هو ممثل للدولة ومفوضا للحكومة على مستوى الولاية، وهو بذلك يمثل مختلف الوزراء ويلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة عن كل وزير<sup>3</sup> على مستوى ولايته، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح على مستوى الولاية باستثناء بعض القطاعات<sup>4</sup>.
- السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات واحترام رموز الدولة وشعاراتها بإقليم الولاية .
- يعتبر الوالي هو الأمر بالصرف لميزانية الدولة الخاصة ببرامج التنمية المحلية على مستوى الولاية.
- من مهامه الحفاظ على حقوق وحريات المواطنين من خلال الحفاظ على النظام العام<sup>5</sup>، ويمكنه بذلك أيضا ممارسة سلطة الحلول .
- من مهام الوالي كمثل للدولة والتي ألزمه بها المشرع السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم لرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2020/12/30، المصادق عليه في استفتاء 2020/11/01، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد82، الصادر في 2020/12/30، ص 21 .

<sup>2</sup> قانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 2012/02/29، ص 05.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 128.

<sup>4</sup> أنظر المادة 111 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>5</sup> أنظر المادة 114 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر.

<sup>6</sup> أنظر المادة 113 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر.

- يعتبر الوالي هو المسؤول عن وضع تدابير الدفاع والحماية والإشراف عليها وذلك في القضايا التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً<sup>1</sup>.
- يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات.
- يقوم الوالي بمهام الضبط الإداري وهو إجراء تقييدي للحريات العامة للمواطنين وذلك من أجل المحافظة على النظام العام، وبهذه المهمة وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن لتنفيذ قراراته، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية .
- يقوم الوالي بمهام الضبط القضائي، إذ يقوم باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات جناية أو جنحة ارتكبت ضد أمن الدولة ويبلغ بذلك وكيل الجمهورية ويسلم له جميع الأشخاص المضبوطين وكذا جميع الأشياء المحجوزة، لكن هذه المهمة مرتبطة بعنصر الاستعجال فقط أما في الحالات العادية تخرج من دائرة مهامه .

### 1 . أ . 2) صلاحيات الوالي كممثل للولاية :

- من خلال قانون الولاية 07/12 يمكننا أن نبرز صلاحيات الوالي كممثل للولاية، حيث يعتبر كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمثل الولاية في الحياة المدنية والإدارية، بالإضافة إلى تمثيل الولاية أمام القضاء وترأسه لمجلس الولاية، وسنفضل في هذه الصلاحيات أكثر في النقاط التالية :
- ينفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، بحيث يلتزم الوالي بتقديم تقرير للمجلس الشعبي الولائي يوضح فيه مدى تنفيذه للمداوات السابقة<sup>2</sup>، بحيث يعلمه عن كل صغيرة وكبيرة في الولاية وذلك عند افتتاح كل دورة عادية عن طريق التقرير وهو ما يعتبر الدور الرقابي للمجلس الشعبي الولائي لمدى تنفيذ المداوات من طرف الوالي<sup>3</sup>، لأن المجلس الشعبي الولائي سيناقشه في ذلك ويمكن أن تنتج عن تلك المناقشة لائحة ترفع إلى السلطة الوصية، بالإضافة إلى ذلك فإن الوالي يطلع المجلس على نشاط مصالح الدولة على مستوى تراب الولاية، كما يزودها بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.

<sup>1</sup> أنظر المادة 117 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>2</sup> أنظر المادتين 102 – 103 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>3</sup> زهرة بالة ، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 07/12، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، المجلد 13، أبريل 2020، ص 304 .

- يسهر على إشهار مداورات المجلس الشعبي الولائي، ويأمر مختلف المصالح بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي .
- يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية، كما مضائه للعقود بإسمها ولصالحها، وافتتاحه لأي ملتقى تنظمه الولاية، والحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية .....الخ<sup>1</sup>.
- طبقا للمادة 106 من قانون الولاية فإن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء .
- الوالي هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الولائي عليها<sup>2</sup>.
- يمارس السلطة السلمية على كافة الموظفين التابعين للولاية باستثناء الأعضاء المنتخبين .

## 2- المجلس الشعبي الولائي :

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الجهاز الأساسي في الولاية لكونه يشكل الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية باعتباره هيئة المداولة على مستوى الولاية، ولهذا فإن المشرع قد ميزه بمجموعة من النصوص القانونية تعززا لتشكيلته المنتخبة من جهة وتحديدًا لصلاحياته من جهة ثانية<sup>3</sup>.

وكما نص عليه الدستور فإن المجلس الشعبي الولائي هو "الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"، كما يعد إطارا للتعبير عن الديمقراطية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي، مما يبرز مكانته في النظام القانوني الجزائري كأداة لتسيير تنظيم إداري محلي الذي هو الولاية، بما يجسد الوجه السياسي كونه أداة تعبير وأسلوب من أساليب المشاركة في الحكم<sup>4</sup>.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في الولاية، وهو من يقوم بإعداد نظامه الداخلي ويصادق عليه<sup>5</sup>، وبما أنه هو المسؤول عن مداورات جميع القضايا التي تخص الولاية، فإنه يتم عقد 04 دورات عادية في السنة، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه، أو بطلب من الوالي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر المادة 105 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر.

<sup>2</sup> أنظر المواد 121-160-161 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>3</sup> عمار بريق، المجلس الشعبي الولائي "التشكييلة والصلاحيات"، ص114، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

https://www.asjp.cerist.dz ، أطلع عليه يوم 2022/09/23، على الساعة 14:10 .

<sup>4</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 22 .

<sup>5</sup> أنظر المادتين 12 - 13 من قانون الولاية 07/12 .

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وتجرى هذه الانتخابات في ظرف 03 أشهر التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية، وذلك في الحالات العادية، وإلا مددت الفترة في الحالات المنصوص عليها في المواد 104-107-110 من الدستور.<sup>2</sup>

كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال 08 أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويتم في هذا الوقت وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات، ويتشكل ها المكتب من المنتخب الأكبر سنا، ويساعده في مهامه المنتخبان الأصغر سنا ويكونون غير مترشحين، إضافة إلى ذلك فإن هذا المكتب المؤقت يستقبل الترشيحات لانتخاب الرئيس ويقوم بإعداد قائمة المترشحين، وبعدها يحل بموجب القانون فور إعلان النتائج.<sup>3</sup>

ومن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 73 من قانون الولاية 07/12 بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في اطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.

ولقد نصت المادة 76 من قانون الولاية 07/12 على أن المجلس الشعبي الولائي يدرس المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصاته عن طريق المداولة، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية والتي ترفع إليه بناءً على اقتراح 3/1 أعضائه أو رئيسه أو الوالي، أما المادة 77 من القانون السالف الذكر فقد حددت المجالات التي يمارس فيها المجلس اختصاصاته كما يلي :

- ✓ السياحة
- ✓ الاعلام والاتصال
- ✓ التربية والتعليم العالي والتكوين
- ✓ الشباب والرياضة والتشغيل
- ✓ السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية
- ✓ الفلاحة والري والغابات
- ✓ التجارة والأسعار والنقل
- ✓ الهياكل القاعدية والاقتصادية

<sup>1</sup> أنظر المادتين 14 - 15 من قانون الولاية 07/12 ، السالف الذكر .

<sup>2</sup> أنظر المادة 65 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 25/08/2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28/08/2016، ص 17 .

<sup>3</sup> أنظر المادة 58 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

- ✓ التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها
- ✓ التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي
- ✓ حماية البيئة
- ✓ التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- ✓ ترقية المؤهلات النوعية المحلية

#### ثانيا : الدائرة :

تعرف الدائرة بأنها "جهاز إداري تابع للولاية، تضم مجموعة من البلديات بالولاية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية وكل ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية، يشرف على تسييرها رئيس الدائرة دائما تحت سلطة الوالي السلمية .

لتكييف القانوني للدائرة؛ تعتبر الدائرة نموذجا لعدم التمركز الإداري، فهي تقسيم إداري تابع للولاية وليست جماعة محلية لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي باعتبارها تقسيما إداريا للولاية يضم مجموعة من البلديات، و لقد تعرضت الدائرة لمجموعة من الانتقادات العديدة كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، كما أنها لا تتمتع بالوجود القانوني فقانون الولاية و البلدية لم يذكر مصطلح الدائرة، ولقد استغل المشرع حيلة قانونية لإنشاء الدوائر معتمدا على المرسوم التنفيذي رقم 91-306 الذي يعطي قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 بمثابة السند القانوني للدائرة كونه يعتبر رئيس الدائرة احد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي، وبالتالي فإن الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة<sup>1</sup>.

ويمارس رئيس الدائرة طبقا للمرسوم التنفيذي 215/94 تحت السلطة الرئاسية للوالي عدة اختصاصات

نذكر منها :

- يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، وكذا قرارات مجلس الولاية .
- ينسق ويراقب أعمال البلديات التابعة له، ويقوم بالمهام التي يفوضه الوالي بها .

<sup>1</sup> ما هي الدائرة وما هي مهامها في الجزائر، نص منشور بصفحة رابطة المحامين الجزائريين على موقع التواصل الاجتماعي الفايسبوك .

- يمارس الرقابة الوصائية على البلديات، حيث يصادق على مداوات المجالس المحلية التابعة لإقليم الدائرة .
- التنسيق بين البلديات والسهر على حسن سير المصالح التابعة للبلدية .
- يمثل الدولة على المستوى المحلي من خلال صلاحيات تنفيذية وإعلامية واستشارية<sup>1</sup>.
- يخبر الوالي بالوضع العام السائد في الدوائر خصوصا القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إقليم الدائرة في مجال تنفيذ عمليات المنشآت الأساسية والتجهيز وتمويلها، أي أن رئيس الدائرة يشارك في تحضير وتنفيذ المخططات البلدية والمخطط الوطني للتنمية .
- مشاركة رئيس الدائرة في اجتماعات مجلس الولاية كلما كانت المداوات تعني شؤون دائرته وذلك بصفة استشارية<sup>2</sup>.

والملاحظ من خلال صلاحيات رئيس الدائرة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 215/94 وخصوصا المادة 10 منه، يتضح أن هذه صلاحياته مقيدة ومعلقة على تفويض الوالي، مما يؤدي إلى القول بأن النص جعل من رئيس الدائرة مكلفا بمهام لدى الوالي فقط، حيث كان من المنتظر أن تمنح له صلاحيات جديدة تتكيف مع تطور نشاط الدولة على مستوى الإدارة المحلية في مجال السكن والصحة والتعمير... الخ، في حين سلمت هذه المهام للولاة المنتدبين للمقاطعات الإدارية وبعض المدن الجديدة بناءً على تنظيمات صادرة سنتي 2015 و 2018 .

إذن ومن خلال ما سبق، نلاحظ بخصوص الوضعية القانونية للدائرة أن النقائص المسجلة كثيرة فيما يخص رئيسها مع عدم وجود قانون أساسي خاص بها<sup>3</sup>.

### ثالثا : المقاطعات الإدارية :

في إطار تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، عمدت الدولة الجزائرية إلى استحداث نظام المقاطعات الإدارية في بعض الولايات خصوصا الجنوبية منها لتحقيق التوازن على المستوى المحلي، حيث شهدت ولايات الجنوب سنتي 2013/2014 احتجاجات ومظاهرات كبيرة بسبب سوء تقديم الخدمة العمومية المحلية وعدم تلبية رغبات المواطنين على أكمل وجه، مما أدى إلى اهتمام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها وتحرير تقرير فيما يخص الوضع في تلك الولايات سنة 2014،

<sup>1</sup> أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي 215/94 السالف الذكر .

<sup>2</sup> أنظر المادتين 10 و19 من المرسوم التنفيذي 215/94 السالف الذكر .

<sup>3</sup> لحسن بن أمزال، الدائرة وتحولاتها في القانون، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.asjp.cerist.dz> أطلع عليه يوم الأربعاء الموافق لـ 2022/10/12 على الساعة 23:15 .

ومن ثمة تم إصدار المرسوم الرئاسي 140/15 والمرسوم الرئاسي 141/15 اللذان ينظمان المقاطعات الإدارية<sup>1</sup>.

ولقد نصت المادة 01 من المرسوم الرئاسي 140/15 أن الوالي المنتدب له عدة مهام مذكورة في المواد من 03 إلى 07 من نفس المرسوم، لكن الملاحظ أن صلاحيات الوالي المنتدب مقيدة بالعمل تحت سلطة الوالي وفي أجزاء منه أي؛ في بعض الأمور فقط تكون بتفويض الإمضاء، وفي مجمل القول فإن مهام الوالي المنتدب لا تتعدى إطار التنسيق والتنشيط والمتابعة<sup>2</sup>، ويمكننا حصر صلاحيات الوالي المنتدب كالتالي:

#### 1. صلاحيات الوالي المنتدب :

##### 1. /1 صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة؛ وتتمثل في :

✓ التنشيط والتنسيق والرقابة<sup>3</sup>.

✓ تنفيذ القوانين والتنظيمات<sup>4</sup>.

✓ حفظ النظام العام والأمن العام<sup>5</sup>.

##### 1. /2 صلاحياته باعتباره ممثلاً للولاية؛ حيث يمارسها في حدود إقليم المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، وتتمثل هذه الصلاحيات في<sup>6</sup>:

✓ ينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية

✓ يحرص على العمل الإداري ويضمن استمراره

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 140/15، المؤرخ في 2015/05/27، المتضمن استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 2015/05/31، والمرسوم التنفيذي 141/15، المؤرخ في 2015/05/28، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 2015/05/31.

<sup>2</sup> الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات إدارية في الدوائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير المناسب "دراسة تحليلية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 140/15"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية بالجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، المجلد 01، العدد 03، 2017، ص 76.

<sup>3</sup> أنظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي 140/15 السالف الذكر.

<sup>4</sup> أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 140/15 السالف الذكر.

<sup>5</sup> أنظر المادة 06 من المرسوم الرئاسي 140/15 السالف الذكر.

<sup>6</sup> أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 141/15 السالف الذكر.

- ✓ ينسق أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وينشطها ويتابعها
  - ✓ ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية ويتولى أمانتها
  - ✓ ينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بتنشيط البلدية وتنظيم الشؤون العامة .
- أما فيما يخص إدارة المقاطعات الإدارية المستحدثة فتتشكل تحت سلطة الوالي المنتدب على الأجهزة الآتية من <sup>1</sup> :

.I

## II. هياكل الإدارة العامة ؛ وتشمل بدورها على الهياكل التالية :

- أمانة عامة يديرها أمين عام .
- ديوان يديره رئيس الديوان.
- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب؛ وتتفرع عند الاقتضاء إلى مديرتين منتدبتين، وتحدد مهام هذه الهياكل تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم.
- وللإشارة فيما يخص تصنيف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية، ورئيس ديوان الوالي المنتدب، من الوظائف العليا في الدولة ويتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي وذلك طبقا للمادة 14 من المرسوم الرئاسي 140/15 السالف الذكر.
- المديريات المنتدبة: وهي المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية<sup>2</sup>.
- مجلس المقاطعة الإدارية: وهو هيئة تنفيذية وتتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، ويشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية<sup>3</sup>.

## III.الغاية من استحداث المشرع للمقاطعات الإدارية :

- تقريب الإدارة من المواطن، الأمر الذي سيساعد في استقرار وتحقيق رغبات المواطنين .
- تجويد الخدمة العمومية بالقضاء على عدة أمراض إدارية كالفساد والبيروقراطية.
- تحقيق التنمية بالبلديات وذلك من خلال استغلال أحسن لقدراتها وثرواتها .

<sup>1</sup> أنظر المادة 08 من المرسوم الرئاسي 140/15 السالف الذكر، أنظر أيضا المادتين 02 و03 من المرسوم التنفيذي 141/15، السالف الذكر .

للمزيد أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي 141/15، السالف الذكر .<sup>2</sup>

<sup>3</sup> للمزيد أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 141/15، السالف الذكر .

- تخفيف العبء والضغط عن عواصم الولايات من خلال تخفيف العمليات الادارية، ومن جهة أخرى سيخفف العبء عن الولاية، وذلك بتقليل عدد البلديات التابعين لإقليم الولاية، ويظهر ذلك أكثر من خلال مجلس الولاية في عملية التنسيق والرقابة والتشاور، مما يؤدي إلى تسريع وتيرة معالجة ملفات المواطنين .
- تحقيق التنمية المحلية، وذلك من خلال تدعيم المقاطعات الإدارية بالتجهيزات والمرافق وتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية، وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية<sup>1</sup>.

إن تطبيق نظام المقاطعات الإدارية له عدة مزايا وأهداف، لكن تحقيقها لا يتأتى إلا من خلال إزالة العراقيل التي تساهم وتحول في عدم وصوله إلى تحقيق الأهداف المنشودة، وسنذكر بعض المشاكل التي تعيقه كما يلي :

- خضوع المجلس الشعبي البلدي لوصاية الوالي المنتدب باعتبارهم أعضاء في مجلس المقاطعة، ويخضع هذا المجلس للوصاية في الجوانب التي يقرها القانون على أعمالهم وأشخاصهم فرادى ومجتمعين، كما أن رئيس البلدية لما يمثل الدولة في صلاحياته سيقع تحت السلطة الرئاسية للوالي المنتدب<sup>2</sup>، بالإضافة إلى أن مجلس المقاطعة الإدارية غير منتخب ويبقى دورهم استشاريا، وهذا لا يتماشى مع تجويد الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية .
- تقييد صلاحيات الوالي المنتدب بتفويض والي الولاية، كما أنه يمارس مهامه تحت سلطة هذا الأخير .
- عدم تمتع الوالي المنتدب بالاستقلالية المالية ولا الإدارية، مما يجعله مقيد في ممارسة مهامه، إضافة إلى ذلك وبما أن الوالي المنتدب ملزم بإعلام الوالي بكل العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية، طبقا للمادة 12 من المرسوم الرئاسي 140/15، فإن الوالي المنتدب لا يستطيع إبرام العقود والصفقات أو إنشاء لجنة صفقات تتعلق بالمقاطعة الإدارية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة حمه لخضر الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المنعقد يومي 02/01 ديسمبر 2015، ص 36 .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، جانفي 2018، ص 239 .

<sup>3</sup> للمزيد أنظر في ذلك مرجع : عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 47 - 46 .

• عدم مشاركة رؤساء الدوائر في مجلس المقاطعة الإدارية، بغض النظر عن تداخل مهامهم مع الولاية المنتدبين وهذا الأمر يجب إعادة النظر فيه .

• عدم دستورية نظام المقاطعات الإدارية، فبغض النظر عن نص الدستور الجزائري على وجود هيئتين فقط في اللامركزية الإدارية أو حين التكلم عن الجماعات المحلية، فإنه وطبقا للمادة 140 من الدستور نجد أن التقسيم الإقليمي للبلاد من اختصاص السلطة التشريعية وليس التنفيذية في حين نجد أن المقاطعات الإدارية نظمت بموجب مرسومين احدهما رئاسي والآخر تنفيذي وهذا يتعارض مع نص الدستور<sup>1</sup>.

• عدم تمتع المقاطعة الإدارية بالشخصية المعنوية .

إن من خلال ما تقدم ذكره، نلاحظ أن التقسيم الإداري المتعلق بالمقاطعات الإدارية ولكي يؤدي الأهداف المرجوة من استحداثه يجب اتخاذ الإجراءات المناسبة لتخطي جميع المشاكل، وإعادة النظر في كل العوائق التي تحيل بين المقاطعات الإدارية وتحقيق التنمية المحلية في الإدارة المحلية .

### الفرع الثاني: البلدية كوحدة قاعدية أساسية للإدارة المحلية

#### أولا: تعريف البلدية

لقد نصت المادة 17 من التعديل الدستوري 2020 على أن البلدية هي "الجماعة القاعدية الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري"، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من قانون البلدية 10/11، وقد أضافت المادة الأولى من نفس القانون أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وكما ذكر الدكتور عمار بوضياف فإن البلدية أهم إدارة جوارية، والمواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها وذلك بغرض تلبية حاجياته<sup>2</sup>، كما أنه مكان لممارسة المواطنة وتحقيق الديمقراطية التشاركية، حيث يظهر جليا مشاركة المواطنين في تسيير شؤون بلديتهم .

#### ثانيا: هيئات البلدية:

لقد نصت المادة 15 من قانون البلدية 10/11 على أن الهيكل التنظيمي لإدارة البلدية يتكون من هيئتين؛ إحداها هيئة مداولة وتمثل في المجلس الشعبي البلدي، والثانية هيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالإضافة إلى هاتين الهيئتين هناك إدارة تسهر على حسن سير مصالح البلدية

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، أمال يعيش تمام ، الطبعة القانونية للمقاطعات الإدارية في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 47 - 49 .

<sup>2</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 116 .

يتولاها الأمين العام للبلدية تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبعاً، وسنتعرف على هذا الهيكل التنظيمي أكثر من خلال النقاط التالية :

### (1) المجلس الشعبي البلدي:

إن المجلس الشعبي البلدي مجلس منتخب، أعضائه مواطنين محليين منتخبين عن طريق الاقتراع السري والمباشر لمدة 05 سنوات<sup>1</sup>، وطبقاً للمادة 16 من قانون البلدية 10/11 فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام، أما المادة 17 من نفس القانون فقد مكنت المجلس الشعبي البلدي من الاجتماع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، وذلك بطلب من رئيسه أو 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي<sup>2</sup>.

وطبقاً للمادة 52 من نفس القانون فإن المجلس الشعبي البلدي يعالج بمداولاته الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، سواء في المجال الإقتصادي أو الثقافي أو الاجتماعي أو المالي ومدى فعالية دور البلدية في تحقيق التنمية وترقية الخدمة العمومية في إقليمها.

ولقد حدد قانون البلدية 10/11 من خلال مواده كل ما يتعلق بسير المجلس ونظامه الداخلي، وكذلك إجراءات الجلسات ونظام الاستدعاءات ومهام اللجان بالمجلس، أما الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات<sup>3</sup> فقد حدد كل المسائل التي تتعلق بشروط انتخاب وتشكيل المجلس الشعبي البلدي، لكن ما يعاب على هذا الأخير أنه لم يحدد المستوى التعليمي عند تحديده لقواعد وشروط انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلا بنسبة 3/1 من مرشحي قائمة المترشحين، مما يؤثر نوعاً ما عن تحقيق التنمية داخل إقليم البلدية ومدى إمكانية أعضائها من خلال تسييرهم للمجلس في إضفاء جودة على الخدمات المقدمة من طرف البلدية<sup>4</sup>.

### (2) رئيس المجلس الشعبي البلدي

من خلال نص المادتين 64 و65 من قانون البلدية 10/11 نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيساً

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 183 .

<sup>2</sup> أنظر المادتين 16 - 17 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر .

<sup>3</sup> الامر 01/21 المؤرخ في 10/03/2021، المتضمن للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادر بتاريخ 10/03/2021.

<sup>4</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 29 .

المرشح الأصغر سناً، ويتم الإعلان عن ذلك من طرف الوالي عند استدعاء المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي، وذلك خلال 15 يوماً التي تلي إعلان نتائج الانتخابات .

بعد عملية التنصيب يبدأ رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بمهامه تارة بصفته ممثلاً للبلدية وتارة أخرى ممثلاً للدولة، حيث أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور أساسي في تسيير البلدية وذلك من خلال التنسيق مع أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتداول على كل ما يحقق التنمية لبلديته، بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في التسيير المحلي بإبداء آراءهم في المسائل المهمة التي تخص البلدية، وكذا السماع إلى انشغالاتهم واقتراحاتهم في المسائل والظواهر السلبية المتواجدة على مستوى البلدية ومحاولة المجلس الشعبي البلدي القضاء عليها .

فكما أسلفنا الذكر، فإن رئيس البلدية له عدة صلاحيات فباعترابه ممثلاً للبلدية وكهيئة تنفيذية فقد نصت عليها المواد من 77 إلى 83 من قانون البلدية، أما صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة فقد نصت عليها المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية، ولكننا بهذه الدراسة سنركز على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ترقية الخدمة العمومية، ويبرز ذلك من خلال عدة صلاحيات نذكر منها<sup>1</sup>:

- تحسين التسيير الإداري على مستوى البلدية، وذلك من خلال ممارسة الرقابة الرئاسية على جميع موظفي البلدية، ورقابة مدى حسن سير مصالح البلدية المتعددة .
- محاولته في التخفيض والتقليل من النفائص الموجودة على مستوى مصالح البلدية وخصوصاً مصلحة الحالة المدنية باعتبارها أهم مصلحة يتوافد عليها المواطنين.
- تفعيل الرقابة الشعبية وذلك من خلال تدخله والتزامه باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإعلام المواطنين بكافة التدابير التي يتخذها في المسائل التابعة لمهامه، لأن المداولات لا تصبح نافذة إلا بعد إعلام المواطن بها طبقاً للمادتين 97 - 98 من قانون البلدية.
- سلطة الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية والمستحدثة، وما لهذه الإجراءات من أهمية في حياة المواطنين .

<sup>1</sup> خلود كلاش، تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية، أطروحة دكتوراه الطور الثالث I m d ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة عباس لغرور. خنشلة ، 2018/2019، ص 18- 19 .

### 3) الأمين العام

يعتبر منصب الأمين العام بالبلدية همزة وصل بين البلدية والإدارة المركزية باعتباره هيئة عدم تركيز، فكما ذكرنا أن البلدية يتزأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن خوفا من التغيرات الطارئة التي يمكن أن تحدث بفعل الاختلافات والصراعات السياسية داخل المجلس، تعمد المشرع إلى إنشاء منصب ثابت ومتميز موسوم بالأمين العام للبلدية، يمثل الدولة داخل البلدية بكل نواحيها<sup>1</sup>.

ومن خلال صلاحياته التي منحها له المشرع يمكننا القول أنه الرئيس الثاني للبلدية، فهو ضمانه لاستقرار واستمرار البلدية وسريان أعمالها، حيث مكنه المشرع من صلاحيات بخصوص مداوات المجلس من تحضيرها إلى متابعة تنفيذها وإعلام المواطنين بها ورفعها إلى السلطة الوصية للموافقة عليها، ويرجع سبب منح المشرع هذه الصلاحيات للأمين العام وليس لأحد أعضاء المجلس، وذلك لأن الأمين العام عنصر حيادي يكفل تنفيذ ما يصدر عن المجلس بغض النظر عن مدخلات ومخرجات الصراع، فهو ضمانه لكي لا تتعطل مصالح الجماعة المحلية خاصة في مجال الانشغالات الكبرى واليومية .

ولهذه الأسباب نجد أن المرسوم التنفيذي 320/16 المتعلق بالأمين العام قد حفزه بمجموعة من الحقوق مقابل واجباته، الأمر الذي يدفعه يرمي بكل جهوده في خدمة الدولة والجماعة المحلية<sup>2</sup>، ومن أهم صلاحياته في أداء الخدمة العمومية نذكر ما يلي<sup>3</sup>:

➤ يضمن استمرارية المرفق العام، وذلك من خلال تنشيطه لإدارة البلدية كتسيير مزدوج مع رئيس المجلس الشعبي البلدي .

➤ بما أن الأمين العام له السلطة السلمية على موظفي البلدية تحت سلطة رئيس لمجلس الشعبي البلدي، فهو يؤدي بذلك مهمة الرقابة والتوجيه والإشراف، وذلك طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 320/16 السالف الذكر.

➤ تكريس مبدأ الشفافية من خلال ضمانه لإعلان جميع القرارات ومداولات المجلس الشعبي البلدي .

➤ يظهر دور الأمين العام أيضا في مرحلة تجديد المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال التحضير للانتخابات خاصة في الجانب المادي بصفته هو المسؤول عن تسيير البلدية إلى غاية انتهاء الانتخابات .

<sup>1</sup> أنظر المواد 15-125-129 من قانون البلدية 10/11، السالف الذكر .

<sup>2</sup> بليامنة حسان، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 320/16، مقال منشور بمجلة رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية، العدد 01، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلة محكمة نصف شهرية، سبتمبر 2020، ص 184 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 20 .

## المبحث الثاني:

### سبل إصلاح مركزات الإدارة المحلية للترقي بالخدمة العمومية :

إن تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية من أهم الأسس التي تميزها عن الإدارة المركزية، فلولا وجود هذه الميزة أو الركن لما تكلمنا عن وجود اللامركزية الإدارية وما تكلمنا عن استقلالية الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية، وبالإضافة إلى تمتع الإدارة المحلية بالاستقلالية، فهناك ركيزة أخرى تقوم عليها الإدارة المحلية وهي وجود هيئات محلية منتخبة تتوب عن مواطني تلك الوحدة المحلية في إدارة شؤونهم ومصالحهم، ويتم اختيار المواطنين المحليين لممثليهم بالمجالس المحلية عن طريق الانتخابات.

إن نظام اللامركزية يقصد به توزيع الصلاحيات بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية المحلية، أي أن السلطة المركزية تنازلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي إلى الوحدات الإدارية المحلية مع احتفاظها بالرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية لكي لا يكون انفصال بين الأقاليم والدولة، بل تلتزم الإدارة المحلية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وكذا تحقيق المصلحة العامة لكافة المواطنين، وتتنقيد الإدارة المحلية بممارسة صلاحياتها ووظائفها المنصوص عليها قانونيا فقط دون الخروج عليها وهنا يتم رقابتها من طرف الإدارة المركزية عن طريق الرقابة الوصائية .

إن هذه الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية تجعله نظاما يعتمد على مبادئ الديمقراطية والحكم الرشيد، فاختيار المواطنين لممثليهم أي أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق عملية انتخابية فهذا إن دلّ عن شيء فإنه يدل على عمق الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، لكن في نفس الوقت يجب أن ينفذ النظام الانتخابي الذي سينتج عنه تحديد أعضاء المجالس الشعبية المحلية مغلفا بضمانات تؤكد مدى حيادية الأعضاء المنتخبين على الشرعية التمثيلية الكافية لتحقيق أهداف هذا النظام.

إن رغبة الدولة في توزيع الوظائف بين السلطات المركزية والوحدات المحلية هدفه تقديم خدمات جيدة للمواطنين وذلك من خلال التعاون والتشارك بين الإدارتين المركزية والمحلية، لأن الإدارة المركزية لا تستطيع تقديم كل الخدمات بمفردها، أضف إلى ذلك أن الإدارة المحلية هي الأقرب إلى المواطن ومن الأجدر أن تقوم كل وحدة إدارية بتلبية حاجيات مواطنيها وفقا لخصوصية كل وحدة .

لكن مسألة تحديد الاختصاص بين الإدارة المركزية والمحلية يحتاج إلى مراجعة لتحديد نطاق وظائف الإدارة المحلية دون التشابك مع الإدارة المركزية، لأن مدى استقلالية الإدارة المحلية مرتبط بمدى حجم صلاحياتها وكذا حجم الرقابة الممارسة عليها .

ولهذا فالإدارة المحلية تعتمد على مرتكزات وأسس للرقى بالخدمة العمومية تتمثل في نظام إنتخابي محلي جيد، وإدارة محلية مستقلة نوعا ما في أداء صلاحياتها مع رقابة مخففة، وهو ما سيتم معالجته في النقطتين الموالتين :

- المطلب الأول : إصلاح النظام الانتخابي المحلي لتحسين الخدمة العمومية المحلية

- المطلب الثاني : إصلاح علاقة الإدارة المركزية بالإدارة المحلية لتجويد الخدمة العمومية

**المطلب الأول : إصلاح النظام الانتخابي المحلي لتحسين الخدمة العمومية المحلية**

إن وجود النظام الانتخابي المحلي في دولة ما مهما كان نوع الحكم فيها إن دلّ عن شيء فهو يدلّ عن وجود اللامركزية الإقليمية، التي تعتمد على وجود مجالس محلية منتخبة ومدى حيازتهم على الشرعية التمثيلية كركن ضروري لقيامها إضافة إلى أركان أخرى تقوم عليها اللامركزية الإقليمية. إن اختيار ممثلي المواطنين في المجالس المحلية عن طريق الانتخابات له من الأهمية بمكان خصوصا في تحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي، ولهذا فالنظام الانتخابي يحتاج بين الفينة والأخرى إجراء بعض التعديلات والإصلاحات بما يتواءم مع التطورات السياسية والاجتماعية والثقافية في الدولة لكي يحقق مآربه الحقيقية .

إن إصلاح النظم الانتخابية؛ يقصد به التغيير الذي يحدث على مستواها، من أجل تحسين الطرق والكيفيات المؤثرة في نتائج الانتخابات، لكي يضمن تحسين التمثيل وشرعيته<sup>1</sup>، وكما ذكرنا فيجب أن يتم تحيين واصلاح النظام الانتخابي مع الظروف التي تعيشها الدولة، فمن المستحيل أن نجد نظام انتخابي صالح لكل زمان ومكان، ولكي تكون العملية الانتخابية فعالة وذات نتائج مرضية يجب أن تتوفر على مجموعة من الشروط لكي تعتمد عليها عملية الإصلاح ومن خلالها يتم تطوير الخدمة العمومية وهي المسألة التي سنقوم بمعالجتها في الفرعين التاليين :

- الفرع الأول: مفهوم النظام الانتخابي المحلي

- الفرع الثاني: حتمية إصلاح النظام الانتخابي المحلي بالجزائر

**الفرع الأول : مفهوم النظام الانتخابي المحلي**

لقد نصت الدساتير الجزائرية على أن الشعب هو من يملك السيادة في الدولة، لكن بطبيعة الحال لا يمكنه أن يمارسها لوحده، بل يجب أن يمثله أشخاص آخريين، ويكون ذلك عن طريق النظام النيابي سواء

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 65 .

على المستوى الوطني في المجلس الشعبي الوطني، أو على المستوى المحلي من خلال المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ولهذا الشعب يملك السيادة ولا يمكنه ممارستها إلا من خلال انتخاب ممثليه على المستوى الوطني والمحلي .

ويقصد بمصطلح الانتخابات فقها أنها الوسيلة أو الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين تسند إليهم مهام ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم<sup>1</sup>، وتعرف أيضا بأنها الطريقة التي بموجبها يعطي الناخب للمنتخب وكالة ليتكلم ويتصرف باسمه، كما تعرف على أنها نمط لأيلولة السلطة يركز على اختيار المواطنين لممثليهم أو لمندوبيهم على المستوى المحلي والوطني، أو هو نمط لمشاركة المواطنين في الحكم في إطار الديمقراطية التمثيلية<sup>2</sup>.

### أولاً: تعريف النظام الانتخابي :

لقد تم تعريف النظام الانتخابي من طرف الفقهاء وتعددت وتنوعت التعريفات حسب الزاوية التي ينظر إليها الفقيه فمنهم من عرفها على أنها ترجمة الأصوات التي يتم الإدلاء بها إلى مقاعد تفوز بها الأحزاب والمرشحون<sup>3</sup>، وهناك من عرفها على أنها الآليات المتبعة لتحويل أصوات الناخبين إلى ما يقابلها من المقاعد في الهيئات المنتخبة، عبر إتباع طرق حسابية معينة، متأثرة في ذلك بالواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة<sup>4</sup>.

### ثانياً: أنواع النظم الانتخابية :

تتغير النظم الانتخابية من دولة إلى أخرى بحسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية القائمة في تلك الدولة، بمعنى أن الدولة تراعي ظروفها وخصوصياتها في تبني نظام انتخابي ملائم لها، بالإضافة إلى ذلك فإن مسألة اختيار النظام الانتخابي من أهم القرارات بالنسبة لأي نظام ديمقراطي، لأنه في غالبية الأحيان يترتب على انتقاء نظام انتخابي معين تبعات هائلة على مستقبل الحياة السياسية في البلد

<sup>1</sup> ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 152 .

<sup>2</sup> جهيدة ركاش، تطور النظام الانتخابي في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمست، المجلد 03، العدد 05، الجزائر، جوان 2018، ص 350 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 351 .

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 66.

المعني<sup>1</sup>، ولهذا تعددت الأنظمة الانتخابية التي عرفتھا التجارب الديمقراطية الحديثة في العالم المعاصر ومن أبرز هذه الأنظمة ما يلي<sup>2</sup>:

### 1) نظام الأغلبية النسبية أو الأكثرية ويسمى أيضا تمثيل الأكثرية أو النظام الفردي:

يقصد بهذا النظام أن الفائز يأخذ كل شيء، والفائز في هذا النظام هو الحائز على أكبر عدد من الأصوات، وهو نظام يمتاز بالوضوح والبساطة والقدرة على تكوين أغلبية برلمانية متماسكة مما يؤدي في إلى استقرار الدول والحكومات، أضف إلى ذلك أن هذا النظام يساعد الناخب على معرفة الناخب بجميع المرشحين المتنافسين في الانتخابات، مما يؤدي إلى تقليص تأثير الأحزاب السياسية على آراء واتجاهات الناخبين<sup>3</sup>.

### 2) نظام التمثيل النسبي أو القائمة النسبية:

يعتمد هذا النظام على قاعدة على أن يكون توزيع المقاعد متقارب مع نسبة الأصوات التي تحصل عليها كل حزب، وذلك طبقا لقانون الباقي الأعلى أو المتوسط الأعلى، وكلما زاد حجم الدائرة الانتخابية وقلت عتبة الفوز بالمقاعد كلما ازدادت نسبة هذا النظام.

وما يميز هذا النظام أنه يسمح بتمثيل جميع اتجاهات الرأي العام والأحزاب السياسية في البرلمان، كما يتميز بأنه أكثر عدالة من نظام الأغلبية، لأنه يضمن لكل حزب مشارك في عدد من المقاعد في المجلس النيابي يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخابات، كما أنه يضمن هذا النظام على المحافظة على الأحزاب السياسية وينميتها<sup>4</sup>.

### 3) نظام التمثيل المختلط أو شبه النسبية :

وهو النظام الانتخابي الذي يتألف من مزيج من قواعد التمثيل النسبي وقواعد الأغلبية، وهذا المزيج أحيانا يكون متوازي وأحيانا يغلب نوع على حساب الآخر، وذلك حسب النسب التي تدخل في تكوين هذا النظام الانتخابي.

<sup>1</sup> غنية شليغم، نعيمة ولد عامر، أثر النظم الانتخابية على التمثيل النسبي - حالة الجزائر، مجلة دفاقر السياسة والقانون، عدد خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، أفريل 2011، ص 178.

<sup>2</sup> ركاش جهيدة، مرجع سابق، ص 352 - 353، أنظر أيضا شليغم غنية، ولد عامر نعيمة، مرجع سابق، ص ص 181-184.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص ص 352 - 353.

<sup>4</sup> غنية شليغم، نعيمة ولد عامر، مرجع سابق، ص 183.

فكما ذكرنا آنفا؛ فإن عملية انتقاء النظام الانتخابي هي مسألة سياسية بالدرجة الأولى، وليست مسألة فنية يمكن لمجموعة من الخبراء المستقلين معالجتها، فغالبا ما تكون المصالح السياسية في صلب الاعتبارات إن لم نقل هي الاعتبار الوحيد<sup>1</sup>.

### ثالثا: النظام الانتخابي المحلي:

يقصد بالإدارة اللامركزية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة وهيئات إدارية أخرى سواء محلية أو مصلحة مستقلة قانونيا، وهي تعني بشكل عام؛ توزيع المهام والسلطات بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، أي هيئات محلية منتخبة وتمثل المواطنين المحليين تمثيلا حقيقيا وفعليا وتعمل من أجل تحقيق مصالحهم، وكل ذلك يتم تحت رقابة السلطة المركزية (الرقابة الوصائية) .

إن النظام الانتخابي على المستوى المحلي يعتبر ركن من أركان قيام اللامركزية المحلية، لأنه من خلال اختيار ممثلي المواطنين عن طريق الانتخابات لممارسة السلطة المحلية، ستحقق استقلالية الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية، وبدون الانتخابات ستكون الإدارة المحلية في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية<sup>2</sup>.

إذن فالنظام الانتخابي المحلي مهم لتطبيق وتفعيل الإدارة المحلية، بالإضافة إلى أنه عاملا مهما في استقرار المجالس الشعبية المحلية، ويعتبر محددًا رئيسيًا في اكتساب عضوية هذه المجالس وشرعية التمثيل فيها وما لها من آثار على استقلاليتها العضوية والوظيفية، بما ينعكس حتما على فاعلية أدائها ونجاحتها في تقديم خدمات محلية ملبية بذلك حاجيات المواطنين من جهة ومن جهة أخرى تحقق أهداف اللامركزية الإقليمية في بعدها الديمقراطي والإداري من جهة ثانية<sup>3</sup>.

ولقد اعتمد المشرع الجزائري في عملية انتخاب ممثلي المواطنين على المستوى المحلي أي؛ بالمجالس الشعبية الولائية أو البلدية، على أسلوب انتخاب كافة أعضاء المجلس بشكل مباشر من طرف مواطني البلديات أو الولايات .

إن المجلس الشعبي سواء البلدي أو الولائي هو عبارة عن جهاز مداولة يعبر عن إرادة مواطني الوحدة المحلية بإقليم معين، ويتكون من مجموعة من الأشخاص المنتخبين من طرف المواطنين وتوكل إليهم

<sup>1</sup> غنية شليغم ، نعيمة ولد عامر، مرجع سابق، ص 184 .

<sup>2</sup> سامي الوافي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 15، جامعة محمد خيضر بيسكرة، الجزائر 2017، ص 338 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 67 .

مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولي مسؤولية الإشراف عن تنفيذها<sup>1</sup>، لأن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم ومصالحهم تعد ضمانا هامة في كفالة حقوقهم وحماية مصالحهم، وبمقتضى ذلك تظهر أهمية الانتخابات كوسيلة فعالة وأسلوب أمثل للتعبير عن رغبة وإرادة الشعب في اختيار من يمثله في ممارسة السلطة والسهر على حماية حقوقه والمحافظة على ممتلكاته<sup>2</sup>.

ولقد اعتمد المشرع الجزائري في تشكيل هذه المجالس على انتخاب جميع أعضائها عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة 05 سنوات بنظام التمثيل النسبي على القائمة، ويتناسب عدد أعضاء المجالس البلدية أو الولائية مع عدد سكان البلدية أو الولاية<sup>3</sup>.

وعلى اعتبار أن نظام التمثيل النسبي تغطي على سلبياته في مجال تمثيل مختلف الأحزاب السياسية داخل المجالس المحلية المنتخبة فقد لجأت الدول التي تأخذ بنظام التمثيل النسبي إلى الأخذ بما يسمى بالعتبات الانتخابية<sup>4</sup> كقيد على حق الأحزاب السياسية في التمثيل داخل هاته المجالس وهو ما طبقه المشرع الجزائري بخصوص تشكيل المجالس المحلية سواء البلدية أو الولائية، وخصوصا الأحزاب

السياسية الصغيرة لأنها إذا اكتسبت العضوية داخل المجالس المحلية ستؤثر دون أدنى شك على أداء الإدارة المحلية كليا<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 69 ، نقلا عن صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيما لإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان الأردن، طبعة 2011، ص 91 .

<sup>2</sup> كتاب جماعي مؤلف من مجموعة باحثين، تحت إشراف سامي الوافي، بعنوان الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، الطبعة الأولى، 2019، ب ص.

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 69 - 70 .

\* العتبة الانتخابية عادة ما يتم النص عليها في قانون الانتخابات لتحقيق جملة من الأهداف أهمها ضبط مشاركة الأحزاب السياسية والقوائم الحرة في الانتخابات، ووضع العراقيل أمام الأحزاب السياسية الصغيرة للحيلولة دون وصولها إلى الهيئات المنتخبة، لأن أغلبية هذه الأحزاب لا تملك برامج انتخابية، كما أن مشاركتها ستشوه العملية الانتخابية أكثر من أن تفيدها، وتتأثر الأحزاب الصغيرة بالعتبات الانتخابية أنها كلما ارتفعت العتبة الانتخابية كلما زاد حرمان هاته الأحزاب السياسية من التمثيل في الهيئات المنتخبة، وكلما قلت العتبة كلما زادت فرصة هذه الأحزاب في التمثيل، (أنظر في هذا الصدد: بولقواس ابتسام، تأثير العتبات الانتخابية في تشكيل المجالس المحلية الجزائرية في ظل القانون العضوي رقم 10/16، ص 48، مقال منشور بكتاب جماعي مؤلف من مجموعة باحثين، تحت إشراف سامي الوافي، مرجع سابق، د ص).

<sup>5</sup> ابتسام بولقواس، مرجع سابق، ص 47 - 48 .

ويقصد بالعتبة الانتخابية ذلك العدد من الأصوات التي يجب على الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات للحصول عليها وإلا اعتبرت الأصوات التي حصلت عليها كأنها لم تكن ( أي قاعدة 07% على الأقل من الأصوات المعبر عنها وإلا فإن الأصوات لن تؤخذ بعين الاعتبار) .

ولقد نتج عن أخذ المشرع الجزائري بالاعتبات الانتخابية لتشكيل المجالس المحلية المنتخبة سواء بالنسبة للترشح أو توزيع المقاعد؛ نتيجة مهمة تمثلت في كون الأحزاب السياسية التي تتمتع بقواعد شعبية لا بأس بها تفوز بأغلب مقاعد المجالس المحلية، أما الأحزاب الصغيرة فإنها تكتفي بمشاركتها في المنافسة الانتخابية دون الحصول على المقاعد أو الحصول على عدد قليل منها، ويمكن أن نرجع ذلك إلى محدودية النشاط السياسي للأحزاب السياسية الصغيرة والقوائم الحرة<sup>1</sup>.

بالإضافة إلى ذلك؛ فإن ظاهرة كثرة المجالس المحلية التي لا تحوز على أغلبية سياسية ظهرت في الجزائر منذ تبني نظام التمثيل النسبي سنة 1997؛ على أساس أن هذا النظام لا يشجع على ظهور أغلبية سياسية داخل المجالس المحلية بالنظر إلى طريقة توزيع المقاعد التي تشتت أصوات الناخبين على عدة قوائم، الأمر الذي يؤدي في أغلب الأحيان إلى الانسداد في هذه المجالس<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: حتمية إصلاح النظام الانتخابي المحلي بالجزائر

بالنظر إلى الوضع الراهن للمجالس المحلية المنتخبة مع مهامها التي تتطلب التدخل في كل المجالات التي لها علاقة بالشؤون المحلية سواء البلدية أو الولائية، كما أنها مطالبة بإدارة المرافق العامة المحلية والاستجابة لتطلعات المواطنين من تحسين في أداء الخدمة المقدمة لهم، إلا أنه يتضح لنا من الصعوبات التي تعاني منها هذه المجالس، وأبرزها ضعف التمثيل الناتج عن خلل في القواعد الناظمة والظروف المحيطة لكيفية انتخاب أعضائها وكذا تشكيلها<sup>3</sup> ستحيل بينها وبين الأهداف المرجوة من إنشاءها، ولهذا يستلزم الأمر إيجاد حلول عميقة لهذا الإشكال وأهم مسألة في هذا الأمر هو إصلاح النظام الانتخابي المحلي، وهو ما سنوضحه من خلال النقاط التالية:

<sup>1</sup> ابتسام بولقواس ، مرجع سابق، ص 53 - 54 .

<sup>2</sup> فايزة يوسف، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبيد الرحمان ميرة، بجاية ، الجزائر، السنة الجامعية 2015/2016، ص 159 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات ، مرجع سابق ، ص 70 .

## أولاً : التطور الانتخابي المحلي في الجزائر

لقد طرأ على النظام الانتخابي المحلي عدة تغييرات، وذلك بسبب التحولات السياسية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال إلى وقتنا الحالي، ومن أبرز المحطات التي عرفتها تغييرات الأنظمة الانتخابية المحلية هي:

**(1) النظام الانتخابي الجزائري في الفترة الأحادية :** إن قانون الانتخابات لسنة 1963<sup>1</sup> المتمثل في المرسوم 306/63 المؤرخ في 1963/08/20؛ لم يتضمن الانتخابات المحلية لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، ولقد تم العمل بما جاء في قانون البلدية والولاية إلى أن تم صدور أول قانون انتخابي ينظم كل العمليات الانتخابية وذلك سنة 1980 من خلال قانون 08/80 المؤرخ في 1980/10/28<sup>2</sup>.

ولقد سيطر الحزب الوحيد "حزب جبهة التحرير الوطني" في أواخر الثمانينات على كل العمليات الانتخابية وعلى كل مراحلها، حيث كان يتداخل مع الدولة على مختلف مستوياتها الهرمية، وباتت الرقابة السياسية متصدرة عن الرقابة الشعبية والقضائية وكذا التشريعية، وعليه يتم اختيار المجالس الشعبية المحلية بمبدأ الانتقاء المزدوج فيختارهم الحزب الوحيد أولاً ومن طرف المواطنين ثانياً<sup>3</sup>.

كما أخذ المشرع الجزائري في عهد الحزب الواحد بنظام الانتخاب الفردي وبالأغلبية المطلقة في دور واحد بمقتضى دستوري 1963 و 1976<sup>4</sup>، بالإضافة إلى تميز النظام الانتخابي في زمن الأحادية بالاستقرار والوحدة والبساطة<sup>5</sup>.

**(2) النظام الانتخابي الجزائري في الفترة التعددية :** لقد أقر دستور 1989 التعددية الحزبية وعرفت الدولة عدة قوانين انتخابية تتماشى مع التغييرات الجديدة التي فرضها هذا الدستور، حيث أصبحت الترشيحات مفتوحة أمام كل التشكيلات السياسية وكذا الأحرار ولم تعد مقتصرة على الحزب الواحد، ومن أهم هذه القوانين نذكر ما يلي :

<sup>1</sup> يعتبر قانون الانتخابات الصادر بموجب المرسوم 306/63 المؤرخ في 1963/08/20 أول قانون انتخابات في الجزائر ولم يتضمن انتخابات

\* نقصد به قانون الانتخابات المتعلق بالمجالس الشعبية المحلية .

قانون 08/80 المؤرخ في 1980/10/28 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 ، الصادرة في 1980/10/28 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق ، ص 71 .

<sup>4</sup> أنظر في ذلك : المادة 27 من دستور 1963 والمادة 128 من دستور 1976 .

<sup>5</sup> جهيدة ركاش، مرجع سابق، ص 354 .

**(3) قانون الانتخابات 13/89<sup>1</sup> :** لقد اعتمد هذا القانون على نمط الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد<sup>2</sup>، لكن لم يتسنى له التطبيق وعدل بالقانون 06/90 المتعلق بنظام الانتخاب<sup>3</sup>، وقد أهمل هذا النوع من اقتراع الأقلية، لأنه لم ينل ما يتناسب وعدد الأصوات المحصل عليها مما أدى إلى هجره، واعتماد نظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بديلا له<sup>4</sup>.

لأنه وبموجب هذا القانون تم تعديل الفقرة المتعلقة بتوزيع المقاعد لتتحول إلى القائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها لا تحصل على جميع المقاعد بل على عدد من المقاعد يتناسب مع النسبة المئوية التي حصلت عليها، وضلت هذه الطريقة نفسها في توزيع المقاعد في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة<sup>5</sup>، وهو ما تم شرحه في المادة 62 مكرر 01.

**(4) قانون الانتخابات 06/91<sup>6</sup> :** بمقتضى هذا القانون تم تغيير أسلوب الاقتراع وأصبح يعتمد على طريقة الاقتراع على الاسم الواحد بالأغلبية في دورتين، بدل أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دورة واحدة، وطبقا لهذا القانون يعتبر المترشح فائزا في الدور الأول إذا حصل على الأغلبية المطلقة (1+50%)، وإذا لم ينل أي مترشح على هذه النسبة أي؛ الأغلبية المطلقة تعاد الانتخابات في دورة ثانية لكن بمشاركة المترشحين الذين حازوا أكبر عدد من الأصوات المعبر عنها فقط، ويعتبر فائزا في الدورة الثانية المترشح الذي حصل على أكثرية الأصوات<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> قانون رقم 13/89 المؤرخ في 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، الصادر بتاريخ 07/08/1989، ص 583.

<sup>2</sup> أنظر المادة 61 من قانون 06/90 المتمم والمعدل للقانون 13/89 المتعلق بالانتخاب، المؤرخ في 27/03/1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادر في 28/03/1990، ص 433.

<sup>3</sup> أنظر المادة 62 من قانون 06/90 المتمم والمعدل للقانون 13/89 المتعلق بالانتخاب، السالف الذكر.

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 72.

<sup>5</sup> جهيدة ركاش، مرجع سابق، ص 356.

<sup>6</sup> القانون رقم 06/91 المؤرخ في 02/04/1991، المتمم والمعدل للقانون 13/89، والمتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 03/04/1991.

<sup>7</sup> للمزيد أنظر : جهيدة ركاش، مرجع سابق، ص 357.

**5) قانون الانتخابات رقم 07/97<sup>1</sup>**: لقد أخذ هذا القانون بصيغة الاقتراع النسبي على أساس القائمة بدل النظام السابق، كما يأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية في كل منطقة جغرافية وكذا السماح للجزائريين في الخارج الإدلاء بأصواتهم، ومن إيجابيات هذا القانون أنه يضمن التمثيل لجميع الأحزاب سواء كانت صغيرة أو كبيرة لأن المترشحين في القائمة يساوي عدد المقاعد الممنوح لكل دائرة انتخابية<sup>2</sup>.  
ومن أهم سلبيات هذا النظام أنه كان سببا رئيسيا في تفكك المجالس الشعبية المحلية بسبب النزاعات التي تحدث داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرتها داخل المجلس الشعبي الواحد<sup>3</sup>.

**7) تعديل قانون الانتخابات بالقانون العضوي 01/04<sup>4</sup>**: لم تطرأ على هذا القانون تعديلات كبيرة بل عرف تعديلا جزئيا في بعض المسائل المهمة ومن بينها إلغاء مكاتب التصويت الخاصة بالجيش، وكذا توسيع دور الرقابة القضائية الإدارية على العملية الانتخابية، بالإضافة إلى تعديل في بعض المسائل المتعلقة بشروط الترشح وأخرى تتعلق بتشكيل وتنظيم اللجان البلدية والولائية .

**8) قانون الانتخابات 01/12<sup>5</sup>**: لقد انبثق هذا القانون من إرادة ورغبة الأحزاب السياسية في إلزامية ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية مهما كانت الظروف، ويعتبر هذا القانون من جملة الإصلاحات التي قامت بها الحكومة بعد خطاب رئيس الجمهورية لسنة 2011 .

وأهم ما جاء به هذا القانون هو إبقاء العمل بنظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بتطبيق قاعدة الباقي للأقوى، أيضا من بين ما استحدثه هذا القانون أنه أتاح بالنسبة لتشكيلة المجالس المحلية للأحزاب الترشح دون أي عوائق، مما أدى إلى كثرة القوائم المترشحة، بالإضافة إلى إنشاء لجنة وطنية للإشراف وأخرى لمراقبة الانتخابات وكذا تحسين آليات الطعن في كل مراحل العملية الانتخابية، والجدير بالملاحظة

<sup>1</sup> قانون رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، ص 104 - 105 .

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر: جهيدة ركاش، مرجع سابق، ص 359 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 72 .

<sup>4</sup> القانون العضوي 01/04 المؤرخ في 07/02/2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، ص 05 .

<sup>5</sup> القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01، الصادر بتاريخ 14/01/2012، ص 09 .

أن هذا القانون ما يميزه عن غيره من القوانين أنه حاول الحفاظ على الوضع القائم واحتواء الظروف السياسية الضاغطة<sup>1</sup>.

**9) نظام الانتخابات بالقانون العضوي 10/16<sup>2</sup>**: لقد قدم هذا القانون مجموعة من الإصلاحات التي تضمن نزاهة وشفافية العملية الانتخابية ومن بينها استحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، ولقد استمر هذا القانون في العمل بنظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بتطبيق الباقي للأقوى، وبالرغم من إصلاحاته إلا انه لم يقدم كل ما طالبت به الأحزاب، ولذا فهو أيضا يحتاج إلى إصلاح .

**10) الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي والمتعلق بنظام الانتخابات<sup>3</sup>**: بمقتضى هذا القانون تم تطبيق النظام النسبي وفقا للقائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج بعدما كان الانتخاب على القائمة المغلقة، لكن هذا النمط من الانتخابات يحتاج إلى ضبط وتحديد نظام الفرز، لأن فرز الأصوات يتم على مرحلتين؛ مرحلة فرز القوائم والمرحلة الثانية فرز داخل القائمة لمعرفة وتحديد الفائزين بالمقاعد المطلوب شغلها في كل دائرة انتخابية، وكل هذا يتم عن طريق تدخل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، لأن الأمر 01/21 لم يفصل في هذه المسائل .

بالإضافة إلى انتهاجه لنظام الادارة المستقلة للعملية الانتخابية، وذلك بمنح صلاحية الرقابة للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وهو ما يدل على إبعاد الإدارة العمومية عن العملية الانتخابية وتجسيد شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، وإلى جانب ذلك فقد استحدث الأمر 01/21 شروط جديدة للترشح لمختلف المناصب النيابية، وكذا الأحكام الانتقالية التي استحدثت العديد من المسائل المهمة والتي لها دورًا كبيرًا في العملية الانتخابية.

أيضا من المسائل التي جاء بها الأمر 01/21 كضمانة لنزاهة وشفافية العملية الانتخابية هو مراقبة الحملة الانتخابية من طرف لجنة وتعمل هذه الاخيرة تحت إشراف السلطة الوطنية للانتخابات، أما جديد شروط الترشح في المجالس المحلية فقد اشترط هذا الأمر أن تكون نسبة 3/1 من مرشحي قائمة المترشحين

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 73 .

<sup>2</sup> القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25/08/2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، الصادر بتاريخ 28/08/2016، ص 19 .

<sup>3</sup> الامر 01/21 المؤرخ في 10/03/2021 المتعلق بنظام الانتخابات، السالف الذكر .

من ذوي المستوى الجامعي، كما اشترط أيضا أن يكون ½ المترشحين في القوائم لا تقل أعمارهم عن 40 سنة<sup>1</sup>.

### ثانيا: إصلاح النظام الانتخابي المحلي :

يقصد بإصلاح النظام الانتخابي؛ العملية التي تستهدف تحسين مستويات استجابة العملية الانتخابية لتطلعات المواطنين بتعزيز الحياد، والشمولية، والشفافية، والنزاهة والدقة، كما تتعلق بإيجاد ترتيبات ملموسة تخص الانتخابات كالنظام الانتخابي مثلا، وهناك ثلاثة مجالات واضحة لإصلاح النظام الانتخابي تؤدي الإدارة الانتخابية في كل منها دورا مختلفا وهي: الإصلاح القانوني؛ ويتعلق بتعديل الدستور وقانون الانتخابات وكذا الضوابط واللوائح التي تتبعها بهدف رفع مستويات النزاهة في العملية الانتخابية، أما الإصلاح الإداري فيمس التغييرات التي من شأنها أن تحسن من أداء الإدارة وبالتالي تجويد الخدمة العمومية، والمجال الثالث للإصلاح الانتخابي هو الإصلاح السياسي فيعني التغييرات في البيئة السياسية التي تعمل من خلالها الإدارة الانتخابية، كمنحها مزيدا من الاستقلالية أو توفير اطار أكثر نجاعة لتمويلها ومحاسبتها<sup>2</sup>.

من خلال التطور التاريخي للانتخابات المحلية في الجزائر، نلاحظ أن المشرع الجزائري سعى إلى تجسيد منظومة انتخابية تهدف إلى تعزيز دعائم الديمقراطية خصوصا على المستوى المحلي، لكن هذا لا يعني أن النظام الانتخابي الجزائري مكتمل ولا يحتاج إلى إصلاح، بل يحتاج وبشدة إلى عدة خطوات للوصول إلى نظام انتخابي شفاف ونزيه وديمقراطي، وهذا راجع لعدة أسباب من بينها عدم إقرار النصوص القانونية بالطابع الإلزامي وبعقوبات صارمة وردعية للمخالفين، ولهذا فإن هذه الأنظمة الانتخابية لا يمكن أن تتسم بالفعالية أو النزاهة مادامت الإرادة الفعلية غير موجودة من كل الفواعل في الدولة<sup>3</sup>.

وعليه؛ وبما أن الانتخابات هي المحرك الأساسي للمجتمع المحلي لتحقيق الديمقراطية، بالإضافة الدور الأساسي الذي تلعبه الانتخابات في تنمية وتطوير المجتمع المحلي، لأن اختيار النظام الانتخابي الملائم سيساهم في خلق مجالس منتخبة تتميز بالفاعلية والاستقرار<sup>4</sup>، فإنه يتعين على كل الفاعلين في الدولة

<sup>1</sup> أنظر المادة 176 من الأمر 01/21 المتعلق بنظام الانتخابات، لسالف الذكر .

<sup>2</sup> مفيدة بن لعبيدي، إصلاح النظام الانتخابي وآفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية- الجوارية في الجزائر، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 51، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017، ص 145 .

<sup>3</sup> سامي الوافي، مرجع سابق، ص 358 .

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن ايجاد منتخب تمثيلي كفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 05، جامعة عباس لغرور بخنشلة، الجزائر، 2016، ص 179 .

وعلى رأسهم المشرع أن يعيد النظر في بعض النقاط المتعلقة بإصلاح النظام الانتخابي المحلي زيادة عن الإصلاحات التي تمت في الآونة الأخيرة بموجب الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي لقانون الانتخابات وما تلاها من تعديلات التي تبرز مدى حرص السلطة السياسية على الوصول إلى نظام انتخابي ديمقراطي ونزيه وشفاف، ولمعالجة نقائص النظام الانتخابي الجزائري سنسلط الضوء على مجموعة من النقاط التي تعيد له توازنه وتحسن من شرعية تمثيلية أعضاء المجالس المحلية المنتخبة عن طريق انتخابات نزيهة وعادلة<sup>1</sup> وتتمثل هذه النقاط في ما يلي<sup>2</sup> :

• تطبيق نظام التمثيل النسبي مع الأفضلية للأغلبية : لقد تم تطبيق هذا النظام في أول انتخابات محلية تعددية جزائرية سنة 1990<sup>3</sup>، لأن قواعده تضمن الاستقرار داخل المجالس الشعبية المحلية، حيث تتمكن القائمة التي تحوز على أغلبية 1+50 من الأصوات المعبر عنها على كل المقاعد المطلوب شغلها، وفي حال لم تحصل أي قائمة على الأغلبية، فتحصد القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات الصحيحة على 50% من المقاعد، في حين يتم تقسيم باقي المقاعد على كل القوائم الحائزة على نسبة 10% على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

تطبيق النظام التمثيلي في الوقت الحالي أدى إلى الكثير من المشاكل بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية وعدم الانسجام فيما بينهم، وهذا الأمر سيؤدي إلى انسداد المجلس و إهمال في تقديم الخدمة العمومية على أكمل وجه مما يؤدي إلى ضعف أداء الجماعات المحلية، ولهذا من الأحسن العودة إلى نظام التمثيل النسبي مع الأفضلية للأغلبية لتوافقه مع الوضع الحالي للجزائر .

• إعادة النظر في شروط الترشح : لقد ناشد العديد من الفقهاء هذه المسألة، خصوصا عدم اشتراط المشرع على المترشح للمجالس المحلية مؤهل علمي معين، إلا في الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات وما تبعه من تعديلات فقد اشترط أن تكون 3/1 من مرشحي القائمة من خريجي الجامعات، لكن هذا لا يكفي، فماذا عن 3/2 القائمة، ونحن نعلم أن ما يتطلبه واقع التسيير الفعال مع ما يشهده العمل الإداري من تعقيدات وما يتطلبه من مهارات خاصة ومستوى علمي وثقافي يمكنه من أداء مهامه بكفاءة وفعالية.

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 76 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 77 - 83 .

<sup>3</sup> أنظر المادة 62 من القانون 06/90 المعدل والمتمم للقانون 13/89، المتضمن قانون الانتخابات، السالف الذكر .

وعليه؛ فإن إفتقاد المؤهل العلمي لدى أغلبية أعضاء المجلس هي ذريعة تتخذها السلطة المركزية لتستبيح استقلالية الجماعات الإقليمية، وليضعف فكرة اللامركزية ويزيد من الهيمنة المركزية عليها .

- تفعيل وسائل وآليات العملية الانتخابية: تواجه عملية تنظيم الانتخابات المحلية العديد من التحديات، كمسألة توفير الضمانات الكافية لنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، بالإضافة إلى ضعف مشاركة المواطنين كمنتخبين أو ناخبين، مما يحتم تدخل هيئات محايدة ومستقلة تشرف على العملية الانتخابية منذ بدايتها إلى غاية نهايتها، كل هذا لتمنح الشرعية الكافية للقوائم الفائزة في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، مما يؤدي إلى استقلال الجماعات المحلية حين ممارسة مهامها ويتوفر كل هذا من خلال وجود هيئة مستقلة ومحايدة لتنظيم الانتخابات، تعمل بكل موضوعية وكذا عدم التحيز لتحقيق النتائج المنتظرة منها، ولذا ولدورها الجوهري فإنه مهما كان النظام الانتخابي المطبق بالدولة مثاليا وعادلا، فإنه لا يستطيع بمفرده تأمين انتخابات نزيهة وشفافة ما لم تكن الإدارة الانتخابية حيادية وصادقة وأمينة في تطبيق هذا النظام، خصوصا إذا كانت الدولة تمر بمرحلة انتقالية لأن عنصر الثقة بين الفاعلين السياسيين شبه معدوم .

والإدارة الانتخابية في الجزائر تتمثل في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، فهي من تشرف على كل مراحل العملية الانتخابية، بالإضافة إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات<sup>1</sup>، ومهمتها تنظيم الانتخابات من بدايتها إلى نهايتها، كما يستلزم أن يوفر لها كافة الإمكانيات مما يجعلها مستقلة فعليا وقرارها حرا نابع من تطبيق القانون ووفق أسس الديمقراطية، ساحبة بذلك البساط من الإدارة وإنهاء سيطرتها، مما قد يعود بنتائج طيبة تخدم اللامركزية الإقليمية والتنمية المحلية من خلال إيجاد مجالس شعبية محلية حقيقية تمثيلية<sup>2</sup> .

وبالإضافة إلى دورها فهي تعمل على ترقية النظام الانتخابي وتكريس الممارسة الديمقراطية، فهي مكلفة بتحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها من بدايتها إلى نهايتها.

<sup>1</sup> كانت تسمى سابقا بموجب التعديل الدستوري 2016 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وارتقت إلى سلطة وطنية مستقلة للانتخابات، وذلك نظرا لقصر دور الهيئة، وكذا علاقتها الوثيقة بالسلطة التنفيذية، مما أدى إلى إنهاءها وتعويضها بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بعد الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في 2019/02/22 والتي تناشد بإصلاحات سياسية عميقة من بينها نزاهة الانتخابات، حيث تم اصدار القانون العضوي 07/19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وتأسست في 2019/09/14، مهمتها تنظيم الانتخابات من بدايتها إلى غاية نهايتها .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 82 .

إذن فالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تندرج ضمن نمط الإدارة الانتخابية المستقلة الدائمة المكونة من خبراء مستقلين، حيث يشترط في جميع أعضائها عدم التحزب، وهو الأسلوب الأمثل والمناسب للتحويل الديمقراطي في الدولة، لكن بالرجوع إلى تشكيلة السلطة المستقلة نلاحظ أنها تتمتع باستقلالية شكلية تظهر على مستوى التسمية فقط، وذلك كون أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس اللجنة وكذا كل أعضائها من بين الشخصيات المستقلة في الدولة<sup>1</sup>، وهذا يعني عدم ضمان استقلالية هذه السلطة<sup>2</sup>.

أضف إلى ذلك، فإن السلطة المستقلة ورغم إقرار المشرع باستقلاليتها إلا أنه لم يمنحها سلطة الردع الإداري ومنحها حق فرض عقوبات إدارية، حيث اكتفت السلطة المستقلة بمعالجة المخالفات المحالة عليها وتحرير تقارير رصد التجاوزات التي تحدث أثناء سير العملية الانتخابية<sup>3</sup>.

**11** نحو تبني إدارة انتخابية إلكترونية: وبما أن الإدارة الانتخابية مستقلة شكليا، أصبح التوجه نحو الرقمنة حتمية ضرورية، وذلك للتقليل من المساوئ المصاحبة للإدارة الانتخابية، كما أن إدخال التكنولوجيا الحديثة سيعود بنتائج طيبة لا محالة، تخدم العملية الديمقراطية عموما والانتخابية بشكل خاص، وذلك لما لها من أهمية في البناء الديمقراطي الوطني والمحلي، وهو الأمر الذي سيوفر الحياد ويقلل من فرص التزوير والغش الانتخابي لتحقيق انتخابات نزيهة وشفافة، كما أن إدخال التكنولوجيا الحديثة سيساهم في تحسين التمثيل المحلي والإقبال الشعبي عليها، ويتأتى ذلك من خلال توفير المسائل التالية<sup>4</sup>: رقمنة القوائم الانتخابية - بطاقة انتخابات إلكترونية - صناديق انتخاب ذكية - المشاركة عن بعد .

### المطلب الثاني: إصلاح علاقة الإدارة المركزية بالإدارة المحلية لتجويد الخدمة العمومية

لقد انبثق عن العولمة العديد من التغيرات في جميع نواحي الحياة، مما زاد في تطلعات المواطنين للحصول على خدمات ذات مستوى رفيع والوصول إلى تنمية مجتمعاتهم، هذا الأمر زاد من أعباء السلطة المركزية الأمر الذي جعلها تتخلى عن جزء من مهامها ومسؤولياتها الإدارية إلى هيئات محلية منتخبة تقوم بأداء المهام المنوط بها تحت رقابة السلطة المركزية من أجل تحقيق الديمقراطية.

<sup>1</sup> أنظر للمادتين: 21 - 27 من الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، السالف الذكر ، للمزيد أنظر : فطيمة الزهرة فيرم، الدور الرقابي للسلطة المستقلة للانتخابات واثرة في العلاقة بين السلطة السياسية وحقوق الافراد، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد03، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2021، ص 597 .

<sup>2</sup> للمزيد أنظر : فطيمة الزهرة فيرم، مرجع سابق، ص 597 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 597 - 598 .

<sup>4</sup> للمزيد من التفصيل أنظر : اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 86 - 87 .

كما أن مفهوم اللامركزية الإدارية، يقوم على أساس فكرة توزيع الوظائف بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، لكن تدخل السلطة المركزية في صلاحيات الإدارة المحلية بين الفينة والأخرى، بداعي الرقابة الوصائية، هذا الأمر سيؤرق الإدارة المحلية ويحد من تطويرها، خصوصا وأن هذه الأخيرة تعاني من ضعف في مركزها وهشاشة في تنظيمها، الأمر الذي يجعلها دائما في حاجة إلى السلطة المركزية .

وعليه؛ وبداية من دستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري 2020 عرفت الجزائر موجة تغييرات وإصلاحات في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا سيما في الجانب الإداري، هذا الأخير الذي أحدثت فيه ثورة واسعة لإصلاح الجانب الخدماتي أو الجانب القضائي الإداري، وكذا تفعيل دور الإدارة المحلية بما يلبي حاجيات المواطنين المتزايدة وتحقيق التنمية المحلية ومن خلالها تحقيق التنمية الشاملة .

إلا أن عدم منح الاستقلالية الكافية للمجالس المحلية المنتخبة أثر وسيؤثر على ممارستها لصلاحياتها وفعاليتها في تجويد الخدمة العمومية، لأن حجم الرقابة الممارسة على الإدارة المحلية وكم الصلاحيات التي تحوزها، تبرز مدى استقلاليتها، وهو الأمر الذي سنوضحه في النقاط الموالية :

### الفرع الأول: توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والمحلية

إن تداخل الاختصاصات بين السلطة المركزية والإدارة المحلية أمر يؤرق الإدارة المحلية من جهة، ويحول دون تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمة العمومية من جهة ثانية، ولذا فالأنسب أن يتم الفصل بين اختصاصات السلطة المركزية واختصاصات الإدارة المحلية عن طريق أسلوب معين، لكي يتسنى للإدارة المحلية أن تمارس مهامها بكل أريحية واستقلالية وبعيدة عن تدخل السلطة المركزية وفي مايلي سنوضح المعايير التي من خلالها يمكن أن نميز بين المرافق المحلية والمرافق الوطنية، وبعدها نتعرف عن الأساليب التي على أساسها يتم توزيع الاختصاصات بينهما:

**أولا : معايير وأساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والإدارة المحلية :**

#### **1) معايير التمييز بين المرافق المحلية والمرافق العمومية:**

إن التمييز بين المرافق العمومية المحلية والوطنية ليس بالأمر الهين، ويرجع لعدم وجود فارق واضح ومحدد ودقيق يميز بينهما، ولهذا فقد اختلف الفقهاء في وضع معايير دقيقة وفاصلة بشكل موحد، كونها مسألة صعبة واعتبارية تخضع لرأي المشرع، ولقد تم الاعتماد على بعض المعايير والتي من خلالها يمكن تمييز المرافق المحلية عن المرافق الوطنية وذلك كما يلي<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 92 - 93 .

- معيار الفائدة المباشرة من المرفق : من خلال هذا المعيار نتساءل هل المنفعة من المرفق العمومي ستعود على جميع مواطني الدولة، وبالتالي فهو مرفق وطني، أو تعود على مواطني إدارة محلية معينة، وبالتالي فنحن أمام مرفق محلي .
  - معيار التكلفة : إذا كانت التكلفة باهضة الثمن فنحن أمام مرفق وطني، لأن القدرة المالية للإدارة المحلية لا تستطيع تحمل ذلك، فهي تنشأ وتسير المرافق ذات التكاليف اليسيرة .
  - معيار النمطية : ويقصد به مدى انسجام وتجانس أساليب تقديم خدمة المرفق العام، فإذا كان كذلك فنحن أما مرفق وطني ، أما الإدارة المحلية فتعهد لها تسيير المرافق التي تسمح بتعدد الأسلوب والنمط .
  - معيار الكفاءة الفنية المطلوبة: إذا كان المرفق يتطلب مهارات عالية وكفاءات متخصصة، فمن الأحسن يسير من طرف الإدارة المركزية وبالتالي فهو مرفق وطني، وذلك لقدرتها على جلب المختصين وذوي الكفاءات .
  - المعيار التاريخي : ترك بعض المرافق التي تمرّست بها الإدارة المحلية، واكتسبت خبرة بشأنها، وقامت بتسييرها منذ سنوات .
- إذن نلاحظ أن هناك صعوبة في التمييز بين الشؤون والمصالح الوطنية والشؤون المحلية، ويعود ذلك لعدم وجود معيار فاصل وواضح ودقيق بينهما<sup>1</sup>، وعلى العموم تبقى هذه المعايير اعتبارات تؤخذ بعين الحسابان في الفصل بين اختصاصات الإدارة المركزية والإدارة المحلية، كما اعتمدت الدول على أحد الأسلوبين التاليين لتحديد اختصاصات بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وهو ما سنتطرق له في النقطة المالية:
- 1) أساليب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والإدارة المحلية:**
- إن مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة والإدارة المحلية لها من الأهمية بمكان؛ حيث أن الحكم على وجد نظام لامركزي حقيقي داخل الدولة وكذا مدى استقلالية الإدارة المحلية عن السلطة المركزية نكتشفها من خلال مسألة توزيع الاختصاص، لكن بالرغم من أهميته إلا أننا نلاحظ عدم وجود نصوص قانونية تفصل في هذا الموضوع بصفة واضحة ودقيقة .
- وكما هو معلوم، فإن الإدارة المحلية وبما أنها الأقرب إلى المواطن، فهي تحوز على عدة صلاحيات متنوعة ومتغيرة بحسب الظروف المحيطة بها محققة بذلك أهداف المرافق العمومية المحلية وملبية رغبات المواطنين المحليين، وذلك من خلال ترقية خدماتها وإنعاش اقتصادها للوصول إلى تنمية محلية، الأمر الذي

<sup>1</sup> للمزيد من الشرح أنظر في ذلك مرجع: خيرة مقطف، مرجع سابق، ص ص 151-152-153 .

يؤدي إلى تداخل في الاختصاصات بين الدولة والإدارة المحلية، ولهذا يستلزم الأمر الفصل الدقيق بين اختصاصات كل منهما كما يلي :

#### 1- الأسلوب العام :

ويقصد به أن جميع الشؤون المحلية من اختصاص الهيئات المحلية، ويترك لها تحديد الاختصاصات التي تعتبر ضمن إطار عملها المحلي عدا ما استثني منها بنص خاص وذكر بأنه من صلاحيات الإدارة المركزية<sup>1</sup>.

ويسمى هذا الأسلوب؛ بالأسلوب الفرنسي لتوزيع الاختصاص، إذ يعتبر هذا الأسلوب أن الإدارة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يخص الوحدة المحلية أو الإقليم المحلي إلا ما استثني بنص، والقاعد العامة هي إطلاق الاختصاص للهيئات المحلية وهي مختصة أصلا بكل النشاطات، والاستثناء هو عدم اختصاصها بالمسائل التي استبعدتها القانون بشكل صريح، أي أن اختصاص السلطات المركزية مقيد بنص ولا يحق لها أن تتدخل في شؤون الهيئات المحلية إلا ما استثني بنص، ويبقى تسيير الإدارة المحلية لشؤونها تحت رقابة السلطة المركزية<sup>2</sup>، ولقد أكد المشرع الفرنسي كل هذا وأعتبر أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع اللامحدود لصلاحيات المجالس المحلية وفقا للتشريع الفرنسي، وكذا المادة الأولى من قانون إنشاء البلديات الصادر في 1884/05/05 التي تجعل من اختصاصاتها عامة وفي كل شؤون البلدية<sup>3</sup>.

وعليه؛ فإن المشرع الفرنسي يحدد اختصاصات الهيئات المحلية بقواعد عامة، وحجته في ذلك أن الهيئات المحلية هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسؤول عن ممارسة كافة شؤونه المحلية<sup>4</sup>. وهكذا فإن توزيع الاختصاصات يتم بصفة عامة طبقا لقاعدة عامة تستوعب ما يستجد من أمور حالية ومستقبلية، ومن بين الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب إضافة إلى فرنسا: مصر - المغرب - تونس - لبنان - بلجيكا - سويسرا - روسيا<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 129 .

<sup>2</sup> خيرة مقطف، مرجع سابق، ص 155 .

<sup>3</sup> رمضان تيسمبال، إستقلالية الجماعات المحلية وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008، ص 28 .

<sup>4</sup> خيرة مقطف، مرجع سابق، ص 155 .

<sup>5</sup> أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 129 .

ولقد تم انتقاد هذا الأسلوب من طرف الفقهاء، إذ أن عمومية الاختصاصات تؤدي في الواقع العملي إلى غموض في تحديد المعيار للتمييز بين الخدمات المحلية والخدمات الوطنية .

## 2- الأسلوب الحصري:

وهو عكس الأسلوب الأول، ويقصد به اقتصار اختصاص الوحدات اللامركزية على بعض المصالح، ولا يمكن للمجالس المحلية أن تتجاوز الاختصاص الذي رسمته لها القوانين إلا بنص جديد، اذن يقصد بهذا الأسلوب بصغة أخرى، أن كل ما لم ينص القانون على تحويله إلى الإدارة المحلية يعد من صميم اختصاص السلطة المركزية، ويخضع فيها تحديد الاختصاصات المحلية لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية لكل مجلس محلي<sup>1</sup>، أي أن الاختصاصات تتباين من جماعة مركزية إلى أخرى ومن مدينة إلى أخرى، فقد نجد مجلسا لمدينة كبيرة يتمتع باختصاصات أقل من تلك التي يمارسها مجلس مدينة صغيرة<sup>2</sup>.

لكن الملاحظ على هذا الأسلوب أنه بالرغم من وضوح الاختصاصات المحلية، إلا أنه يقيد بها ويحصرها لدرجة كبيرة، مما يجعل بعض المرافق ذات أهمية وحيوية لكن لا تحظى بالعناية نظرا للقيود الواردة عليها<sup>3</sup>، وذلك بانتظار اجتماع البرلمان ليسمح لها بصفة قانونية ممارسة صلاحية معينة .

## 3- أسلوب التفريع :

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد عملا بالمبدأ الأصل في الالتزام بناءً على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يتفرع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى .

ولقد تم تبني هذا المبدأ بعد الإصلاحات التي قامت بها فرنسا في مرحلة ما بعد 1982، وخصوصا قانون 1982/03/02، حيث أرادت الدولة الفرنسية العدول عن الصيغ العامة للاختصاصات، وتفصيلها بشكل أدق للتقليل من ظاهرة التداخل والتشابك بين الجماعات العمومية، غير أنه لا يزال الأمر يتطلب إدخال تغييرات أخرى من أجل المزيد من التدقيق بخصوص الاختصاصات التي تتعلق بالدولة أو الإدارة المحلية، فكشف عن مبدأ التفريع الذي يجبر الدولة أن تتخلى عن كل الاختصاصات للإدارة المحلية

<sup>1</sup> رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص 28 .

<sup>2</sup> خيرة مقطف، ص 154 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 157 .

(الجماعات) التي تستطيع الاضطلاع بها، كما قام التوزيع على مبدأ القرب أو الجوار، بحيث تسند المهام للإدارة المحلية كل القضايا اللصيقة بسكانها<sup>1</sup>.

وأهم ما جاء في هذه النصوص من تعديلات، هو إسناد لكل جماعة عمومية (الدولة - الجهة- المحافظات-الجماعات) مجموعة من الاختصاصات المنسجمة والمتناسقة والتي يمكن ممارستها بالإمكانات المتوفرة، بحيث لا تتدخل أية جماعة في المجموعة المذكورة الاختصاصات المسندة لغيرها، إلا إذا كان التدخل من باب التعاون والشراكة، وهكذا حدد لكل مستوى توجه معين بحيث أصبحت الجماعات هي المتحكم في المجال بإسنادها أهم الاختصاصات<sup>2</sup>.

ولقد أضاف النظام الفرنسي لمبدأ الاختصاص العام في إسناد المصالح المحلية للجماعات الإقليمية، مبدأ التفريع وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2003 في الفقرة الثانية من المادة 72 والتي تنص على: "للجماعات الإقليمية إمكانية اتخاذ قرارات بالنسبة لمجمل الاختصاصات التي يمكن أن تنفذ بطريق جيدة على مستوى هذه الجماعات"<sup>3</sup>.

ومن مزايا مبدأ التفريع؛ تنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دون الحاجة إلى انتظار توجيهات واوامر من السلطة المركزية، الشيء الذي يجعل الجهات أو الجماعات أو الإدارة المحلية قادرة على إغناء نفسها عن طريق اتساع الخيارات مع المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي (المجتمع المدني)، ومن خلال ذلك فهذا المبدأ يقترح بشكل طبيعي تنظيما اقليميا بسيطا، مرنا وملائما كأحد شروط الرواج الاقتصادي وتحديثه، إضافة إلى تقوية المبادرة للمسيرين المحليين وإثارة وتقوية حسهم بالمسؤولية اتجاه الناخبين<sup>4</sup>.

#### 4- أسلوب التدبير الحر:

ويقصد به منح المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، وفي احترام تام بطبيعة الحال للمقتضيات القانونية والتنظيمية وبمراعاة للإمكانات التمويلية المتاحة .

<sup>1</sup> محمد بوجيدة، طرق توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد46، المغرب، 2002، ص ص 134 - 135

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 135 - 136 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 101.

<sup>4</sup> علي قاسمي التسمساني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهوية المتقدمة، مجلة العلوم القانونية، العدد 4/5، طنجة، المغرب، 2012، ص 13 .

إذن فالتدبير الحر معناه إلغاء مفهوم الوصاية على عمل المجالس الجهوية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها، ويعتبر آلية هامة وفعالة لربح الرهانات المطروحة فيما يتعلق بتنمية الجهات وجعلها أقطابا حقيقية للتنمية، فالإدارة المحلية في ظل هذا المبدأ هي القائد المخطط والبناء الاستراتيجي للتنمية، وذلك لتوفره على صلاحيات وضع وتتبع البرامج التنموية<sup>1</sup>.

### ثانيا: أسلوب توزيع الاختصاص في الجزائر :

لقد اتخذ المشرع الجزائري من عمومية الاختصاص طريقة لتوزيع الوظائف بين الدولة والإدارة المحلية وفقا للأسلوب الفرنسي أي أسلوب الاختصاص العام، الذي له من العيوب ما يؤدي في الواقع العملي إلى إبهام وغموض في صلاحيات الإدارة المحلية بسبب عدم القدرة في الفصل بين ما هو محلي وما هو وطني، مما أثر على حركة الإدارة المحلية، فلا يمكنها التحرك تلقائيا إلا بناءً على توجيهات السلطة المركزية، فتتعطل مهام الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

إن مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، ووجود معيار مطلق للترقية بين ما هو وطني وما هو محلي يختلف حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة، فهناك مرافق وطنية من جهة ومحلية من جهة أخرى.

إن الاختصاص المحلي مفاده أن يكون للمجلس المحلي المنتخب اختصاصات أصيلة متعلقة بشؤون الوحدة المحلية، ذلك أن الاستقلال المحلي لا يتأكد إلا بمنح الهيئات المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية<sup>3</sup>.

إن تدخل السلطة المركزية في صلاحيات الإدارة المحلية له العديد من الآثار السلبية، حيث يكون التدخل في معظم الأحيان غير متوافق مع إمكانيات الإدارة المحلية\*، وقد أوضحت الجوانب العملية عن وجود اختلالات على مستوى ممارسة هذه الصلاحيات، ولهذا يفترض أن يأخذ بعين الحسبان استقلالية الإدارة المحلية سواء بالنسبة للمسؤولية أو الصلاحيات حين منحها مهمة معينة، وذلك بالنسبة لطبيعة المهمة

<sup>1</sup> علي قاسمي التسمساني، مرجع سابق، ص 13 - 14 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 96 .

<sup>3</sup> خيرة مقطف، مرجع سابق، ص 153 .

\* قبل التعددية الحزبية والتوجه نحو الرأسمالية، كان تدخل السلطة المركزية في صلاحيات الإدارة المحلية بصورة واسعة وبعد دستور 1989 واعتماد التعددية الحزبية وكذا الانفتاح على السوق أصبحت وتيرة التدخل أقل مقارنة بما كانت عليه سابقا .

والمعطيات المتصلة بالكفاءة والنجاعة والتكلفة، مما يستوجب المتابعة الدائمة للبحث في تحديث تحديدها، وجعلها مسايرة لواقع الأنظمة الإدارية وتحولات أدوار الدول<sup>1</sup>.

إذن فالمشرع الجزائري أخذ بالأسلوب الفرنسي ونستشف ذلك من خلال نص المادة 52 من قانون البلدية 10/11، حيث يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، نفس الشيء بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي الذي يتداول في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاته، ونستشف ذلك أيضا من خلال الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية 07/12 .

لكنم يكرس المؤسس الدستوري الجزائري كما بينا أعلاه، أي من أحد المبادئ التي تضمن استقلالية الإدارة المحلية وتعزز مكانتها فيما يخص تقسيم الاختصاصات بينها وبين الدولة، حيث يطغى عليها التشابك والغموض، مما لا يعد ضمانا لمصالح الإدارة المحلية ولا يخدم التنظيم الديمقراطي للدولة والتنمية المحلية، الأمر الذي لا يساهم في تطوير وترقية الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

### ثالثا: الأسلوب الأصح لتوزيع الاختصاص بين الدولة والإدارة المحلية:

إن ترك المجال مفتوحا للحكومة وخاصة الوزارة الوصية لتحديد مضمون الاختصاصات للإدارة المحلية في كثير من المجالات بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق المصالح غير المركزية التي تفرض تداخل الاختصاصات في مجال تقديم الخدمة العمومية<sup>3</sup>، كل هذا سيؤدي إلى عدم استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ قرارات مستقلة والتحسين من الخدمات العمومية.

وعليه، فينبغي إيجاد أساليب وأنماط متوافقة مع البيئة الجزائرية من ناحية، واعتماد الأساليب الحديثة التي تمارسها الأنظمة المقارنة من ناحية أخرى وذلك من خلال<sup>4</sup>:

1. المزج بين الاختصاص العام والحصري، فكلا منهما لديه وجه إيجابي ووجه سلبي، ولهذا فالأسلوب الحصري ينتاسب إلى حد ما مع نظامنا المحلي في المراحل الأولى للإصلاح، خصوصا وأن الإدارة المحلية تعرف تحولات في شتى الميادين، وكذا يتوافق مع خصوصية الإدارة المحلية في الجزائر لأنها تتميز بمحدودية إمكانياتها المالية والبشرية، وهكذا يتم تكليف البلديات والولايات بمهام تقدر على تنفيذها بإمكانياتها وطبيعتها وعدد سكانها، وبعدها يتم التوسع في المهام بتطور تلك الإمكانيات .

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 96 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 102.

<sup>3</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 168 .

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 99 .

2. اعتماد مبدأ التفريع كآلية حديثة لتوزيع الاختصاص: يعتمد هذا الأسلوب في الأنظمة اللامركزية، ويعتمد كما ذكرنا سابقا على فصل حاسم للاختصاصات بين الدولة والإدارة المحلية، حيث أن الدولة لا تتدخل في تقديم الخدمة العمومية إلا عند عجز الإدارة المحلية صاحبة الاختصاص الأصلي، بالإضافة إلى عدم تدخل وحدة إدارية في اختصاصات وحدة إدارية أخرى إلا في إطار التعاون والشراكة، وهكذا يصبح عدم تدخل الدولة في اختصاصات الإدارة المحلية؛ ضمانة دستورية .

وعليه؛ كان من الأجدر على المشرع الجزائري أن يحذو حذو الدول المجاورة (المغرب وتونس) في اعتماده مبدأ التفريع إلى جانب مبادئ أخرى يقتضيها نظام اللامركزية الإدارية، ويمكن بالنسبة للجزائر أن تعتمد على مزيج بين مبدأ الاختصاص العام والحصري لحماية مبدأ استقلالية الإدارة المحلية، ويتعد عن التداخل والغموض، وبالتالي تحقيق التنمية المحلية بما فيها تقديم خدمات عمومية راقية .

### الفرع الثاني: إعادة النظر في الرقابة الوصائية المتشددة على الإدارة المحلية:

لقد حاول المشرع الجزائري خاصة في الإصلاحات القانونية الجديدة التوسيع من استقلالية الإدارة المحلية وزيادة حجم صلاحياتها، لكن الرقابة الوصائية الممارسة على الإدارة المحلية من طرف السلطة المركزية لا تزال مشددة، وهذا الأمر يمس من حريتها واستقلاليتها في أداء صلاحياتها.

وبالرغم من تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أن صلاحياتها مرتبطة بالسلطة المركزية، حيث تمارس هذه الأخيرة الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية سواء في أعمالها التي يصدرها المجالس الشعبية المحلية سواء الأعمال الإيجابية التي تكون محل رقابة السلطة الوصية عن طريق التصديق أو الإبطال، أو الأعمال السلبية والتي يقصد بها امتناع الهيئات المحلية من أداء مهامهم الموكلة لهم وتكون محل رقابة وصائية عن طريق أداة الحلول، وهناك رقابة على أعضاء المجالس أو على المجالس كهيئة كما أسلفنا التطرق إليه، وهذا الأمر طبيعي فالوصاية على الإدارة المحلية أمر مطلوب، لأن الاستقلالية المطلقة تشكل تهديدا لوحدة الدولة، أضف إلى ذلك فإن الرقابة الوصائية تعتبر ضمانة ضد الفساد الإداري، لكن الأمر غير المرغوب فيه هو الرقابة الوصائية المتشددة التي تعرقل عمل الوحدات المحلية وتماسقلاليتها، الأمر الذي ينعكس بالسلب على أداء صلاحياتها، وبالتالي تعيق دورها في تجويد الخدمة العمومية المحلية.

ويمكننا أن نفسر هذا الأمر بحماية الإدارة المركزية لسلطاتها ووجودها وبعدها تأتي الإدارة المحلية، فقيامها بالرقابة الوصائية على أعمالها وأموالها وتدخلها بشكل صارم في الشؤون المحلية سيزيدها هيمنة وسيطرة<sup>1</sup>، ومن آثار الوصاية على الإدارة المحلية نذكر ما يلي :

#### أولاً: الوصاية تقيد من صلاحيات الإدارة المحلية:

لقيام اللامركزية الإدارية يجب أن يكون هناك توازن بين الوحدات المحلية والإدارة المركزية، وذلك من خلال منح استقلالية للإدارة المحلية من جهة، ومنح الرقابة الوصائية للسلطة المركزية من جهة أخرى، لأن الاستقلالية المطلقة للوحدات المحلية ستشكل تهديداً مباشراً لدولة القانون ولسيادتها، أما الوصاية المتشددة ستلغي وجود الوحدات المحلية وتشوه طبيعة النظام الإداري اللامركزي المنتهج<sup>2</sup>.

لكن بالنسبة لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر، ومن خلال النصوص القانونية المنظمة لها، نجد أنه يتخللها بعض النقص والقصور، الأمر الذي سينعكس سلباً على صلاحيات الإدارة المحلية، وعليه ولمعرفة مدى تأثير تلك الاختلالات على استقلالية الوحدات المحلية نتطرق للنقاط التالية :

#### 1) اشتراط مصادقة الجهة الوصية على مداوات المجالس المحلية المنتخبة:

يقصد بالمصادقة؛ تولي جهات الوصاية طبقاً للقوانين تركية القرار الصادر عن المجالس المحلية، لكي يصبح مرتباً لآثاره القانونية، وقد تكون المصادقة وفقاً لما ينص عليه القانون إما صراحة أو ضمناً<sup>3</sup> . ومن خلال النصوص القانونية الناضجة للهيئات اللامركزية نجد أن المشرع قيد من استقلالية الإدارة المحلية، وذلك من خلال الإكثار من الأعمال الواجب التصديق عليها من طرف الجهة الوصية بصفة صريحة أو إطالة مدة نفاذ المداولة بعد إيداعها للجهة الوصية وبالتالي فهي مصادقة ضمنية<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> نادية تياب، مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، المجلد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010، ص 30 .

<sup>2</sup> محسن شادي وعادل بوعمران، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري، قراءة تحليلية نقدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)، 2020، ص 109 .

<sup>3</sup> منية شوادية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 03/04 مارس 2014، ص 04 .  
- أنظر أيضاً إلى المادتين: 57 و 61 من قانون البلدية 10/11، السالف الذكر، والمادتين: 55 و 56 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>4</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2010، ص 1919 .

أ- تصديق الجهة الوصية الصريح: لقد نصت المادة 55 من قانون الولاية 07/12 على مجموعة من المداولات التي تشترط مصادقة وزير الداخلية عليها كجهة وصية في أجل لا يتعدى الشهران، وتتمثل هذه المداولات في:

- الميزانيات والحسابات
  - التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.
  - إتفاقيات التوأمة.
  - الهبات والوصايا الأجنبية.
- كما حدد قانون البلدية 10/11 في المادة 57 منه المداولات المعنية بالتصديق الصريح وهي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية.

ويتم المصادقة عليها من طرف الوالي كجهة وصية في مدة لا تتجاوز 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، وبانتهاء المدة تعتبر المداولات مصادق عليها، وذلك طبقا لنص المادة 58 من نفس القانون.

ب- تصديق الجهة الوصية الضمني : بالرجوع إلى المادة 56 من قانون البلدية 10/11 والمادة 54 من قانون الولاية نجد أن مداولات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، سواء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وعليه باستثناء المداولات التي تشترط المصادقة الصريحة المذكورة أعلاه، فإن باقي المداولات تتطلب مصادقة ضمنية، أي سكوت الجهة الوصية طيلة المدة التي حددها القانون .

كما نصت المادة 99 من قانون البلدية بخصوص قراراتها المتعلقة بالتنظيمات العامة، على أنها تصبح قابلة للتنفيذ بعد مرور شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الاستعجال، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ القرار فورا وذلك بعد إعلام الوالي .

وعليه؛ فمدة 21 يوما للمصادقة الضمنية من طرف الوالي يعتبر تعليقا لأعمال الهيئات المحلية ويمس باستقلاليتها، وصورة من صور التدخل في الشؤون المحلية فهو بمثابة حق الفيتو الذي يخول السلطة المركزية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية<sup>1</sup>.

أيضا المشرع لما حدد مدد لسلطة الوصاية لكي تتمكن البلدية من تنفيذ أعمالها دون اشتراط صدور صريح من جهة الوصاية، كان هدفه عدم عرقلة السير الحسن للبلدية، لكن المصادقة الضمنية بعيدة عن الواقع العملي، لأنه في الواقع لا يستطيع المسؤولون البلديون بتنفيذ المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة للسلطة الوصائية، الأمر الذي يجعل التأشيرة على المداولات شرطا لازما، وذلك بسبب خوف المنتخبين البلديين من ممارسة صلاحياتهم بالرغم من اعتراف القانون لهم بها، ومن هنا؛ سيطر الوالي على الحياة الإدارية والسياسية للمجلس الشعبي البلدي نظرا لضعف أعضائه<sup>2</sup>.

## (2) امكانية ابطال مداولات المجالس المحلية المنتخبة من قبل الجهة الوصية:

يعتبر إبطال قرار صادر من طرف المجالس المحلية المنتخبة من طرف الجهة الوصية دليل قوي على سمو الجهة الوصية وسيطرتها على المجالس الشعبية المحلية، إلا أن هذه الآلية مقيدة بنص قانوني فلا يمكن للجهة الوصية ممارسة آلية إبطال المداولات المحلية إلا إذا كان هناك نص صريح استنادا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" وذلك نظرا لخطورة هذه الآلية، ويتراوح هذا الإجراء بين البطلان المطلق والبطلان النسبي .

أ- **البطلان المطلق**: لقد تم النص على هذه الآلية في المادة 53 من قانون الولاية والمادة 59 من قانون البلدية، بحيث تبطل بقوة القانون المداولات التالية :

- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، المداولات المعنية بالبطلان المطلق هي :
- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية .
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته .
- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس .
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه .

<sup>1</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1921 .

<sup>2</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 163 .

اذن؛ فإذا تبين للوالي إختراق مداوات المجلس الشعبي الولائي لإحدى هذه المسائل، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها .

- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، المداوات المعنية بالبطلان المطلق هي :

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

- غير المحررة باللغة العربية

بحيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار،

**ب- البطلان النسبي:** من خلال نص المادة 57 من قانون الولاية يتضح أن هناك بعض المسائل المنصوص عليها في المادة 56 من نفس القانون إذا ما تمت مخالفتها يمكن للوالي أن يثير بطلان تلك المداولة خلال 15 يوماً الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، وعليه؛ ومن خلال مصطلح " يمكن.." نستشف بأن إجراء البطلان نسبي وليس مطلق .

وبالنسبة لقانون البلدية فقد اعتبر بعض الباحثين أن المادة 60 منه قد حددت المسائل التي يمكن للوالي أن يبطل مداولاتها في حالة مخالفتها، لكن نص المادة لم يأت بصفة صريحة على نوع البطلان إذ بدأ النص بعبارة "لا يمكن.." وانتهى بعبارة "وإلا تعد هذه المداولة باطلة" فهي أقرب في معناها ومبناها للبطلان المطلق منه للبطلان النسبي<sup>1</sup>.

وفي حالة توافر حالة من حالات البطلان المطلق أو البطلان النسبي، فإن المشرع قد نص على إمكانية رفع دعوى الإلغاء، بحيث تم الاعتراف للوالي بصلاحيته رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بإبطال المداوات التي اتخذت خرقاً للمادة 53 من قانون الولاية، خلال 21 يوماً التي تلي اتخاذ المداولة<sup>2</sup>.

ويعتبر هذا الإجراء قفزة نوعية من طرف المشرع الجزائري، حيث تؤكد أن إخضاع المداوات للرقابة القضائية أكثر تجسيدا لاستقلالية الإدارة المحلية، إذ أن القضاء الإداري هو الفيصل في حالة وجود شك في مشروعية المداولة من عدمه، فنقل الاختصاص بإبطال المداوات من الجهة الوصية إلى القضاء يعتبر من

<sup>1</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1924 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 1925 .

أهم الضمانات التي استحدثها قانون الولاية 07/12، الأمر الذي سيساهم في تجسيد استقلالية المجالس المحلية المنتخبة<sup>1</sup>.

**3) حلول السلطة الوصية محل المجالس المحلية المنتخبة<sup>2</sup>** : ليس كل أداة وصاية هدفها عرقلة الهيئات اللامركزية، فأحيانا نجد لها بعض الإيجابيات التي تعتبر كضمانة لمبادئ المرافق العامة، فحينما نكون أمام مجلس محلي منتخب مهمل في أداء مهامه، حتما سيؤدي هذا إلى توقف المرفق العام المحلي أو تذبذب في أداء مهامه، وبالتالي سيتضرر مواطني تلك الوحدة المحلية من الخدمات السيئة التي سيتلقونها<sup>3</sup>.

أما الوجه السلبي لآلية الحل، فيتمثل في كونه أخطر أثر للوصاية الإدارية، لما فيه من تعدي خطير على استقلال المجالس المحلية، بحيث تحال بموجبه سلطة التقرير إلى الجهة الوصية بدلا من الشخص الخاضع لها كعقاب عن امتناعه وتعنته وإهماله في أداء صلاحياته رغم تنبيهه<sup>4</sup>، وفي مجال التسيير الإداري فنجد أن الوالي يمكن أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>5</sup>، لكن الملاحظ أن المشرع لم يرقم بإجراء الحل في مجال التسيير الإداري للولاية لأن المكلف والمسؤول على تنفيذ الأعمال هو الوالي، وبما أنه معين وباعتباره هيئة عدم تركيز ويخضع في قراراته لرغبات السلطة المركزية، فإنه لا تحل محله السلطة الوصية، أما بخصوص الجانب المالي فيمكن للجهة الوصية أن تحل محله<sup>6</sup>.

إذن فبالإضافة إلى حلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي في ممارسة أعمالها، فنجد أن الحل كأداة وصاية يمارس على الهيئات المحلية بالنسبة للميزانية من الإعداد إلى التنفيذ، مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية<sup>7</sup>.

حيث يشترط المشرع على المجالس المحلية عند تصويتها على الميزانية إحداث توازن حقيقي بين الإيرادات والنفقات وإلا امتنعت الجهة الوصية عن المصادقة عليها<sup>8</sup>، كما مكن قانون المشرع من خلال

<sup>1</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1925 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 111 .

<sup>4</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1926 .

<sup>5</sup> أنظر المادة 100 من قانون البلدية 10/11 ، السالف الذكر .

<sup>6</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1926 .

<sup>7</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>8</sup> أنظر المادة 161 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر، والمادة 183 من قانون البلدية 10/11، السالف الذكر .

قانون الولاية 07/12 لوزير الداخلية التدخل في التنظيم والتسيير المالي وبدون اعدار سابق محل المجلس الشعبي الولائي المنتخب عند عدم التصويت على الميزانية، أو عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة توازنها عند ظهور عجز أثناء التنفيذ كما نصت المادة 169 من قانون الولاية على ذلك، لكن الأمر غير الواضح هو: ما فائدة الحل محل أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالرغم من أنهم لا علاقة لهم في تحضير الميزانية بل الوالي هو الذي يقوم بإعدادها بموافقة وزير الداخلية<sup>1</sup>.

مما سبق، نلاحظ أن السلطة المركزية تنتزع لنفسها موقعا إضافيا للتأثير في القرار المحلي من خلال سلطتها في التصديق أو إبطال المداولات وكذا سلطة الحل والحل الذي ينهي وجود المجالس الشعبية المحلية .

**4) التدخل الصارم للسلطة الوصية لإنهاء المجالس الشعبية المحلية (الحل):** يعتبر الحل أيضا إجراء خطير، نظرا للآثار الناتجة عليه والتي تفضي إلى إنهاء وإعدام المجلس وتجريد أعضائه من أحقيتهم التمثيلية، ولهذا نجد أن المشرع قيده في حالات معينة مذكورة في المادة 46 من قانون البلدية 10/11 والمادة 48 من قانون الولاية، لكن إذا تمعنا في الحالات جيدا نجد أن بعض الحالات غامضة الأمر الذي يزيد من السلطة التقديرية للجهة الوصية، كما يزيد قوة فوق قوتها و في نفس الوقت يضعف الهيئات المحلية<sup>2</sup>.

**ثانيا: الوصاية المتشددة تقيد وتضعف المركز القانوني لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة :**

**1.** إضعاف مركز المنتخبين المحليين، وذلك من خلال المساس بالمسار المهني للمنتخب المحلي، فمنها ما يؤدي إلى تجميد العضوية لمدة زمنية محددة ومنها ما يؤدي إلى التجريد من العضوية بصفة نهائية<sup>3</sup>.  
وكما هو معلوم فالمنتخب المحلي تحصل على مقعده في المجالس المحلية عن طريق الانتخابات، ونظرا للطابع السياسي للإدارة المحلية، فليس لأي جهة الحق في المساس بذلك سوى بالانتخاب عند انقضاء عهده، لكن أحيانا يستلزم الأمر تدخل الجهة الوصية لتغيير مركزه القانوني، وذلك حفاظا على المصلحة العامة<sup>4</sup>، وأهم الصور التي تمس بالمركز القانوني للمنتخب المحلي والمنصوص عليها في قانون الولاية

<sup>1</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1927، أنظر المادتين 160 و168 من قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 11 - 112 . .

<sup>3</sup> نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص 1928 .

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 104 .

07/12 وقانون البلدية 10/11 هي : الإيقاف، التوقيف، التخلي عن العهدة، الاستقالة الحكيمة، الإقالة، الإقصاء.

2. تتدخل السلطة المركزية في المنتخب المحلي من خلال دورها في تنظيم الانتخابات المتعلقة بتشكيل المجالس الشعبية المحلية، وعلى الرغم من تحرر المجالس المحلية المنتخبة نوعا ما من تدخل الإدارة المركزية في العملية الانتخابية مقارنة بقوانين الانتخابات السابقة، إلا أنها لا يزال لها دور في قبول الترشيحات والمصادقة على قوائم المترشحين، مما يدل على هيمنتها على وسائل تأثير جد مهمة، ولا تجدنا نغالي عندما نقول أن الإدارة تساهم بكل ما تحوزه من امتيازات في تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالرغم من وجود هيئة مستقلة لتنظيم الانتخابات المحلية، الأمر الذي يجعلها تتحمل مسؤولية ضعفها وما ينجر عنه من آثار على التنمية المحلية وتقديم الخدمات العمومية المحلية<sup>1</sup>.

ومما سبق نخلص إلى أنه؛ ولكي تتمكن الإدارة المحلية من أداء مهامها على أكمل وجه، ونكون أمام لامركزية حقيقية، يجب أن يقلل المشرع من آلية الرقابة الوصائية وذلك من خلال ممارسة رقابة المشروعية دون رقابة الملائمة، لأن موضوع الملائمة يجب أن يبقى من الاختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية التي لا تمتد إليها رقابة السلطة الوصائية بناء على أنها هيئات مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية أي؛ تتصرف في شؤونها الذاتية بنفسها، وبما أن رقابة الملائمة هي رقابة على السلطة التقديرية للهيئات اللامركزية، تنطوي على المساس باستقلال هذه الهيئات<sup>2</sup>.

### ثالثا: ترشيد الوصاية الإدارية :

وعليه؛ ولهذه الأسباب تخلى المشرع الفرنسي عن الرقابة الوصائية واستبدلها بالرقابة القضائية لمراقبة أعمال الجهات المحلية، لكن المشرع الجزائري لا يزال يصر لحد الساعة على ممارسة الرقابة الوصائية<sup>3</sup> المتشددة، رغم سلبياتها التي تعرقل تنمية الإدارة المحلية وترقية خدماتها العمومية . ولهذا يستلزم الأمر ترشيد الوصاية الإدارية بما يضمن مصلحة الطرفين؛ سواء السلطة المركزية أو الإدارة المحلية وذلك من خلال النقاط التالية<sup>4</sup> :

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 109 .

<sup>2</sup> أنظر في ذلك: خيرة مقطف، مرجع سابق، ص 217 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات مرجع سابق، ص 104 .

<sup>4</sup> أنظر في ذلك: صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 177 واسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 104-105-106 .

• تنظيم وضبط وتحديد قواعد وإجراءات الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية، للتمييز بين الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية ثم السعي لتضييقها أي تخفيف الرقابة الوصائية بالإبقاء على رقابة المشروعية دون رقابة الملائمة.

• ترشيد الوصاية الإدارية من خلال التركيز على التنسيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وكذا بين الوحدات المحلية فيما بينها أي الولاية والبلديات قصد تحقيق التكامل داخل الدولة.

• يستلزم الأمر على المشرع الجزائري أن يحذو حذو المشرع الفرنسي استكمالاً للنظام الذي أخذناه عنه وجعله يتماشى وظروفنا المحلية وذلك بإلغاء الوصاية الإدارية واستبدالها بالرقابة القضائية، حيث بدأت الدولة الفرنسية في التوجه لهذا المبدأ منذ 1982/03/02، فأعطى الحرية للإدارة المحلية وذلك بإلغاء الوصاية الإدارية والمالية والتقنية، تم من خلالها تعزيز قدرات وقرارات الإدارة المحلية أو الجهات بفرنسا، وتصبح قراراتها نافذة بمجرد نشرها إذا كانت قرارات تنظيمية وعند تبليغها إذا كانت قرارات فردية ويستثنى من ذلك بعض القرارات التي يستلزم الأمر فيها بأن تحال إلى ممثل الدولة، بحيث تمارس رقابة المشروعية على أعمال الجهات، وتطبق بشكل لاحق عليها، وفي هذه الحالات يقوم ممثل الدولة بطلب إلغاء القرار المحلي من طرف القضاء المختص إذا اكتشف أنها غير مشروعة.

إذن قرارات الجهات في فرنسا تعتمد على القاعدة العامة وهي تطبيق مبدأ النفاذ المباشر بقوة القانون.

• إلغاء الوصاية المالية التي تمارسها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، بحيث تسمح له الحلول لإعادة توازنها أو لإدراج النفقات الإلزامية، وتحول هذا الاختصاص إلى هيئة قضائية تتمثل في الغرفة الجهوية للمحاسبة، إذ يعتبر هدفها مساعدة الهيئات المحلية بالتوجيه والإرشاد، أي أن الإدارة المركزية يمنع عليها بتاتا التدخل بهذا الخصوص إلا إذا كان تنفيذاً لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة.

وعليه، ولتعميق مفهوم اللامركزية الإقليمية في هذا الجانب، لابد من التخفيف من نظام الرقابة، وذلك بالتخلي عن رقابة الملائمة وجعلها رقابة مشروعية فقط، وذلك قبل التنبؤ الكامل للرقابة القضائية، وتوحيد هذه الرقابة من قبل الجهات المركزية، بالإضافة إلى ممارسة الولاية لأدوار رقابية ذات طبيعة بيداغوجية وتوجيهية، وتساهم أيضاً في التنسيق بين البلديات، إذن فكل إصلاح يتعلق بها يجب أن يكون ملائماً مع خصوصيات تلك الوحدة الإدارية، ومدى استعداد وقبول محيطها البيئي لهذا التغيير<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات ، مرجع سابق، ص 117 .

## الفصل الثاني

ما هية الخدمة العمومية في إطار صلاحيات الإدارة المحلية  
ومعوقات الرُّقي بها

## الفصل الثاني

### ما هية الخدمة العمومية في إطار صلاحيات الإدارة المحلية ومعوقات الرقي بها

ترجع فكرة اللجوء إلى اللامركزية الإدارية بسبب عيوب نظام المركزية الإدارية من استبداد في القرارات وعدم مراعاة خصوصية الوحدات المحلية وغيرها من مساوئ هذا النظام، ولهذا فمن خلال الإدارة المحلية ستقرب الدولة الإدارة من المواطن، وذلك بتقديمها لخدمات تتماشى مع خصوصية الوحدة المحلية ورغبات مواطنيها، وفي نفس الوقت ستحرص على تحسين خدماتها لتصل إلى تقديم خدمات راقية تتماشى مع تطلعات المواطنين أو أكثر.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الخدمات العمومية تختلف بين ما هو وطني وهي الخدمات التي تقدمها السلطات المركزية على مستوى الوطن، وبين ما هو محلي تقدمه الإدارة المحلية (الولاية - البلدية) لأنها الأقرب إلى المواطن.

ولقد حدد المشرع الخدمات العمومية المحلية التي هي من اختصاص (الإدارة المحلية) البلدية والولاية، وذلك لأداء خدماتهم اتجاه المواطنين المحليين مع الحرص على إشباع رغباتهم، وكذا تجويد الخدمة وتقديمها في شكل راقٍ، لكن كما وضحنا في الفصل الأول من هذا الباب هناك أسس تقوم عليها الإدارة المحلية لكي تقوم بأداء خدماتها على أكمل وجه، وفي حال مس هذه الأسس أي اختلال سيؤثر بشكل كبير على دورها في تقديم الخدمات العمومية المحلية، ومن أهم هذه الأسس استقلاليتها ورفع الرقابة الوصائية المتشددة، أضف إلى ذلك توفرها على ميزانية كافية إلى جانب وجود نظام انتخابي لأعضاء المجالس الشعبية المحلية يضمن فعاليتهم في القيام بمهامهم المخولة لهم على أكمل وجه.

بالإضافة إلى ذلك، فالإدارة لا تخلو من بعض السلوكات السلبية أي الاختلالات ذات الطابع الإداري والتي تعيق أداء الإدارة المحلية لخدماتها أو ترقيتها، كل هذه المسائل سنتعرف عليها من خلال المبحثين التاليين :

- المبحث الأول : مجالات تدخل الإدارة المحلية في تقديم الخدمة العمومية
- المبحث الثاني : عوائق ترقيّة الخدمة العمومية المحلية

## المبحث الأول :

### مجالات تدخل الإدارة المحلية في تقديم الخدمة العمومية

تقوم الإدارة المحلية بمجموعة من الصلاحيات لتحقيق التنمية المحلية حددها لها المشرع في قانوني الولاية والبلدية، وتدور صلاحيات الإدارة المحلية حول ما هو ذو طبيعة محلية في شتى المجالات، سواء في الجانب الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي... الخ من جوانب الحياة التي يحتاجها المواطنون المحليين بشكل يومي، كما أنهم يتطلعون إلى رقيها وتجويدها بالإضافة إلى مسيرتها للتطورات العالمية.

وعليه؛ سنحدد صلاحيات كلا من البلدية والولاية حسب ما أسند لهما المشرع من مهام، ليقوما بها على المستوى المحلي لكن قبل ذلك سنتعرف أولاً على الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية وكل ما يتعلق بهما، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول : الأطر المعرفية للخدمة العمومية

- المطلب الثاني: اختصاصات الإدارة المحلية في تأدية الخدمة العمومية

#### المطلب الأول: الأطر المعرفية للخدمة العمومية

سننترق في هذا المطلب إلى المجال المعرفي للخدمة العمومية بحيث سنقوم بتحليل ومناقشة مختلف المفاهيم المرتبطة بالخدمة العمومية لتحديد الأطر المعرفية للخدمات العامة وذلك من خلال ضبط المفهوم ودراسة أبعاده وكل ما يرتبط به وسيكون ذلك بداية بتوضيح المقصود من مصطلح الخدمة للانتقال بعدها بشيء من التفصيل إلى مناقشة مفهوم الخدمة العمومية وبيان أنواعها وخصائصها وصولاً إلى مناقشة مصطلح الخدمة العمومية المحلية وهي محل الدراسة، كما سننترق إلى أهمية ومبادئ تقديم الخدمة العمومية وذلك من خلال الفرعين التاليين :

- الفرع الأول : مفهوم الخدمة العمومية

- الفرع الثاني : أهمية ومبادئ تقديم الخدمة العمومية

#### الفرع الأول : مفهوم الخدمة العمومية

لقد تزايد الاهتمام بالخدمات العامة في العديد من المجتمعات المعاصرة بتزايد أدوارها في شتى مجالات الحياة اليومية للمواطنين، إذ أصبح التركيز عليها من الاتجاهات الحديثة، كما أصبحت من المعايير التي يقاس بها مدى تطور الدول، فكلما كانت الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها راقية كلما كانت تلك الدولة متطورة والعكس صحيح، لأن الخدمات العمومية هي جوهر الحياة بالنسبة للمواطن وركائز التقدم للمجتمع.

## أولاً: مفهوم الخدمة

### (1) تعريف الخدمة :

قبل التطرق إلى مفهوم الخدمة، نشير أولاً إلى أن أصل مصطلح "الخدمة" لاتيني (Servicium) والذي يعني العبودية وخدمة الأسياد (الملوك)، ويعرف العلماء الخدمة عموماً بطرق متعددة<sup>1</sup>، لأن إعطاء تعريف محدد وشامل للخدمة يعد أمراً صعباً ولهذا فقد اختلفت وجهات نظر الفقهاء في تحديد تعريف الخدمة، وبناء على ذلك تعددت التعاريف وتتنوعت بسبب تركيز كل واحد منهم على جانب معين منها وإن اشتركت في بعض العناصر، ومن بين هذه التعريفات نذكر ما يلي:

عرفت الجمعية الأمريكية للتسويق الخدمة بأنها : النشاطات أو المنافع التي تعرض للبيع أو التي تعرض لارتباطها بسلعة معينة، إلا أن هذا التعريف لا يميز بصورة كافية بين السلعة والخدمة<sup>2</sup>.

كما عرف Christiane Dumoulin الخدمة كما يلي : " تصرف أو مجموعة من التصرفات التي تتم في زمن محدود ومكان معين من خلال وسائل مادية وبشرية لمنفعة فرد معين أو مجموعة من الأفراد بالاعتماد على الإجراءات وسلوكيات منظمة"<sup>3</sup>.

أما الفقيه كوتلر فقد عرف الخدمة على أنها : " نشاط أو إنجاز أو منفعة يقدمها طرف لآخر وتكون أساساً غير ملموسة، ولا ينتج عنها أية ملكية، وأن إنتاجها وتقديمها قد يكون مرتبطاً أو غير مرتبط بمنتج مادي ملموس"<sup>4</sup>.

ويعرفها الفقيه Russ: الخدمة على أنها : "شروط مؤقتة للمنتج أو أداء لنشاط موجه لإشباع حاجات محددة للمستفيدين"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> وفاء حلوز، تدعيم جودة الخدمة البنكية وتقييمها من خلال رضى العميل، دراسة حالة البنوك العمومية الجزائرية بولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه، تخصص بنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2013/2014، ص 11.

<sup>2</sup> عائشة عتيق، جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية الجزائرية - دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية لولاية سعيدة، مذكرة رسالة ماجستير، تخصص تسويق دولي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2011/2012، ص 15.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 16.

<sup>4</sup> ليندة فليسي، واقع جودة الخدمات في المنظمات ودورها في تحقيق الأداء المتميز - دراسة حالة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة امحمد بوقرة "بومرداس"، رسالة ماجستير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة "بومرداس"، السنة الجامعية 2011/2012، ص 26.

<sup>5</sup> Philip Kotler, Bernard Dubois, **Marketing management**, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, 1997, p 4.

أيضا يعرفها الفقيه Adrian Palmer: "إن الخدمة هي عملية إنتاج منفعة غير ملموسة بالدرجة الأساس إما بحد ذاتها أو كعنصر جوهري من منتج ملموس حيث يتم من خلال أي شكل من أشكال التبادل إشباع حاجة أو رغبة مشخصة لدى العميل أو المستفيد"<sup>1</sup>.

أما قاسم نايف علوان فعرفها على أنها "تفاعل اجتماعي بين مجهز الخدمة والزبون ويهدف هذا التفاعلا إلى تحقيق الكفاءة لكليهما"<sup>2</sup>.

ويعرف الفقيه اوريك فوقلير الخدمة على أنها: أكثر من إنتاج أشياء غير ملموسة فهي تفاعل اجتماعي بين المنتج والزبون الذي يشبع احتياجاته ورغباته أثناء عملية الإنتاج<sup>3</sup>.

أما الصميدعي محمود ويوسف عثمان فقد عرفا الخدمة على أنها "أوجه النشاط غير الملموس والتي تهدف إلى إشباع الحاجات والرغبات عندما يتم تقديمها وتسويقها للمستهلك الأخير أو المستخدم الصناعي مقابل أجر معين من المال على أن لا تقترن هذه الخدمات ببيع منتجات أخرى" ويضيفان إلى التعريف أن الخدمة تمثل عمل أو تسهيلات تقود للمساعدة في إنجاز الأعمال مقابل أجر معين<sup>4</sup>.

فعلى الرغم من وجود تعريفات متعددة إلا أن Gronroos استطاع أن يشمل كل تلك التعريفات في تعريف متكامل لهذا المفهوم حيث يرى أن: "الخدمة هي نشاط أو سلسلة من الأنشطة التي تكون إلى حد ما غير ملموسة والتي تتطوي غالبا على تفاعل وتأثير بين الزبون من جهة والهياكل والموارد البشرية والسلع والأساليب المهيأة للاستجابة لرغبات هذا الزبون من جهة أخرى"<sup>5</sup>.

أيضا في مسعى لتعريف الخدمة، ميزت Shostack بين الخدمة والسلعة المادية كما يلي:  
الخدمة هي: "المخرجات الضرورية لمؤسسة الخدمة والتي تستهدف تقديم منافع غير محسوسة يتطلع إليها المستفيدون".

<sup>1</sup> حميد الطائي، بشير العلق، تسويق الخدمات: مدخل وظيفي - استراتيجي، تطبيقي، عمان، دار اليازوردي للطباعة و النشر، 2008، ص 34.

<sup>2</sup> قاسم نايف علوان المحياوي، إدارة الجودة في الخدمات، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 52.

<sup>3</sup> Eric Vogler, **Management Strategique des Services**, édition Dunod, Paris, 2004, p10.

<sup>4</sup> محمود الصميدعي وثمان يوسف، التسويق المصرفي: مدخل استراتيجي كمي تحليلي، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ص 19.

<sup>5</sup> محمد توفيق ماضي، تطبيقات إدارة الجودة الشاملة في المنظمات الخدمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 13.

ويقصد بذلك أنه إذا كانت الجوانب غير المحسوسة هي الغالبة أو السائدة في العرض، فإن ذلك يعني أنها خدمة أكثر مما هي سلعة، والعكس صحيح<sup>1</sup>.

وتعرف أيضا بأنها: "الخدمات هي نشاطات غير ملموسة تهدف أساسا إلى إشباع حاجات ورغبات المستهلك وتحقق له المنفعة"<sup>2</sup>.

ومما سبق، يمكننا تعريف الخدمة كما يلي: "هي نشاط غير ملموس يقوم به طرف اتجاه طرف آخر سواء كانوا أشخاصا طبيعيين فيما بينهم أو بين إدارة وأشخاصا طبيعيين قصد إشباع حاجياتهم وتحقيق المنفعة للطرفين".

## (2) خصائص الخدمة:

من خلال تعاريف الخدمة السابقة الذكر نستنتج أن معظمها ركزت على أهم خصائص الخدمة والمتمثلة في:

- الخدمة عبارة عن أعمال أو نمط من الأداء الفعال الهادف .
  - تكون الخدمة في الغالب غير ملموسة أي ذات طبيعة مجردة، ويعتبر هذا الأمر بمثابة فارق جوهري للتمييز بين الخدمة والسلعة الذي ركزت عليه معظم التعاريف.
  - ولذلك يجد المواطن متلقي الخدمة صعوبة كبيرة في تقييمه لنوعية الخدمة المقدمة من طرف الإدارات العامة على عكس الزبائن الذين سيشترون سلعة معينة، فمن خلال السعر وجودة السلعة يستطيع الحكم على ذلك المنتج المادي، هل هو جيد أم غير جيد.
  - قد ترتبط الخدمة بمنتج مادي ملموس وقد لا ترتبط .
  - إن الهدف الأساسي للخدمة هو تحقيق منفعة للمستفيد وإشباع حاجة وتحقيق رضاه<sup>3</sup>.
- ولمعرفة خصائص الخدمة أكثر علينا أن نفرق بين مزايا الخدمة عن المنتجات المادية وذلك كما يلي :
- ✓ الخدمات غير ملموسة في حين المنتجات تعتبر ملموسة .
  - ✓ الخدمات قابلة للتلف بالمقارنة مع المنتجات القابلة للتخزين.

عتيق عائشة، مرجع سابق ، ص 16 .<sup>1</sup>

<sup>2</sup> زكي خليل المساعد، تسويق الخدمات و تطبيقاته، بيروت، شركة مطابع الأرز، 2000، ص 39.

<sup>3</sup> بومدين طاشمة، مفهوم الخدمة العمومية - دراسة في مستويات التنظير، مداخلة قدمت في الملتقى الدولي الموسوم بترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية (تحديات ورهانات )، المنظم بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، المنعقد يومي 09 - 10 مارس 2016، ص 03 .

- ✓ الخدمات أكثر تغيّرية وغير متوقعة بينما المنتجات ثابتة النمط ومتوقعة .
- ✓ لا يمكن فصل الإنتاج عن الاستهلاك في الخدمات بينما في المنتجات هما متفرقان
- ✓ البعد البشري عنصر أساسي في الخدمات لأن الزبائن هم المادة الأولية المعالجة في الخدمات على خلاف المنتجات التي لا تعتمد على العنصر البشري<sup>1</sup>.

إذن من خلال ما سبق، نستنتج أن خصائص الخدمة هي :

1. عدم الملموسية .
  2. عدم القابلية للتخزين .
  3. التغيّر وعدم التماثل .
  4. التلازمية .
  5. عدم انتقال الملكية .
  6. صعوبة قياس الجودة .
1. عدم الملموسية :

ويقصد بذلك أن الخدمة ليس لها وجود مادي كالمنتجات، فالخدمة يستحيل لمسها أو ذوقها، سماعها أو رؤيتها قبل شرائها، فالمريض في عيادة الطبيب أو الزبون في محل الحلّاقة لا يمكنه معرفة النتيجة مسبقاً<sup>2</sup>.

تظهر خاصية اللاملموسية كفرق جوهري بين السلعة (المنتجات الملموسة) والخدمة، ويترتب على ذلك خاصية فرعية وهي صعوبة معاينة الخدمة أو تجربتها قبل شرائها أو استعمالها<sup>3</sup>. ولذلك لا يركز ترويج الخدمات على خصائصها بل على المزايا التي تحملها هذه الخدمات، فالمستهلك لكي يحوّل هذه الخدمات إلى ملموسة ويستطيع أن يقرر مدى جودتها، يلجأ إلى البحث عن إشارات تعبر على نوعية الخدمة كالمحل، كفاءة الموظف.... الخ<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر براينيس، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية\_ دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة دكتوراه ، منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007، ص 114.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 115 .

<sup>3</sup> هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، عمان، دار وائل للنشر، 2005، ص 23.

<sup>4</sup> عبد القادر براينيس، مرجع سابق، ص 115 .

## 2. عدم القابلية للتخزين :

يقصد بعدم قابلية الخدمة للتخزين؛ أن الخدمة معرضة للفناء والزوال عند استخدامها، ولهذا فإن المؤسسات الخدمائية تتعرض أحيانا إلى خسائر في حالة عدم الاستفادة من خدماتها<sup>1</sup>، فوجود مقاعد غير مشغولة على متن طائرة في رحلة معينة لا يمكن تخزينها لوقت آخر أو وجود مقاعد شاغرة في قاعة السينما أثناء عرض الفيلم يعتبر خسارة لتلك المؤسسة، وذلك بسبب عدم قابلية الخدمة للتخزين على عكس المنتجات أو السلع القابلة للتخزين من مواسم الركود ليتم تقديمها في مواسم الراج، أو من فصل الصيف إلى فصل الشتاء أو العكس<sup>2</sup>.

## 3. التغير وعدم التماثل:

نقصد بميزة عدم تماثل الخدمات أنها تختلف من خدمة إلى أخرى حسب الزمان والمكان المؤدى فيها هذه الخدمة وكذا مدى كفاءة وأسلوب مؤديها، إذ في بعض الأحيان نجد تباين في الخدمات التي قدمها نفس الشخص، وذلك لتدخل عوامل أخرى في تقديم الخدمة، كتشخيص الطبيب للحالة المرضية تتوقف على دقة إجابة المريض على أسئلته فتختلف خدمة الطبيب الواحد من فترة إلى أخرى ومن مريض إلى آخر، أيضا من أسباب عدم تماثل الخدمة عامل الزمن فالمحاضرة التي تقدم الساعة الثامنة صباحا تختلف في جودتها عن المحاضرة التي يقدمها الأستاذ نفسه على الساعة الثانية بعد الظهر<sup>3</sup>.  
إذن اختلاف وقت وظروف تقديم الخدمة من شخص إلى آخر سيؤدي حتما إلى تباينها وعدم تماثلها وذلك لاختلاف جودتها ولو قدمت من نفس الشخص.

## 4. التلازمة :

ونقصد بهذه الخاصية الترابط الوثيق بين الخدمة ذاتها وبين الشخص الذي يتولى تقديمها، وهذا الأمر يترتب عليه ضرورة حضور الزبون إلى مكان تقديم الخدمة<sup>4</sup>.  
إذ يتطلب الأمر ضرورة تواجد كل من مقدم الخدمة والمستفيد في مكان وزمان واحد فالطبيب لا يستطيع أن يقدم خدماته بدون مرضى وكذلك الأستاذ بدون طلبة... إلخ، فالمستفيد غالبا ما يتطلب الأمر حضوره عند تقديم الخدمة وإلى ضرورة مساهمته ومشاركته في إنتاجها، بحيث يكون طرفا في تكوين جودة ونوعية الخدمة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص 30 .

<sup>2</sup> أنظر إلى الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikibooks.org> أطلع عليه يوم : 2017/01/29 على الساعة 10:00

<sup>3</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص ص 29 - 30

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 29 .

<sup>5</sup> بومدين طامشة، مرجع سابق، ص4

### 5. عدم انتقال الملكية :

نقصد بخاصية عدم قابلية انتقال ملكية الخدمة أن المستفيد من الخدمة أو الزبون لا يمكنه أن يمتلك تلك الخدمة المقدمة له بل يحق له فقط أن يستعملها أو أن يستخدمها لفترة معينة ومحددة في غالب الأحيان كحجز مقعد في طائرة مثلا أو حجز غرفة بفندق... إلخ، على عكس السلعة حيث يمتلكها الزبون بمجرد دفع ثمنها<sup>1</sup>.

### 6. صعوبة قياس الجودة :

إن قياس جودة الخدمة له أهمية كبيرة في مدى رقي المؤسسة المقدمة لها، إلا أننا نجد صعوبة في قياس جودة الخدمات مقارنة بالسلعة لأن هذه الأخيرة كما ذكرنا سابقا تتميز باللموسية على عكس الخدمة التي تتميز باللاموسية .

إن فجوة الخدمات تحتاج إلى معايير مغايرة للمعايير التي نستخدمها في قياس جودة السلعة، ومن أهم هذه المعايير نذكر ما يلي :

- الجودة الفنية : التي تعتمد على الجانب الكمي للخدمة أي؛ حودة المخرجات .
- الجودة الوظيفية : ونقصد بها مدى تفاعل المستفيد مع مقدم الخدمة أي؛ جودة العملية .

لكن المعيار الأكثر شيوعا المعتمد في تحديد وقياس جودة الخدمات هو حكم المستهلك على الخدمة، حيث يرى الكثير من الباحثين أن جودة الخدمة تتمثل في تحقيق رغبات الزبون أو العميل، فكلما حصل الزبون عن خدمة راقية كما كان يتوقعها كلما حكم عليها بالإيجاب وكلما حصل على خدمة لم يكن يتوقعها أي بمستوى أقل مما توقعه كلما حكم عليها بالسلب<sup>2</sup> .

إن جودة الخدمة مرتبطة بتوقعات الزبون أو المستفيد ومدى رضاه، وهذا ما يؤدي بتميز الخدمة بخاصية صعوبة قياس جودتها مقارنة مع السلعة أو المنتجات<sup>3</sup> .

### 3) تصنيف الخدمة

لقد تعددت أنواع وتصنيفات الخدمات حسب العديد من الأسس سنذكر بعضها كم يلي :

#### 1/ خدمات مستندة على قوة عمل الأفراد مقابل الخدمات المستندة على المعدات :

هناك بعض الخدمات تتطلب لإنتاجها الاعتماد على كثافة عمل بشرية عالية كخدمة الفنادق وخدمات التدريس، وفي المقابل هناك خدمات لا يعتمد على إنتاجها على العنصر البشري بل على المعدات

<sup>1</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص49

<sup>2</sup> حميد الطائي، بشير العلق، مرجع سابق، ص 243 .

<sup>3</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص49

ومثال ذلك : خدمات مواقف السيارات ، أو خدمات الصراف الآلي حيث يقتصر دور العنصر البشري على تعبئة الماكينات بالبطاقات وتعبئة الآلة بالنقد اللازم فقط.

إن الخدمات المعتمدة على الأفراد قد تختلف عن تلك الخدمات التي تستند في تقديمها على الآلة، حيث أن النوع الأول من الخدمات يسمح بتقديم خدمة تتلائم مع رغبات وتطلعات المستهلك بدرجة أكبر بكثير من النوع الثاني<sup>1</sup>.

## 2/ مدى مشاركة الزبون أو المستفيد في إنتاج الخدمة :

تتطلب بعض الخدمات حضور الزبون ومشاركته للحصول على الخدمة كالمريض عند الطبيب والنزيل في الفندق وخدمات الحلاقة...إلخ، في حين لا تتطلب خدمات أخرى حضور الزبون كخدمات غسل وتنظيف الملابس أو خدمة إصلاح وصيانة السيارات<sup>2</sup>.

## 3/ حسب أهمية الخدمة بالنسبة للمستفيد :

تختلف الخدمات حسب طبيعتها إلى خدمات ضرورية كالخدمات الصحية والتعليمية وخدمات النقل...إلخ وتقابلها خدمات كمالية أي؛ ليست ضرورية كخدمات المركبات السياحية وخدمات أماكن الترفيه وكذا خدمات قاعات الرياضة .

## 4/ حسب وقت الطلب:

تتنوع الخدمات حسب وقت الطلب إلى ثابتة ومنتدبة، حيث نجد بعض الخدمات ثابتة على مرّ الزمن كخدمات الكهرباء والغاز فلا يطلبها الزبون إلا في أوقات ثابتة، وقد يكون الطلب على الخدمات متذبذب وسيكون التذبذب على المدى اليومي كخدمة النقل أو على المدى الأسبوعي، وقد يكون أيضا موسميا أو غير متوقع، مثل خدمات صيانة الكهرباء أو ترميم المباني بعد الكوارث الطبيعية<sup>3</sup>.

## 5/ حسب دوافع مقدم الخدمة :

تختلف أصناف الخدمة حسب دوافع مقدم الخدمة إلى خدمات ربحية وأخرى غير ربحية، فالأولى يقدمها بدون مقابل مالي كخدمة التعليم في الجزائر، أو الخدمات التي تقدمها الجمعيات الخيرية...إلخ . أما الخدمات الربحية فيقدمها صاحبها مقابل مبلغ مالي كخدمات المدارس والجامعات الخاصة وكذا خدمات أصحاب الفنادق أو النقل...إلخ .

## ثانيا: مفهوم الخدمة العمومية

<sup>1</sup> أنظر الموقع الإلكتروني <https://ar.wikibooks.org> تم الإطلاع عليه يوم السبت الموافق لـ 2017/02/18 على الساعة 11:50 .

<sup>2</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص 34 .

<sup>3</sup> أنظر الموقع الإلكتروني <https://ar.wikibooks.org> تم الإطلاع عليه يوم السبت الموافق لـ 2017/02/18 على الساعة 11:50 .

علمنا من خلال المطلب السابق أن الخدمة قد يمنحها أي شخص وأي هيئة، وسنقوم في هذا المطلب بإزالة الغموض على مصطلح الخدمة العمومية وضبطه بإبراز كل ما يميز هذا المصطلح عن غيره من أنواع الخدمات .

إن مفهوم الخدمة العمومية يرتبط بمفهوم الدولة الذي ظهر بوجودها حيث كانت تقتصر وظائف الدولة على الأمن والجيش وهو ما يعرف باسم الدولة الحارسة، إلا أن هذا الدور قد توسع ليشمل عدة مجالات كالجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وبالتالي توسع في مفهوم الخدمات العامة . كما أن تطور الدولة سيولد تنامي الوعي لدى الشعب في حاجته إلى ضرورة تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة لهم من طرف المرافق العمومية، كشرط ضروري لتحقيق التنمية المستدامة . ومن خلال ذلك يتضح مدى أهمية الخدمة العمومية بالدولة، حيث أصبحت معيار يقاس به مدى تطور الدول، فما المقصود بالخدمة العمومية وما هي أنواعها وكيف نقيس مدى جودتها، هذا ما سنتعرف عليه من خلال الفروع التالية كما يلي :

### 1) تعريف الخدمة العمومية

إن الدولة هي المسؤولة الأولى عن تلبية حاجيات مواطنيها ولهذا عليها أن تراعي عملية تقديم الخدمات العمومية وهي عملية مستمرة ودائمة، وأن تخطط في كيفية تقديمها وتطويرها حسب آخر المستجدات لتحقيق المصلحة العامة، إذ أصبحت الخدمة العامة مهمة الإدارة الأساسية ولا يمكن للدولة الاستغناء عنها لأنها تستمد منها شرعية وجودها<sup>1</sup>، وعليه سنقوم بتحديد أهم التعاريف الخاصة بالخدمات العمومية كما يلي :

تعتبر الخدمة العمومية، في تعريفها الشامل : نشاطا تزاوله السلطة العمومية بكيفية مباشرة ( الدولة، الولاية، البلدية ) أو سلطة أخرى تقع تحت مراقبتها ( أي أن خدماتها العمومية مفوضة )، بهدف تلبية حاجة ذات مصلحة عامة .

تعرف أيضا الخدمة العمومية على أنها نشاط يهدف لإشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة، بغض النظر عن الجهة التي تؤديها .

<sup>1</sup> رشيد بنعياش، مفهوم المصلحة العامة، الحوار التمدن، العدد 2954، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.ahewar.org> أطلع عليه يوم السبت الموافق لـ 2017/03/11 على الساعة 19:45 .

كما تعرف بأنها النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام<sup>1</sup>.

تعرف الخدمة العامة أيضاً بأنها "كل نشاط تمارسه الدولة بشكل مباشر من خلال مؤسسات تابعة لها ( وطنية أو محلية ) أو تحت إشرافها وذلك من أجل تلبية حاجة لها علاقة بالمصلحة العامة"<sup>2</sup>.

كما تعرف الخدمة العمومية بأنها: " تلك الخدمات التي تقدم من قبل الأجهزة المملوكة للدولة وفق أساليب وإجراءات واضحة ومبسطة تؤدي إلى إنجاز نوعي وسريع وفق إطار تعاوني إنساني"<sup>3</sup>.

تعرف أيضاً الخدمات العمومية بأنها كل خدمة تقدمها المؤسسات العمومية للجمهور أو جهة معينة تحت إشراف الدولة ورقابتها وهي تهدف إلى المنفعة العامة مثل المحافظة على الممتلكات أو الدفع بالحركية الاقتصادية أو المصالح الحياتية للمواطن<sup>4</sup>.

أيضاً تعرف الخدمة العمومية بأنها "مجموعة الأنشطة التي تقدمها الدولة أو الجهة الرسمية في بلد ما لصالح العامة من الناس والمواطنين دون تمييز، وتقوم على أساس تحقيق المنفعة العامة لجميع المواطنين، فالحاجة التي تدفع بتقديمها متعلقة بكافة المواطنين ولا تختص بفئة دون أخرى، وتتحمّل الدولة المسؤولية عن أي تقصير في تقديمه"، وهي خدمة تقدمها الدولة دون مقابل، فخدمة حفظ الأمن مثلاً تقدمها مجاناً دون مقابل، في حين تأخذ مقابلاً على خدمة الكهرباء من خلال دفع الفواتير المستحقة على أي شخص استفاد من هذه الخدمة<sup>5</sup>.

كما عرفها خبراء الإدارة على النحو التالي: " تلك الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها للسواد الأعظم من الشعب، والالتزام في منهج توفيرها بأن تكون مصلحة الغالبية

<sup>1</sup>مبارك لسوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة إدارة، العدد 40، ص 13.

<sup>2</sup>جمال الزرن ومعز بن مسعود، إعلام الخدمة العامة في الوطن العربي ( الخصائص والرهانات والتحديات - هيئات الإذاعة والتلفزيون مثالا)، إتحاد إذاعات الدول العربية، جامعة الدول العربية، 2014، ص 27.

<sup>3</sup>عوض خلف العنزي، إدارة جودة الخدمات العمومية\_ المفاهيم وأساليب التطوير، دار حنين للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 38.

<sup>4</sup> الموقع الإلكتروني <https://encysco.blogspot.com> أطلع عليه يوم السبت 2016/08/20 على الساعة 20:30.

<sup>5</sup> انظر الموقع الإلكتروني <http://www.mediateur.ma> اطلع عليه يوم السبت الموافق لـ 2017/03/11 على الساعة 22:53.

من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين<sup>1</sup>

وتعرف الولايات المتحدة الأمريكية وكندا الخدمة العمومية أيضا على أنها: "أي نشاط يؤثر في الصالح العام بشرط تحديده بواسطة المشرع، من أمثلتها النقل والتوزيع إضافة إلى إنتاج الكهرباء والغاز والاتصالات ونظام الصرف الصحي...." ويوفر هذه الخدمات المرافق العمومية التي تكون تابعة للدولة أو السلطات المحلية<sup>2</sup>.

تعرف الخدمة العمومية بحسب مدرسة الخدمة أيضا بأنها: "كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق تنمية الترابط الاجتماعي وهذا لا يتحقق إلا بفضل تدخل الحكام"<sup>3</sup>.

أما القانون الإداري الفرنسي فقد عرف الخدمة العمومية على النحو التالي: "هي تلك التي تعد تقليديا خدمة تزود بصورة دائمة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"<sup>4</sup>.

وتعتبر الخدمة العمومية بحسب قانون تفويض الخدمة المغربي على أنها: "نشاطا تزاوله السلطة العمومية بكيفية مباشرة (الدولة، الجماعة الترابية أو المحلية) أو سلطة أخرى تقع تحت مراقبتها) وفي هذه الحال نتحدث عن خدمة عمومية مفوضة)، بهدف تلبية حاجة ذات مصلحة عامة للمرفق العمومي، من حيث الولوجية والجودة والسعر الملائم، ومن حيث حماية مصالح المستهلكين<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 52 نقلا عن محمد أمين عودة، إدارة المشروعات العامة (القضايا والإستراتيجيات)، جامعة الكويت، 1997، ص 56 .

<sup>2</sup> وهيبة غربي، مرجع سابق، ص 8.

<sup>3</sup> jacques chevallier, **le service public**, paris: presse universitaire de France, 1971, p 21.

<sup>4</sup> محاضرات تحت عنوان ماهية التسيير العمومي منشورة على موقع جامعة المسيلة .univ-msila.dz

<sup>5</sup> تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق، الصادر بتاريخ 2015/12/17، ص 11، الموجود بالموقع الإلكتروني : www.cese.ma

كما أن مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية رغباتهم وإشباع حاجياتهم المختلفة، ولهذا يركز الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس في تعريفه للخدمة العمومية على أساس محورين وهما<sup>1</sup>:

#### (أ) تعريف الخدمة العمومية كعملية :

يمكننا اعتبار الخدمة العمومية التي تقدمها المرافق العمومية على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تتطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، حيث أن المدخلات ثلاثة أنواع وهي التي يجرى عليها عمليات التشغيل لكي تنتج الخدمة المطلوبة وهذه المدخلات هي :

• الأفراد : يعتبر المواطن طالب الخدمة من مرفق عام أحد أنواع المدخلات في عملية الخدمة العامة، فمثلا عندما يدخل مريض إلى المستشفى، فإن عملية تقديم العلاج لهذا المواطن بذاته تعتبر خدمة عمومية، ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمات العامة التي تجرى على المواطن في حد ذاته كخدمات السفر والمحكمة... إلخ.

• الموارد : يمكننا أن نعتبر مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العمومية المقدمة من طرف المرافق العامة؛ أي أن عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء وليس على الأفراد، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة، كالخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية .

• المعلومات : يقصد بالمعلومات كأحد المدخلات في عمليات الخدمة العمومية، عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة، كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وكمثال على ذلك خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات<sup>2</sup>.

#### (ب) تعريف الخدمة العمومية كنظام :

إن الخدمة التي تقدمها المرافق العمومية كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل على ما يلي :

• نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة ( Serviceoperationsystem ) وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة .

<sup>1</sup> ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دون بلد النشر، الدار الجامعية، 2001، ص 455 . 460 .

<sup>2</sup> عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري (قسنطينة )، 2009/2010، ص 41 .

- نظام تسليم الخدمة : ( Servicedelivery ) ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي للخدمة، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة<sup>1</sup>.  
ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقاً من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في المجتمع، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة، ويسدد ما هو مطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة، وعليه الانتظار قليلاً لكي تنتهي الخدمة، التي يقوم بها الموظفين المخصصين لهذه المهمة<sup>2</sup>.  
إذن نستطيع القول أن مصطلح الخدمة العمومية يقصد به: " تلك النشاطات والوظائف التي تقدمها الدولة عن طريق المرافق العمومية سواء كانت وطنية أو محلية لكافة المواطنين، وذلك لتحقيق الصالح العام " .

## (2) خصائص الخدمة العمومية :

تتميز الخدمات العمومية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من الخدمات، وتتمثل هذه الخصائص في<sup>3</sup>

### (أ) المصلحة العامة :

إن مضمون فكرة المصلحة العامة متغير من دولة إلى أخرى ومن زمن إلى آخر، لكن هذا لا يعني عدم القدرة على إيجاد دلالات لمصطلح المصلحة العامة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الشرعية، وهذا ما سنوضحه كما يلي :

إن مصطلح المصلحة العامة كمصطلح قانوني يقصد به: " كل ما هو لخير الجمهور ومنفعة الجميع وكل أمر فيه فائدة مشتركة بين الناس، كما تعتبر مجموعة المصالح العليا للدولة ومصالح كل مواطن في تلك الدولة"<sup>4</sup>.

والجدير بالإشارة أن مصطلح المصلحة العامة أشمل وأعم من مصطلحي النظام العام والمنفعة العامة، إذ أن المصلحة العامة تعني دفع الإضرار وجلب المصلحة، أما النظام العام فيقدم درء الضرر على المنفعة العامة عند التعارض تطبيقاً للقاعدة العامة القائلة: " درء المفسد مقدم على جلب المنافع عند التعارض"،

<sup>1</sup> ثابت عبد الرحمان إدريس، مرجع سابق، ص 457 . 458 .

<sup>2</sup> عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص 43.

<sup>3</sup> وهيبية غربي، مرجع سابق، ص 17.

<sup>4</sup> أحمد أحمد الوافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، 1992، ص 19 .

وهذا يعني أن النظام العام من متطلبات المصلحة العامة، بالإضافة إلى أن تحقيق المنفعة العامة يعتبر مصلحة عامة أيضا<sup>1</sup>.

ولنقترب أكثر إلى المعنى الذي تصبو إليه المصلحة العامة بخصوص هذا الموضوع نذكر ثلاث أنواع من المصالح حسب تقسيم الفقه الإسلامي وذلك كما يلي<sup>2</sup>:

\_ **المصالح الضرورية** : وهي تلك المصالح الأساسية التي لا يمكن للمواطنين الاستغناء عنها في حياتهم وإلى جانب ذلك فإن الدولة هي الملزمة بحمايتها .

\_ **المصلحة الحاجية** : وهي كل ما يحتاج إليه المواطنين لتسهيل وتحسين معيشتهم مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

\_ **المصالح التحسينية** : وهي تطوير وتحسين ظروف المعيشة التي يعيشها المواطن ورفع المشقة عنه للوصول إلى قمة الرفاهية في جميع مجالات الحياة .

إذن مما سبق، نستنتج أن المقصود بالمصلحة العامة كخاصية للخدمة العمومية، هو أن النشاط الذي تهدف إليه الخدمة العمومية يؤدي إلى الفائدة العمومية والمنفعة الشاملة لعدد كبير من المواطنين، وعلى الدولة أن تقوم بتوفير تلك الخدمات بالتدرج من الضرورية إلى الحاجية ومن ثم التحسينية التي بها تصل الخدمة العمومية إلى أرقى درجاتها .

(ب) الإستقلالية عن السوق ( غير قابلة للتسويق ) :

لقد ميزنا فيما سبق بين الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، فهناك خدمات اجتماعية تقدمها الإدارة العامة للمواطن بدون مقابل ( مجانية ) كالوثائق التي نستخرجها من البلدية، أي أن خدماتها ليس لها علاقة بالسوق وغير قابلة للتسويق، وهناك خدمات اقتصادية يدفع المواطن ثمنها معينا للاستفادة من تلك الخدمات، ومن أمثلة ذلك خدمة الكهرباء والماء والاتصالات السلكية واللاسلكية...إلخ، ولكن بالرغم من وجود المقابل في هذا النوع من الخدمات، إلا أن هذا لا يعني أنه غير مستقل على السوق، لأن الثمن الذي دفعه المواطن المستفيد ما هو إلا رسوما تقتقد إلى خاصية التبادل المباشر الذي يحدث في النشاط الاقتصادي بين المتعاملين، إذ يحصل المواطن على الخدمة دون أن يدفع ثمنها بشكل مباشر<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 58 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 56 - 57.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 59.

إذن في هذا السياق يمكننا أن نميز بين نوعين من الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العمومية لكي يتضح أكثر المقصود باستقلالية الخدمات العامة عن السوق وذلك كما يلي :

• خدمات عامة ذات الطابع الإداري : هذا النوع من الخدمات مستقل تماما عن السوق وذلك لأن المواطن المستفيد لا يتبادل مع مقدم الخدمة كما يتبادل البائع مع المشتري، كما أن قرار المستفيد للتعامل مع الإدارة مقدمة الخدمة ليس في أي حال من الأحوال " قرار شراء " <sup>1</sup>.

إضافة إلى ذلك فإن عدد المواطنين الذين يستفيدون من الخدمات العمومية ذات الطابع الإداري ليس معياراً لمستوى الخدمة المقدمة أو اعتبارها مؤشر لنجاح تلك الإدارة فالكم الهائل من المواطنين الذين يزورون البلدية يوميا لاستلام وثائقهم لا يعتبرون مؤشرا لكفاءة خدمات البلدية .

• خدمات عامة ذات الطابع الاقتصادي : إن هذا النوع من الخدمات يتكفل به القطاع الخاص لكن تحت إشراف الدولة، فتدخل هذه الأخيرة يبقى ضرورياً من أجل ضمان حصول المواطنين على هذه الخدمات، فتقوم الدولة بتحديد سعر تلك الخدمة كخدمة الكهرباء والمياه، النقل العمومي... إلخ، ومراقبة نوعيتها بما يلبي حاجيات الأفراد بصفة كاملة <sup>2</sup>.

وهذا ما يعبر صراحة عن محدودية سلطة السوق بالنسبة للخدمات العامة ذات الطابع الاقتصادي رغم التبادل غير المباشر بين المواطن المستفيد أو "الزبون" حسب المنطق الاقتصادي ومقدم الخدمة، كما أن كثرة تردد هؤلاء الزبائن على المرافق التي تمنحهم الخدمات ذات الطابع الاقتصادي، لا يعتبر معيار لكفائتها وذلك للأسباب التالية <sup>3</sup> :

\_ كون هؤلاء الزبائن مضطرين للاستفادة من تلك الخدمات فهي خدمات ضرورية للحياة ولا يمكنهم الاستغناء عنها .

\_ تعتبر الخدمة العمومية في أغلب الأحيان قطاعا محتكرا، حيث لا يجد الزبون بديل آخر يؤدي له تلك الخدمة، ومثال على ذلك : احتكار قطاع البريد لدفع الأجرة بالنسبة للموظفين، فالموظف مجبر أن يقف أحيانا لساعات طويلة في طابور طويل ليحصل في الأخير على مبلغا من حسابه الجاري البريدي، فهذه

<sup>1</sup> عبد القادر براينيس، مرجع سابق، ص 126 .

<sup>2</sup> علي حدادو، إمكانية خصوصية قطاع الخدمة العمومية \_ حالة قطاع المواصلات الجزائرية \_ مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2003، ص 53 .

<sup>3</sup> عبد القادر براينيس، مرجع سابق، ص 127.

الوضعية تجعل من الزبون في حالة تضمر، ولكن رغم ذلك سيستمر في تعامله مع قطاع البريد لأنه مضطر وليس له بديل .

إذن فالزبون لما لجأ إلى تلك الخدمات لم يكن نتيجة قرار، بل نتيجة احتكار مفروض للخدمة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن منطق السوق يفرض على أي مؤسسة تعاني من عجز في أداء مهامها الانسحاب من السوق، في حين المرافق التي تقدم خدمات عمومية مستثناة من هذه القاعدة، لأن استمراريتها مضمون بفضل تكفل الدولة بها، حيث أن الدولة هي التي ستتكفل بأي عجز مهما كان ثمنه ما دامت الخدمة ذات مصلحة عامة، وهذا يؤكد عدم تبعية الخدمة العمومية للسوق<sup>1</sup>.

### ج) الرقابة العمومية :

إن خاصية استقلالية الخدمات العامة على السوق يعني غياب رقابة الزبون عن مدى كفاءة الخدمات العمومية، فكما ذكرنا سالفًا المواطن مضطر للاستفادة من تلك الخدمات سواء كانت حسنة أم سيئة وهذا على خلاف النشاط الاقتصادي، الذي يعتمد على رقابة الزبون .

لكن هذا لا يعني عدم خضوع خدمات المرافق العامة لأي نوع من الرقابة، بل على العكس تماما فهي تخضع إلى رقابة متعددة الجهات نتيجة تعلقها بالمال العام فمنها رقابة السلطة الوصية ومثال على ذلك خدمات الإدارة المحلية تراقبها الوزارة الداخلية، وكذا رقابة المجتمع المدني<sup>2</sup>، أيضا للصحافة والإعلام دور جد فعال في رقابة الخدمات العمومية خاصة بعد التطور التكنولوجي وبروز شبكات التواصل، فهذه الأخيرة أصبحت ملجأ المواطنين للبوخ بمشاكلهم التي واجهتهم من جراء مقدمي الخدمة العمومية .

### د) عدم القدرة على الاستبعاد<sup>3</sup> :

تتميز الخدمات العمومية عن غيرها من الخدمات القابلة للتسويق بخاصية عدم القدرة على استبعاد أحد الأشخاص من استهلاكها، ونقصد بهذه الخاصية؛ أن المواطن المستفيد من خدمة عمومية كالتعليم، الصحة، خدمة تطهير المياه، رفع النفايات المنزلية، النقل الجماعي إلى غير ذلك من الخدمات العمومية سواء وطنية أو محلية لا يستفيد منها وحده، بل بمجرد تقديم المرافق لتلك الخدمات لأحد المواطنين تلقائيا سوف يستفيد منها المواطنون الآخرون دون القدرة على استبعادهم من الاستفادة منها، على عكس الخدمات

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>2</sup> عبد المليك مزهودة، التسيير الإستراتيجي في السياق العمومي، مداخلة أقيمت ضمن الملتقى الدولي المعنون بـ " تسيير وتمويل الجماعات المحلية" جامعة الحاج لخضر بباتنة، المنعقد في ديسمبر 2004، ص 06 .

<sup>3</sup> وهيبية غربي، مرجع سابق، ص 17.

القابلة للتسويق يمكن أن يستفيد مواطن أو زبون من خدمة معينة دون غيره من الزبائن فالمواطن الغني يستطيع أن يستفيد من خدمات وسلع باهظة الثمن في حين المواطن الميسور الحال أو الفقير لا يستفيد من تلك الخدمة نظرا لظروفه المادية .

وفي نفس السياق فإن الخدمات العمومية تقوم بإشباع حاجات جميع المواطنين، ولهذا فإن الدولة هي من تقوم بالإشراف على هذه العملية ولا تسلمها بصفة كلية للخواص، وذلك لضمان توفيرها.

### (3) أنواع الخدمة العمومية :

تتنوع الخدمات العمومية باختلاف الهيئة القائمة على تقديمها سواء كانت مركزية أو محلية، وكذا طبيعة نشاط الهيئة المقدمة للخدمة فالهيئة ذات الطابع الإداري تختلف خدماتها عن الهيئة ذات الطابع الاقتصادي أو ذات الطابع الاجتماعي والثقافي... إلخ، أيضا يمكننا تقسيم الخدمة العمومية حسب إلزاميتها فمنها الضروري ومنها الكمالي، إذن فأنواع الخدمات العمومية حسب هذه التقسيمات هي :

#### 1- الخدمات العمومية ذات الطابع الإداري :

يقصد بالخدمة العمومية ذات الطابع الإداري، تلك الخدمات التي تقدمها الولاية والبلدية، وكذا الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية، كالإعلام بمحضر المداولات في الأجل المحددة، واستخراج الوثائق الإدارية .

#### 2- الخدمات العمومية ذات الطابع الاجتماعي :

يقصد بالخدمات الاجتماعية، تلك الخدمات التي يستلزم تدخل الدولة لإنتاجها وتقديمها لمواطني الدولة وكذا البحث عن الوسائل الملائمة لتمويلها، فهي عبارة عن حاجات اجتماعية التي لا يستطيع نظام السوق القيام بإشباعها كلية كالصحة، التعليم والسكن .

#### 3- الخدمات العمومية ذات الطابع الاقتصادي :

يقصد بالخدمات العمومية الاقتصادية عبارة عن حاجات ذو طابع اقتصادي هدفها تحقيق مصلحة عامة اقتصادية مثل : تمديد الكهرباء، الغاز، المياه.....، ويلزم الأشخاص المستفيدون منها بدفع ثمنها مقابل الانتفاع بتلك الخدمات .

#### 4- الخدمات العمومية الضرورية في المجتمع :

تعتبر الخدمات الضرورية خدمات أساسية لبقاء المجتمع، كالخدمات الصحية من بينها توفير ماء الشروب وخدمات الصرف الصحي توفير الأدوية... إلخ، أيضا تعتبر الخدمات التعليمية وخدمات الأمن وخدمات العدالة من الخدمات الضرورية لبقاء المجتمع .

ويتعين على الدولة تقديم هذه الخدمات مهما كانت الظروف ومهما بلغت تكلفتها لأن أي تقصير من طرف الدولة في هذه الخدمات سيؤدي إلى هلاك المجتمع .

## 5- الخدمات العمومية الكمالية في المجتمع :

تعتبر الخدمات الكمالية خدمات ليست ضرورية لحياة الأفراد أو بقاء المجتمع، لكن بالرغم من ذلك يتعين على الدولة توفيرها حسب الحاجة كالمكاتب العمومية والمتاحف والمساحات الخضراء وأماكن التسلية...إلخ .

## 6- الخدمة العمومية الإلكترونية :

إن مصطلح الخدمة العمومية الإلكترونية مصطلح حديث بالنسبة للدولة الجزائرية بصفة خاصة والدول العربية بصفة عامة لكن بالرغم من ذلك فإن للخدمة العمومية الإلكترونية العديد من التعريفات نذكر منها :  
عرف بعض الباحثين الخدمة العمومية الإلكترونية بأنها : " قدرة الأجهزة العمومية على تبادل المعلومات فيما بينها من جهة، وتقديم الخدمات للمواطنين و القطاع العام من جهة أخرى، وذلك بسرعة و تكلفة منخفضة عبر شبكات الإنترنت، مع ضمان سرية و أمن المعلومات المتناقلة في أي وقت وفي أي مكان " <sup>1</sup>.

## ثالثا: مفهوم الخدمة العمومية المحلية

سبق وأن عرّفنا الخدمة العمومية بأنها كل نشاط تقوم به الدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، ونقصد بهذه الأخيرة الإدارات المحلية سواء كانت الولاية أو البلدية .

حيث تختلف طبيعة كل ولاية من ولايات الوطن عن الأخرى وذلك بحسب طبيعة تضاريسها ( جبليّة، صحراوية ، ساحلية... )، ومناخها ( كثيرة الثلوج، كثيرة الرياح، ذو حرارة مرتفعة... )، وكذلك بحسب مشاكلها ( درجة الثقافة، عدد السكان... )، ونوع النشاط الذي تعتمد كالفلاحة والسياحة والصناعة ..... إلخ ، ومن هذا المنطلق برز مصطلح الخدمات العمومية المحلية لأن الخدمات ستختلف من ولاية إلى أخرى، وهذا سيؤدي إلى تنوع تقديم الخدمات المحلية حسب اختلاف الأقاليم ولهذا سنتعرف على المقصود من مصطلح الخدمات العمومية المحلية كما يلي :

## 1) تعريف الخدمة العمومية المحلية

نقصد بالخدمة العمومية المحلية " تلك النشاط الذي يهدف إلى تحقيق منفعة عامة محلية أي؛ مصلحة عامة تهم مجموعة معينة في جزء معين من الدولة، بحيث تتدخل السلطة اللامركزية في حياة هؤلاء الجماعة لتحقيق حاجياتهم بكل أنواعها فتتكفل بتنفيذ تلك الخدمات تحت إشرافها ورقابتها وتنظيمها في حدود ما يحقق الصالح المحلي لتلك الجماعة في إطار مخطط السياسة العامة للدولة "

<sup>1</sup>محمود صدام جبر، الموجة الإلكترونية القادمة، مجلة الإداري، عمان، العدد : 91، ديسمبر 2002، ص : 21.

ونقصد بالخدمة العمومية المحلية أيضا: " طلب إشباع حاجة ذات أهمية خاصة تنبع من إحساس الجماعة المحلية ويعجز النشاط الخاص عن إشباعها أو يفضل عدم ترك إدارتها للأفراد أو مؤسساتهم الخاصة الأمر الذي يقتضي إشباعها عن طريق السلطة المحلية<sup>1</sup>.

فالخدمات المحلية هي وليدة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وكذا وليدة العادات والتقاليد الخاصة بكل وحدة محلية، إذن فالخدمة العمومية المحلية نقصد بها تقديم نوع من الخدمات يساير الظروف الخاصة لكل وحدة محلية، فاختلاف هذه الأخيرة عن بعضها البعض في الدولة سيؤدي حتما إلى تنوع في الخدمات المقدمة من طرف السلطات المحلية .

ولهذا فتميز نوع الخدمات المقدمة للمواطنين بين ما هو محلي أو عام يخص كل مواطني الدولة يستوجب الإجابة على السؤال التالي<sup>2</sup> : هل الخدمة المقدمة في ولاية معينة أو وحدة محلية معينة لها ميزة تخص هؤلاء المواطنين وحدهم دون غيرهم من المواطنين في الدولة الواحدة أم أنها خدمات عامة وتأثيرها يشمل كل مواطني الدولة ؟ فالإجابة على هذا السؤال سيحدد لنا المعيار الفاصل بين الخدمة العامة التي تقدم لجميع المواطنين والخدمة العامة المحلية التي تقدم لمواطني وحدة محلية فقط .

إن مسألة التفريق بين المرافق أو المصالح المحلية والقومية ليست مسألة سهلة، صحيح أن المرافق القومية هي تلك المصالح التي تهتم الصالح العام، في حين أن المرافق المحلية تهتم إقليميا محددًا أو بلدة أو حتى قرية، إلا أن الخط الفاصل بينهما خط دقيق جدا، لأن فكرة المرفق المحلي فكرة نسبية متطورة باستمرار تعتمد على الزمان والمكان، فهناك خدمات قومية في دولة ما قد تكون محلية في أخرى، والتشريع يلعب دورا مهما في مسألة التفريق بينهما<sup>3</sup>.

إن استقلالية الوحدات الإدارية المحلية (اللامركزية الإدارية) وتمتعها بالشخصية المعنوية يترتب عليه مسؤوليتها في توفير وإشباع حاجيات سكان تلك الوحدة المحلية، وهذا إن دلّ على شيء فهو يدل على أن هناك بعض المصالح والحاجات تهتم سكان تلك الوحدة الإدارية فقط، ولا تهتم بقية سكان الوحدات الأخرى<sup>4</sup>.

ولكي نعطي إلى تلك الخدمات التي تقدمها الوحدة الإدارية صفة المحلية وتميزها عن غيرها من خدمات باقي الوحدات يستلزم توفر شروط وهي :

<sup>1</sup> يطو رزيقة، مرجع سابق، ص 65

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 66

<sup>3</sup> محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 27 .

<sup>4</sup> وهيبه غربي، مرجع سابق، ص 59.

❖ يجب أن تكون المصلحة التي ستتحقق من خلال الخدمة المحلية معبرة عن حاجات وطموحات أغلبية سكان الولاية .

❖ يجب ألا تتعارض المصلحة التي ستتحقق من خلال الخدمة المحلية مع المصالح العامة للدولة أي مصلحة المجتمع ككل<sup>1</sup>.

❖ أن تكون الخدمة قابلة للتجزئة كالتعليم والإنارة العمومية وتوفير الوحدات السكنية والنظافة العمومية وغيرها من الخدمات التي يمكن إدارتها على المستوى المحلي على عكس الخدمات غير القابلة للتجزئة كخدمة الدفاع فهي غير قابلة للتجزئة وتوزيع إدارتها على مستوى الوحدات الإدارية المحلية<sup>2</sup>.

## (2) خصائص الخدمة العمومية المحلية

من خلال التعاريف السابقة للخدمة العمومية المحلية نستنتج الخصائص التي تعبر عن هذا المفهوم كما يلي:

### 1- أن تكون الخدمات المقدمة محليا ذات مفهوم محلي وليس وطني:

كما ذكرنا آنفا فإن الهدف الأساسي من تقديم الخدمات العمومية المحلية هو إشباع حاجات سكان وحدة إدارية معينة وتعبر عن حاجاتهم المشتركة، فيتميز هذا النوع من الخدمات عن الخدمات العامة التي توفرها الدولة على مستوى الوطن ككل<sup>3</sup>، حيث تتعلق هذه الخدمات ببيئة الوحدة الإدارية المحلية المقدم بها الخدمة أو متعلقة بسكان تلك الوحدة، إذ أن الصالح المحلي هو وليد رغبات الجماعة المحلية وميولها في نطاق كل وحدة محلية<sup>4</sup>.

### 2- أن تنبع الخدمة من طبيعة سكان وحدة إدارية محلية (جزء من إقليم الدولة) فقط ولا تتجاوز حدوده:

ونقصد بذلك أن الخدمة المؤداة في ولاية معينة تكون لها أهمية لدى سكان تلك الولاية فقط دون باقي الولايات الأخرى، لأنها معبرة عن حاجات سكان تلك الولاية فقط ومرتبطة بهم ومتميزة عن الحاجات العامة التي تهم مواطني الدولة ككل<sup>5</sup>، لأنه عندما نقول أن أهل كل ولاية لها حاجات تخصها هذا لا يعني عدم وجود حاجات عامة يشترك فيها جميع المواطنين في الدولة الواحدة .

<sup>1</sup> وهيبة غربي، مرجع سابق، ص 59.

<sup>2</sup> منير ابراهيم شلبي، مرجع سابق، ص 120 .

<sup>3</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 67 .

<sup>4</sup> منير ابراهيم شلبي، المرفق المحلي: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 114 .

<sup>5</sup> وهيبة غربي، مرجع سابق، ص 68 .

### 3- أن تمثل الخدمة الصالح المحلي :

نقصد بالصالح المحلي المصلحة العامة المحلية، حيث تنتج من طلبات سكان الوحدة المحلية لإشباع حاجاتهم ذات الأهمية المشتركة بينهم، فهي حاجات نابعة من أحاسيسهم التي تربطهم وتميزهم عن المصالح العامة .

وتعتبر هذه المصالح وليدة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية والسياسية وكذا نتيجة العادات والتقاليد لتلك الوحدة المحلية، كاختلاف الظروف والعادات بين ولايات الشرق عن الغرب أو ولايات الشمال عن الجنوب .

بالإضافة إلى تغير الحاجات والمصالح المحلية من ولاية إلى أخرى، نجد تغيرها أيضا من زمان إلى آخر في نفس الوحدة المحلية ويظهر هذا جليا خاصة في حالة الظروف الاستثنائية فتتغير مصالح وحاجات سكان الوحدة المحلية الواحدة عن حاجاتهم في الظروف العادية<sup>1</sup>، لكن بالرغم من رغبة المواطنين في تلك الحاجات والخدمات إلا أنها محددة من طرف المشرع .

حيث أن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية إلى السلطة التشريعية كقانون الولاية وقانون البلدية يعتبر ضمنا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الوحدات المحلية من إمكانية تدخل الإدارة المركزية للتضييق من اختصاصات الإدارة المحلية بمجرد قرار إداري دون العودة إلى القانون<sup>2</sup>، وهذا تطبيقا لقاعدة : (لا وصاية بدون نص) .

إن نخلص، أن الخدمات العمومية المحلية تتبع من طبيعة سكان تلك الوحدة المحلية وتعتبر عن خصوصيتها، ولهذا كان لزاما على السلطات المحلية التعرف بشكل دقيق على حاجيات مواطنيها لتلبيتها وتحسين الخدمات المقدمة إليهم وترقيتها، وبما أن أهم عنصر في تعريف الخدمة المحلية هو تلبية حاجيات مواطني تلك المنطقة، فما المقصود من مصطلح الحاجة المجتمعية ؟

لقد عرفت الحاجة بأنها : " الفرق أو الهوة بين ما نراه من المستوى اللائق أو المأمول للإشباع وبين ما تحقق بالفعل"<sup>3</sup>.

كما تعرّف الحاجة أيضا بأنها : " الظرف الذي يجد الإنسان من الحصول على متطلباته"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 69.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 11 .

<sup>3</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 73 .

<sup>4</sup> المعهد الديمقراطي الوطني، سوريا، تقييم الاحتياجات، جانفي 2015، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

http://www.search.ask.com أطلع عليه يوم الاثنين الموافق لـ 2017/03/27 على الساعة 15:00 .

ويرتبط تحديد الأولوية في احتياجات المواطنين بالمصلحة الخاصة لهم أي؛ أن المواطنين يحددون احتياجاتهم على حسب الحياة التي يعيشونها في الواقع (تحديد ذاتي)، على عكس قرار الخبراء الذي يكتسب طابع الموضوعية في تحديد احتياجات وحدة محلية معينة مع مراعاة المصلحة العامة<sup>1</sup> .

ولهذا لا بد عند تحديد حاجات مجتمع ما أن يأخذ بعين الاعتبار الأبعاد السياسية والتكنولوجية والاجتماعية والثقافية ... في المجتمع لكي يكون التحديد موضوعياً .

أما طرق تحديد حاجات المجتمع فتتمثل في الطريقة الكمية والطريقة الكيفية لاكتشاف تأثير هذه الحاجات على المجتمع<sup>2</sup> .

### الفرع الثاني: أهمية ومبادئ تقديم الخدمة العمومية :

إن تقديم الخدمات العمومية بجودة عالية يحقق النجاح والاستقرار للإدارة من جهة وكذا رضا المستفيدين من تلك الخدمة من جهة أخرى، ولهذا كان لزاماً على المرافق العمومية الاهتمام أكثر بكيفية ترقية الخدمة العمومية وكيفية المحافظة على المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية للوصول إلى خدمات راقية ترضي الجمهور المتعامل معها وهذا ما سنوضحه من خلال المطالب التالية.

#### أولاً: أهمية تقديم الخدمة العمومية

يعتبر موضوع الخدمة العمومية من أهم المواضيع التي نالت اهتماماً كبيراً من طرف العديد من الاقتصاديين والسياسيين وكذا رجال القانون، وذلك لما لها من علاقة وطيدة في درجة نمو اقتصاد الدولة وما لها من علاقة في كيفية صنع القرار الصائب من طرف القادة على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي .

#### (1) أهمية الخدمات العمومية :

إن مستوى الخدمات العمومية المقدمة للجمهور تلعب دوراً كبيراً في اقتصاد الدولة، فكلما كانت الخدمة المقدمة ذات جودة عالية كلما زاد معدل النمو الاقتصادي لتلك الجودة والعكس بالعكس، ويتحقق ذلك بتطبيق وظائف الإدارة المحلية بفعالية<sup>3</sup> وتوفير آليات التطوير المطلوبة في مجال الخدمة العمومية بهدف توفير الخدمة التي ترضي المواطن وتلبي حاجياته مع تحقيق النفع العام .

<sup>1</sup> يطو رزيقة، مرجع سابق، ص 75 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، من ص 75 إلى 78 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 54 .

ولقد تطور قطاع الخدمات بشكلٍ كبيرٍ بعد الحرب العالمية الثانية، ويرجع ذلك إلى الحركة التي عرفتتها تلك الحقبة الزمنية من اختراعات كاختراع الحاسوب وتطور وسائل الاتصال كالإنترنت... إلخ، ومن أسباب هذه الحركة التكنولوجية نذكر منها<sup>1</sup>:

✓ ازدياد تعقيد المنتجات تقنيا مما يستدعي الحاجة إلى خدمات الصيانة مثل الكمبيوتر والإنترنت وأنظمة الأمان .

✓ ازدياد أوقات الفراغ وارتفاع الدخل الفردي مما وسع دائرة الإنفاق على الخدمات الترفيهية .

✓ التطور التقني السريع والانفجار الحاصل في مجال المعرفة أدى إلى خلط أوراق المنظمات الراغبة في إحراز النجاح في فترة وجيزة، مما دفعهم إلى الاستعانة بمنظمات الخدمات .

✓ اتساع دائرة عمل المرأة، حيث أصبحت قوة عمل مؤثرة .

لكن هذا التطور التقني لم يتحقق في جميع دول العالم فالكثير منها وخاصة الدول النامية التي كانت بعيدة كل البعد عن هذا التطور التكنولوجي نتيجة الاستعمار وسياسة التمييز... إلى آخره من العوامل التي حالت بينهم وبين التطور التكنولوجي وبالتالي عدم الحصول على خدمات تتماشى ورغبات المواطنين.

ومما سبق، يتضح أن للخدمة العمومية أهمية كبيرة داخل الدولة نلخصها في النقاط التالية<sup>2</sup> :

• تعتبر الخدمات العمومية هي جوهر الحياة بالنسبة للمواطنين وأساس تطور الدول : فكلما توفرت الخدمات العمومية خاصة الضرورية منها كلما زاد رضا الجمهور، حيث يصبح المواطن ذو تأثير إيجابي في المجتمع وتنخفض الآفات الاجتماعية وبالتالي يرتفع معدل النمو الاقتصادي وكذا التنمية الاجتماعية فهي جوانب حيوية للتنمية الشاملة .

• الخدمات العمومية وسيلة يتدعم بها موقف السياسة العامة بالدولة وموقف المسؤولين القائمين على تقديمها خاصة إذا كانت تقدم على أحسن وجه وحازت على رضا المواطنين، لأن المسؤولين ممثلي الحكومة إذا ما التزموا بتطبيق البرامج المكلفين بها والتي تمثل احتياجات المواطنين يعتبر هذا وفاء بالالتزامات من طرف الحكومة وهو ما يؤدي إلى كسب ثقة المواطنين .

• من خلال تأمين الخدمات العمومية الضرورية كالعمل والتعليم والصحة والأمن وتحقيق العدالة الاجتماعية ستحقق لا محالة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

<sup>1</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص 38.

<sup>2</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 55.

- مستوى الخدمة العمومية مؤشر قوي لمعرفة مدى تقدم المجتمعات، فكلما رفع مستوى الخدمة العمومية إلى أقصى حد ولبت طلبات جمهورها كلما حكم على تلك الدولة بأنها متطورة .

## (2) أهمية جودة الخدمات العمومية :

إن جودة الخدمات لها أهمية كبيرة سواء كانت في القطاع الخاص أو القطاع العام، ففي القطاع الخاص سيحقق رضاء الزبائن وبالتالي ستحقق الربح والنجاح والاستقرار، كذلك بالنسبة للقطاع العام فإن جودة تقديم الخدمات سيحقق الربح للمرافق ذات الطابع الاقتصادي والتجاري، أما المرافق الخدمائية فستحقق الاستقرار ورضاء المستفيدين... وغيرها من الفوائد، ولهذا سنحاول قبل بلورة أهمية جودة تقديم الخدمات العمومية التعريف أولاً بمصطلح جودة الخدمات وذلك كما يلي :

لقد تعددت التعريفات لمصطلح جودة الخدمات وذلك لاختلاف احتياجات المستفيدين وخبراتهم وثقافتهم وحالتهم الصحية، فتختلف آراء المستفيدين وتوقعاتهم من الخدمة من شخص إلى آخر فحكم الشخص المتخصص لخدمة معينة بأنها على مستوى عالٍ من الجودة أو العكس ليست نفس الحكم الذي سيحكمه شخص عادي، أيضاً حكم الشخص المعاق في بعض الخدمات ليس نفس حكم الشخص العادي، نفس الشيء بالنسبة للمريض سيكون له حكم آخر بالنسبة لخدمات المستشفيات على خلاف الشخص غير المريض... إلى آخره من الأمثلة في هذا الشأن.

ومن خلال ذلك، وقبل التعرف على مصطلح جودة الخدمات يمكننا توضيح المقصود بمصطلح الجودة في هذا الصدد كما يلي :

\_ الجودة من الناحية الاصطلاحية يرجع إلى الكلمة اللاتينية *Qualité* التي تعني طبيعة الشيء ودرجة الصلابة<sup>1</sup>.

\_ الجودة هي إمكانية ضمان إشباع حاجات المستهلكين (المواطنين) .

\_ الجودة وفقاً لرؤية الجمعية الأمريكية هي السمات والخصائص الكلية للسلعة أو الخدمة التي تطابق قدرتها الوفاء بالمطلوب أو الحاجات الضمنية .

<sup>1</sup> مأمون الدرادكة وطارق الشيلي، *الجودة في المنظمات الحديثة*، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2002، ص 05.

\_ الجودة هي المنتج المادي تكون مرتبطة بالمواصفات المادية للمنتج، لأنه ملموس بطبيعته، بينما في الخدمة تكون مرتبطة بحس الزبون، والآمال التي كان ينتظرها من قبل تلقيه الخدمة أي أن الجودة ذو طبيعة شخصية إلى حد ما <sup>1</sup>.

\_ الجودة هي قدرة المنتج على تلبية حاجات المستعملين وبأقل تكلفة <sup>2</sup>.

أما جودة الخدمات فتعرف بأنها: "جودة الخدمات المقدمة سواء كانت المتوقعة أو المدركة أي التي يتوقعها العملاء أو يدركونها في الواقع الفعلي، وهي المحدد الرئيسي لرضا العميل أو عدم رضاه حيث يعتبر في الوقت نفسه من الأولويات الرئيسية التي تريد تعزيز مستوى الجودة في خدماتها" <sup>3</sup>  
كما تعرف جودة الخدمات بأنها "التفوق على توقعات الزبون، أي أن المؤسسة تتفوق في خدماتها التي تؤديها فعلياً على مستوى التوقعات التي يحملها الزبون اتجاه هذه الخدمات" <sup>4</sup>.

كذلك تعرف بأنها: "التفاعل بين الزبون ومقدم الخدمة حيث يرى الزبون بأن جودة الخدمة من خلال مقارنته بين ما يتوقعه والأداء الفعلي للخدمة" <sup>5</sup>.

أيضاً تعرف بأنها: "تقديم نوعية عالية من الأداء وبشكل مستمر وبصورة تفوق قدرة المنافسين الآخرين، مع انخفاض نسبة الشكاوى" <sup>6</sup>.

وتعرف كذلك بمسايرة توقعات العملاء، والارتقاء إليها بشكل مستمر وتتحدد بالفرق بين الخدمة المتوقعة والخدمة المدركة " <sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> محمد بن بوزيان ونجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009، ص ص 4 - 5 .

<sup>2</sup> يوسف بومدين، إدارة الجودة الشاملة والأداء المتميز، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 05، 2007، ص 28 .

<sup>3</sup> نور الدين بوغانان، جودة الخدمات وأثرها على رضا العميل" دراسة ميدانية في المؤسسة المينائية لسكيكدة"، مذكرة ماجستير، تخصص علوم التسويق فرع التسويق، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسويق والعلوم التجارية، قسم علوم التسويق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2006/2007، ص 65 ، نقلاً عن مأمون الداركة وآخرون، إدارة الجودة الشاملة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2001، ص 143 .

<sup>4</sup> ريتشاردل و بليامز، أساسيات إدارة الجودة الشاملة، ترجمة ونشر مكتبة حرير، الطبعة الأولى، 1999، ص 35 .

<sup>5</sup> هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، الطبعة الثانية، عمان، 2005، ص 437 .

<sup>6</sup> سعد محمود المصري، إدارة تسويق الأنشطة الخدمية المفاهيم واستراتيجيات، دار الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2002، ص ص 33 - 35 .

<sup>7</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص 42 .

أما تعريف **and boomslewis** وهو في اعتقادنا التعريف الأقرب والأشمل لمعنى جودة الخدمات حيث عرفها كما يلي: "إن مفهوم جودة الخدمة يعكس مدى ملائمة الخدمة المقدمة بالفعل لتوقعات المتقدم للحصول على هذه الخدمة، أي أن تسليم الخدمة يعني المطابقة لمواصفات الخدمة المقدمة للتوقعات الخاصة بهذه المواصفات وعليه الذي يحكم على جودة الخدمة هو المستفيد الفعلي منها"<sup>1</sup>.

إن من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن جودة الخدمة هي عبارة عن مطابقة توقعات المستفيد للأداء الحقيقي للخدمة، فكلما تطابقت وتلاءمت أو فاقت التوقعات لما يدركه من أداء كنا أمام خدمة ذات جودة عالية والعكس صحيح، وهذا ما يجب أن تدركه الإدارة في أداءها لتحقيق خدمة ذات جودة عالية. ومنه، يجب على الإدارة أن تعرف توقعات الجماهير في الخدمات التي تقدمها هل هي متطابقة مع توقعاته أم لا، وذلك ليس بالأمر السهل بل يكون بعد اتصال دائم بالعملاء واعتمادهم على طرق قياس الجودة من حين إلى آخر لتحديد النقص في الخدمة المقدمة وتدارك ذلك النقص في المستقبل .

وتتبلور أهمية جودة تقديم الخدمات العمومية في النقاط التالية :

- تطوير وتحسين قنوات الاتصال بين المستفيدين من الخدمات ومقدميها .
- تحقيق مستويات إنتاجية أفضل، حيث يعتبر الوصول إلى المستوى المطلوب من الخدمات المقدمة إلى المستفيدين أهم هدف تسعى الدولة إلى تحقيقه أي؛ أن تحقيق توقعات المستفيدين أو الارتقاء بمستوى الخدمات إلى ما يفوق توقعاتهم .
- كسب رضا المستفيد، إذ أن هناك بعض المبادئ في إدارة الجودة لا بد من توفرها في أي مرفق عام لتطوير أداء العمل والحصول في الأخير على رضا المستفيد<sup>2</sup>.
- كسب ثقة الجمهور، ويتمخض عن هذه الثقة سمعة واسعة للإدارة التي تمكنها من التنافس بكل أريحية مع الإدارات المماثلة لها في النشاط.
- زيادة قوة المنافسة<sup>3</sup> بين المنظمات المتشابهة في النشاط، كتنافس المؤسسات الاقتصادية والتجارية مع بعضها البعض و تنافس المؤسسات الخدمائية مع بعضها البعض وذلك لضمان بقائها في صورة جيدة أمام المستفيدين ومثال على ذلك تنافس الجامعات فيما بينها وكذا تنافس البلديات مع بعضها البعض.

<sup>1</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص 42، نقلا عن ثابت عبد الرحمان ادريس، كفاءة وجودة الخدمات اللوجستية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 291 .

<sup>2</sup> عائشة عتيق، مرجع سابق، ص 97 .

<sup>3</sup> مأمون سليمان الدرادكة، إدارة الجودة الشاملة وخدمة العملاء، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 194.

- إن جودة الخدمات تحقق الحماية للمتعاملين معها من الغش خاصة إذا كانت الخدمات مقدمة من طرف الإدارات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري.
- إذا كانت خدمات الإدارة ذات جودة عالية فحتمًا ستكون لها قدرة في التفاعل والاستجابة للتغيرات التي تتماشى مع الشروط العالمية .
- تقديم الخدمة للمستفيدين في وقت قصير .
- التقليل من الأخطاء وكل ما هو سلبي في أداء الخدمة العمومية .

### (3) شروط تحقيق جودة الخدمة العمومية

- \_ استعداد واهتمام مقدم الخدمة (الموظفين) بجميع الجوانب لإرضاء المستفيدين، كالأستعداد النفسي للحوار مع مختلف الأشخاص، والاهتمام بالمظهر الخارجي للموظف مقدم الخدمة وكذا الحفاظ على الابتسامة الدائمة والسلوك الإيجابي أثناء أداء مهامه .
- \_ الاهتمام بشكاوى المستفيدين وملاحظاتهم، ولهذا يجب على مقدمي الخدمة أن يكونوا على درجة عالية من الصبر في تحمل شكاوى المستفيدين واتخاذ جميع الإجراءات التي يمكنها معالجة المشكل الذي تضرر منه المستفيد كالأعتذار لهم<sup>1</sup> .
- \_ الاهتمام بتوقعات المستفيدين للخدمة وكذا تقييمهم للأداء الفعلي لها، ولهذا يجب أن تقوم الإدارة بالبحث وتجميع المعلومات بصفة جدية عن كل ما يكشف رغبات وإدراكات وتوقعات الأفراد المستفيدين وتستطيع اكتشاف ذلك من خلال اعتمادها على الاستبيان كأداة للبحث ومقابلة عينات مختلفة من الفئة المستفيدة من تلك الإدارة، ومن ثم تعمل جاهدة لتحقيق مستوى الجودة الذي يطمح إليها المستفيد أو أعلى منها والقضاء على الفجوة الموجودة بين توقعات المستفيد وإدراكاته لواقع الخدمة .
- \_ حرص الإدارة على توظيف أفضل المترشحين التي تساهم في جودة تقديم الخدمة العمومية إن لم تكن في نوعيتها ستكون على الأقل في طريقة تقديمها، وفي نفس الوقت سيمثل هذا الموظف الكفاء الإدارة التي يعمل بها<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> بوغان نور الدين، مرجع سابق، ص ص، 66، 67، 68 .

<sup>2</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص ص 50، 55 .

\_ ضرورة إحداث تغيير جذري في ثقافة الإدارة من الإدارة العليا انتهاءً بالمستويات التنفيذية لتحقيق نجاح برامج جودة الخدمة، ويتطلب ذلك توافر القيادة الفعالة في جميع مستويات الإدارة إلى جانب خطة واضحة لأهداف النشاط ورسالته<sup>1</sup>.

\_ اعتماد الإدارة في قياسها للجودة على قياس الفجوة بين توقعات المستفيد وإدراكاته لما يقدم له، ولقياس هذه الفجوة اعتمد أصحاب نموذج سيرفكوال ( Servaqual ) \* على خمسة أبعاد وهي: الإعتمادية، الضمان، الملموسية، التعاطف والاستجابة، واعتبروها العمود الفقري لقياس الجودة .

وتعتبر هذه الأبعاد الخمسة عامة على مختلف الخدمات العمومية فمنها من تعتمد على التكنولوجيا كخدمة الاتصالات والبريد وخدمة الحالة المدنية، ومنها من تعتمد على العنصر البشري كالخدمات الصحية، أيضا تختلف هذه الأبعاد الخمسة باختلاف الجمهور الموجهة إليه الخدمة، فمثلا الخدمات الجامعية تخص فئة الطلبة والأساتذة والإداريين أي؛ فئة محدودة من المجتمع أما الخدمة البريدية والصحية وخدمة الحالة المدنية موجهة لمختلف فئات المجتمع<sup>2</sup>.

\_ ترشيد الإنفاق على عمليات إنتاج وتقديم الخدمات العمومية من خلال التغلب العوامل المسببة في إهدار المال العام كالاختلاسات والسرقات<sup>3</sup>.

\_ إدخال البعد الأخلاقي ببعديه الداخلي (جماعة الأعمال) والخارجي (المجتمع) في اتخاذ القرارات الإدارية الرشيدة، فمثلا إذا اعتمدنا على قرارات رشيدة في دراسة مشكلة إدارية سيكون حلها والنتائج المتوصل إليها قرار نموذجي سواء من حيث النتائج أو الاعتبارات الأخلاقية في حل المشكل<sup>4</sup>، بالإضافة إلى أن البعد الأخلاقي سيجنب الموظفين على مستوى القيادة وعلى مستوى الأعوان التنفيذيين أي سلوك منحرف يهدد

<sup>1</sup> ليندة فليسي، مرجع سابق، ص 55.

\* سيرفكوال هو النموذج الشهير الذي استنبطه بعد دراسات عميقة للباحثين الثلاث: بييري، باراسورامون وزيثامل ( Pery, Parasuraman and Zeithaml) ويعتمد هذا النموذج في تعريف الجودة الذاتية للخدمة على مفهوم الفجوة .

<sup>2</sup> بو عبدالله صالح، نماذج وطرق قياس جودة الخدمة، دراسة تطبيقية على خدمات مؤسسة بريد الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، السنة الجامعية 2014/201، ص2، 3 .

<sup>3</sup> محمد بن بوزيان، نجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009، ص 10، مقال منشور على موقع جامعة المسيلة . univ-msila.dz.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص08 .

أداء الخدمة بطريقة راقية كتجنب الفساد الإداري مثلا، لأن تخليق الإدارة العامة هي بداية إصلاح للخدمة العمومية قبل البحث عن تدابير أخرى لتحسينها وترقيتها .

\_ العمل بمبدأ المساءلة في حال تهاون الإدارة في أداء خدماتها .

\_ تطبيق ما يعرف في الولايات المتحدة البريطانية بـ **الميثاق المواطن** <sup>1</sup>citizens charter على جميع الإدارات المحلية لأنه نموذج فعال، حيث ظهر هذا الميثاق سنة 1991 كأساس لإصلاح القطاع العام في المملكة المتحدة، إذ صدر قانون للحكم المحلي وكان من أهم أحكامه أن تحدد هيئة المراجعة مقاييس الأداء التي يجب أن ينشرها كل مجلس محلي على حدة لوجود تباين بين مقاييس الأداء بين الوحدات المحلية ويعتبر روح هذا القانون هو خلق ميثاق المواطنين؛ هذا الميثاق الذي يضمن الاستجابة للمطالب الشعبية المحلية والتوصل إلى جودة مقبولة<sup>2</sup> لدى المواطنين، بالإضافة إلى تشجيعه للحصول على اعتماد المنظمة الدولية لمواصفات **ISO**<sup>3</sup>.\*

قدم هذا الميثاق رئيس وزراء بريطانيا السابق "جون ماجور" Major's John ودعمه بجائزة التي خلقت نوع جديد من علاقات الشراكة بين الحكومة وقطاع الأعمال تهدف إلى تحسين أداء السلع والخدمات وتحوز على رضا المواطن لأنها خدمات ذو كفاءة عالية<sup>4</sup> .

يعتمد ميثاق المواطن على 04 محاور رئيسية تمس مختلف نواحي الخدمة العامة وهي : الجودة، الاختيار، المعايير، القيمة .

<sup>1</sup> طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الأول، 2012/2011، ص120، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/6773/1/7>

<sup>2</sup> ماجد رضا بطرس، بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة، ص 9 - 10، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.researchgate.net/profile/...Local.../559641cd08ae99aa62c75a22:>

<sup>3</sup> شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية" نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير: تخصص قانون أعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007/2008، ص 286 .

<sup>4</sup> ISO هي مختصر لـ International Standarization Organization تعني المنظمة الدولية للمعايير .  
<sup>4</sup> سمير محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء الوحدات المحلية في الدول العربية، منشور على الموقع الإلكتروني : [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan022080](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan022080) .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك 42 ميثاقا على المستوى الوطني، و100000 ميثاقا على المستوى المحلي في المملكة المتحدة، كل واحد منها يعبر عن مجموعة من المعايير لتوفير الحد الأدنى من الخدمات العامة، كما يتميز هذا الميثاق بالنظرة التفاوضية لدور القطاع العام<sup>1</sup>.

إذن من خلال ما سبق، فإن جودة الخدمة ترجع إلى إرادة الإدارة ومدى حرصها وتطبيقها لتوقعات المستفيدين من خدماتها أو تحقيق مستوى يفوق توقعاتهم وكذا القضاء على الفجوة بين توقعاتهم وما يدركونه في الواقع وبالتالي تحقيق رضائهم لخدمات تلك الإدارة، إلى جانب توفير ما تتطلبه جودة الخدمة من شروط كما وضحنا ذلك أعلاه.

### ثانيا : مبادئ تقديم الخدمة العمومية

من خلال تعريف الخدمة العمومية التي ذكرناها آنفا نلاحظ أنه من أجل أن تحقق الخدمات العمومية الأهداف التي تسعى إليها الدولة وهي تحقيق المنفعة العامة ومسايرة تطورات الحاجات العامة في كل زمان وفي كل مكان كان من الضروري أن تخضع لمجموعة من المبادئ التي تحقق هذه الأهداف<sup>2</sup>، وتتمثل هذه المبادئ في :

#### 1) مبدأ استمرارية الخدمة العمومية :

نقصد باستمرارية تقديم الخدمة العمومية كمبدأ من مبادئ الخدمة العمومية هو؛ تقديم الخدمة للمواطنين بشكل دائم ومستمر وغير متقطع بما يحقق لهم الاستفادة من تلك الخدمات في كل الأوقات والظروف، فاستمرارية الخدمة العمومية مرتبطة بشكل أساسي باستمرارية الدولة واستمرار سلطاتها المركزية، وجماعاتها المحلية آخذة بعين الاعتبار النهج الاقتصادي المتبع (اشتراكي، رأسمالي)<sup>3</sup>، إذ يستلزم على

<sup>1</sup> أنظر إلى مراجع وإحالات مقال طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الأول، 2011/2012، ص125، منشور على الموقع الإلكتروني <https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/6773/1/7> للتفصيل أكثر بهذا الموضوع أنظر أيضا

بالموقع الإلكتروني <http://www.fu.uni-lj.si/personal/English/FALPOR97>

<sup>2</sup> محاضرات تحت عنوان ماهية التسيير العمومي منشورة على موقع جامعة المسيلة. [univ-msila.dz](http://univ-msila.dz)

<sup>3</sup> محمد بركات، إختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها بصرامة، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني المعنون ب: الإدارة المحلية والخدمة العمومية الواقع والآفاق، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، يومي 12 و 13 مارس 2013، د ص.

المرافق العامة أن تؤدي وتقدم خدماتها للجمهور بانتظام وإطراد أي؛ بصورة مستمرة تلبية للاحتياجات العامة الدائمة<sup>1</sup>.

ويترتب على الإخلال بمبدأ الاستمرارية من طرف الإدارة تحمل المسؤولية عما ينجم عن ذلك من أضرار بالنسبة للمستفيدين، في حال توفر شروط المسؤولية الإدارية .  
ومن أجل ضمان تطبيق استمرارية تقديم الخدمات العمومية نص القانون الجزائري على مجموعة من الضوابط تضمنتها قوانين مختلفة ومن بين هذه الضمانات نذكر ما يلي :

### 1\_أ) تقييد حق الإضراب :

الإضراب هو التوقف الجماعي عن العمل بصفة إرادية، يهدف إلى الضغط على أصحاب العمل أو السلطة بقصد إجبارها على الخضوع إلى تحقيق مطالبهم أو إيجاد حل لنزاع قائم بينهم، وهو وسيلة للدفاع عن مصالح الموظفين وتدعيما لمصالحهم التي لم يتم الوفاء بها من طرف أصحاب العمل، ويجب أن يكون للإضراب أسباب مقنعة<sup>2</sup>.

ومن هذا المنطلق، فإن الدساتير الجزائرية انطلقا من دستور 1989<sup>3</sup> أقرت بحق الاضطراب لكن ضبظت ممارسته بمجموعة من القيود وذلك لعدة أسباب من بينها ضمان سيرورة واستمرارية تقديم الخدمات من طرف المرافق العامة وهو ما أكدته المادة 71 من التعديل الدستوري 2016، ولفس السبب حرم الدستور الجزائري لسنة 1976<sup>4</sup> ممارسة الإضراب أصلا وبطريقة غير مباشرة وذلك من خلال نص المادة 33 منه، خصوصا وأن الدولة الجزائرية آنذاك تتبنى النظام الاشتراكي، إذ أن الدولة هي التي تحتكر وتتولى بنفسها تشغيل المرافق العامة التي يعول عليها المواطنين في إشباع الحاجات العامة، ولنا أن نتصور مدى خطورة

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، الالتزام باستمرارية الخدمة العمومية المحلية، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني المعنون ب: الإدارة المحلية والخدمة العمومية الواقع والأفاق، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة، يومي 12 و 13 مارس 2013، ص 02 .

<sup>2</sup> أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.ingdz.net/vb/showthread.php?t=62485> أطلع عليه يوم الأربعاء الموافق لـ 2017/07/19 على الساعة 10:00 .

<sup>3</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28/02/1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 01/03/1989 .

<sup>4</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بالأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخة في 24/11/1976 .

ممارسة الإضراب في ظل هذا النظام لو لم يجرّمه الدستور، ولهذا فتحرّيم الإضراب في الجزائر في ذلك الوقت كان أمرا أساسيا.

أما بالنسبة للفترة بعد الاستقلال مباشرة فقد عرفت تذبذبا في الاعتراف بحق الإضراب، حيث أن أول دستور جزائري بعد الاستقلال - دستور 1963<sup>1</sup> - أقر حق الإضراب في المادة 20 منه، لكن بصدور قانون الوظيف العمومي سنة 1965 لم يشر إلى أي نقطة تتعلق بالإضراب، أما القانون رقم 79/71 المتعلق بعلاقات العمل الجماعية الذي حرم الإضراب في القطاع العام وسمح به في القطاع الخاص فقط، ولعل السبب في هذا التذبذب كان سببه تحول نظام الدولة من نظام رأسمالي إلى نظام اشتراكي<sup>2</sup>.

حيث جاء قانون رقم 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب<sup>3</sup> مفعلا لما أقره دستور 1989 بشأن الحق في ممارسة الإضراب، إذ نص في الفصل الأول من الباب الثالث منه عن كيفية ممارسة حق الإضراب وذلك في المواد من 24 إلى 48، إذ تؤكد المادة 37، 38، 39، 40، 41، 42 من هذا القانون أن المشرع قد اشترط على بعض الإدارات تقديم الحد الأدنى من الخدمات لأن الانقطاع عن العمل بها يضر باستمرارية تلك المرافق العمومية الأساسية التي تمس بالأنشطة الاقتصادية الحيوية أو تموين المواطنين وحمايتهم أو المحافظة على المنشآت والأماكن، كالمستشفيات، المصالح المرتبطة بإنتاج الكهرباء والغاز والماء، مصالح البلدية لرفع القمامة وكذا مصالح التطهير، مصالح الدفن والمقابر، مصالح كتابة الضبط في المجالس والمحاكم... إلى آخره من المصالح التي عدتها المادة 38.

أما المادة 43 من ذات القانون فقد حظرت الإضراب على بعض الموظفين لأن توقفهم عن العمل سيعرض حياة وأمن وصحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر ومن بين هؤلاء الموظفين: القضاة، أعوان الأمن، مصالح الحماية المدنية.

<sup>1</sup> دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المؤرخ في 08/09/1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 10/09/1963 .

<sup>2</sup> أنظر الموقع الإلكتروني <http://thesis.univ-biskra.dz> أطلع عليه يوم الإربعاء الموافق لـ 19/07/2017 على الساعة 12:00 .

<sup>3</sup> قانون رقم 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المؤرخ في 06/02/1990، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة بتاريخ 07/02/1990، ص 231.

وفي حال قيام الموظفين المحظور عليهم ممارسة الإضراب التوقف عن العمل، يحق للإدارة تطبيق العقوبات التأديبية المقررة قانونا بعد استنفادها كل الطرق الودية .

كما نص قانون 02/90 في مادتيه 41 - 42 على جواز تسخير المضربين الذين يشغلون مناصب ضرورية وذلك من أجل تحقيق هدف استمرارية المرفق العام<sup>1</sup> .

### 1\_ب) تنظيم حق الاستقالة :

إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق العام، فإنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة كما يشاء<sup>2</sup>، وبدون سابق إنذار، لأن هذا الأمر سيعرقل سيرورة واستمرارية المرافق العامة . ونقصد بالاستقالة إعراب الموظف عن رغبته في ترك الوظيفة بإرادته وبصفة نهائية قبل بلوغ السن المقررة قانونيا للإحالة على التقاعد، وباعتبار العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية فإنه لا يجوز له أن ينهي علاقته بالإدارة بمحض إرادته بل لابد له من الخضوع للضوابط والشروط التي تحكم آلية الاستقالة<sup>3</sup>، وذلك ضمانا لاستمرارية المرافق العمومية ولهذا قيد المشرع الجزائري هذا الحق ونظمه ببعض الضوابط نذكر منها<sup>4</sup>:

- تقديم طلب الاستقالة كتابيا إلى السلطة صاحبة التعيين .
- بقاء الموظف ملزما بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه إلى غاية صدور قرار قبول الاستقالة من طرف الإدارة طبقا للأجال المنصوص عليها في المادة 220 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>5</sup>، وأي موظف انقطع عن العمل قبل تاريخ قبول الاستقالة يعرض نفسه للجزاء التأديبي تحت طائلة إهمال المنصب.
- استقالة القضاة والموظفين العموميين الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات، وهو

<sup>1</sup> محمد بركات، مرجع سابق، ص 08 .

<sup>2</sup> بعلي محمد الصغير، الالتزام باستمرارية الخدمة العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 03 .

<sup>3</sup> أنظر الموقع الإلكتروني : [www.droitentreprise.com](http://www.droitentreprise.com) أطلع عليه يوم الأربعاء الموافق لـ 2017/07/19 على الساعة 19:55 .

<sup>4</sup> بعلي محمد الصغير، الالتزام باستمرارية الخدمة العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 04 .

<sup>5</sup> الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 2006/07/15، الجريدة الرسمية عدد 46.

ما نصت عليه المادة 115 من قانون العقوبات<sup>1</sup>، حفاظا على مبدأ استمرارية سير المرفق العام وتقديم خدماته للمواطنين .

### 1\_ج) الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي :

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية يجب أن تصدر من الموظف المختص والذي عين في وظيفته بطريقة قانونية، لكن يرد على هذا الاختصاص الشخصي استثناءً يتمثل في نظرية الموظف الفعلي التي ابتدعها منذ مدة مجلس الدولة الفرنسي ومضمونها أن؛ الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، يعتد ويؤخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليما وقانونيا منتجا لآثاره<sup>2</sup>.

ويرجع السبب في الاعتراف بتصرفات هذا الموظف إلى سببين وهما<sup>3</sup>:

1. وجود ظروف استثنائية تهدد سير عمل المرفق العام، كالحروب والكوارث الطبيعية، حيث يتغيب الموظفون عن العمل الوظيفي ويتركون المرافق العامة للدولة بدون عمل، فيقوم شخص عادي ليس له علاقة بالوظيفة العامة ويقوم بتصرفات وظيفية وبذلك تتحتم الإدارة بالاعتراف بالعمل الذي قام به هذا الشخص وهو ما يطلق عليه تسمية "الموظف الفعلي" .

2. المحافظة على استمرارية المرافق العامة، إذ أن الهدف الأساسي من تطبيق هذه النظرية هو دوام سير المرافق العمومية بانتظام واطراد لحماية الجمهور المستفيد من خدمات تلك المرافق العامة .

ويكمن الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام بالنسبة للتشريع الجزائري في عدة قوانين بداية بالدستور، حيث نصت المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مبدأ استمرارية المرفق العام وذلك بنصها: "يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العامة"<sup>4</sup>.

أما على المستوى المحلي فقد أكد قانوني البلدية والولاية على هذا المبدأ في النصوص التالية :

<sup>1</sup> قانون رقم 01/14 المؤرخ في 2014/02/04 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات، المؤرخ في 1966/06/08، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 07، ص 54 .

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الالتزام باستمرارية الخدمة العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 04 .

<sup>3</sup> عبد الله منصور الشائبي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [http://zu.edu.ly/jsls/issus\\_8/download/paper4](http://zu.edu.ly/jsls/issus_8/download/paper4)

<sup>4</sup> القانون رقم: 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن تعديل الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 2016/03/07 .

نصت المادة 100 من قانون البلدية 10/11<sup>1</sup> على اختصاص الوالي من خلال سلطة الحلول بذكرها: (بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها باتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على... وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك...)، أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فقد ألزمه قانون البلدية بممارسة صلاحية السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وذلك من خلال نص المادة 83 من ذات القانون.

كما نصت المادتين 134، 137 على مهمة المندوبية البلدية في ضمان سيرورة المرفق العام وتولي رئيس البلدية مهمة توفير الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها .

أما قانون الولاية 07/12<sup>2</sup> فقد نص في مادته 108 على صلاحيات الوالي في السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ونصت المادة 07 من نفس القانون على إمكانية إنشاء مصالح عمومية تتكفل باحتياجات المواطن وتضمن له الإستمرارية والتساوي في الانتفاع .

## (2) مبدأ المساواة في الخدمة العمومية:

إن مبدأ مساواة المستفيدين من المرافق العمومية تعني أن خدماتها عامة وأساسية ولجميع الناس ولا فرق بين الأفراد بسبب الأصل أو اللغة أو الثروة أو العقيدة بل تتعلق بجميع المواطنين داخل الحدود الجغرافية للدولة، ولهذا يجب على المرافق العمومية سواء المركزية أو مختلف المرافق المحلية البلدية والولائية أن تقدم خدماتها للجمهور بنفس الشروط التي هي عبارة عن شروط عامة ، تقابلها نفس المنافع والمزايا العامة، وبالمفهوم المخالف يمنع على المرافق العامة منع مزاياها وخدماتها عن البعض، وإفادة البعض الآخر بها لمركزهم السياسي أو الاجتماعي أو لأي سبب آخر، فهذا يعتبر تمييزا مرفوضا ويخل بالشروط العامة ويؤثر سلبا على مبدأ المساواة<sup>3</sup>.

إذن المساواة تعني عدم التمييز بين المستفيدين، لكن لا يعني هذا أن المساواة مطلقة، بل أحيانا يتطلب الأمر أن يستفيد البعض دون البعض الآخر ببعض المزايا في الانتفاع بخدمات المرفق العام أو في تحمل أعباء الانتفاع بخدماته، وكمثال على ذلك تخفيض سعر الكهرباء لموظفي شركة سونلغاز كميزة لهم دون غيرهم من المستفيدين، أو دعم الدولة للفلاح في سعر الكهرباء تشجيعا للاستثمار الفلاحي، أيضا الاستفادة من نوع وجودة الخدمة تختلف من شخص إلى آخر حسب السعر الذي دفعه كخدمات مرفق النقل سواء

<sup>1</sup> قانون البلدية 10/11 ، السالف الذكر .

<sup>2</sup> قانون الولاية 07/12، السالف الذكر .

<sup>3</sup> محمد بركات، مرجع سابق، ص 06 .

الطائرة أو الباخرة... الخ، فراكب الدرجة الأولى لا يتلقى نفس نوعية وجودة الخدمات التي يتلقاها راكب الدرجة الثانية<sup>1</sup>.

ويجد مبدأ المساواة أساسه في الديانات السماوية؛ إذ حث على هذا المبدأ النبيل في العديد من الآيات والأحاديث النبوية ومنها قوله تعالى: **يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ** ( الآية 13 من سورة الحجرات) .

كما يجد مبدأ المساواة أساسه القانوني في المواثيق الدولية وكذا دساتير الدولة، حيث نصت وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 في مادتها الأولى عن ضرورة المساواة بين الناس في الحقوق دون تمييز.

كما نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 في مادته الأولى عن المساواة بين الناس في الحقوق والكرامة، وهو ما أكدته المادة الثانية من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 بحرصها على عدم التمييز بين الناس بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين... الخ، وهذه النصوص تعتبر السند القانوني التي تعتمد عليه القوانين الوطنية في تطبيق هذا المبدأ على كافة مجالات الحياة وأهمها المساواة بين المنتفعين من خدمات المرافق العمومية .

والدساتير الجزائرية كغيرها من الدساتير، دعمت هذا المبدأ بداية من دستور 1963 حيث نصت في المادة 12 منه بقولها: " لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات"، أما دستور 1976 فقد نصت مادته 39 على المساواة في حقوق الإنسان والمواطنين وعدم التمييز بسبب الجنس أو العرق أو الحرفة، كذلك بالنسبة لدستور 1989 الذي ركز على الحريات الفردية والحقوق السياسية تحضيراً لتبني النظام الرأسمالي، فهو بدوره كرس مبدأ المساواة في المادة 28 منه، ولقد وافقت المادة 29 من دستور 1996 والمواد 25 و 32 و 63 من التعديل الدستوري 2016 ، وكذا المادة 35 من التعديل الدستوري 2020.

لقد سايرت النصوص القانونية أحكام الدستور بتبني هذا المبدأ نذكر منها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03<sup>2</sup>/06 الذي يؤكد في مادته 74 على المساواة بين المواطنين في الالتحاق بالوظائف العمومية، بالإضافة إلى المادة 27 من ذات القانون التي كرست مبدأ المساواة بعد التوظيف حيث حذرت

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص316.

الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 .<sup>2</sup>

التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية.

ويعتبر مبدأ المساواة ذو أهمية بالغة بالنسبة للمستفيدين لأنه يضمن لهم عدم تعسف الإدارة المسيرة للمرفق من انتفاعهم من خدماته وعدم استبعادهم لتوجهه سياسي أو اعتناقيهم لديانة معينة .

إذن فمبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة يحقق العدالة الاجتماعية، ويقوم على استبعاد جميع أشكال التمييز بين المنتفعين المتواجدين في نفس المركز القانوني، بالإضافة إلى أن احترام مبدأ المساواة بين المستفيدين من خدمات المرافق العمومية هو أساس تطور المجتمعات الديمقراطية الحديثة على عكس الدول المتخلفة التي لم تحترم هذا المبدأ ودعمته في الأوراق أكثر من الواقع .

### (3) مبدأ قابلية خدمات المرافق العمومية للتغيير والتطور:

يقصد بمبدأ تكيف المرفق العام على أنه: "تأقلم نظام تقديم خدمات المرافق العمومية، في كل مرة مع تطورات الحاجات العامة ومتطلبات المصلحة العامة، مع إزالة كافة العراقيل القانونية والتنظيمية التي تحول دون تحقق هذا التأقلم والتكيف"<sup>1</sup>.

إن هدف كل إدارة الوصول إلى المثالية وذلك من خلال التحسين المستمر في كل من المدخلات والعمليات والمخرجات، وكما هو معروف المثالية هدف يصعب تحقيقه، لكن على الإدارة أن تسعى باستمرار للتحسين من خدماتها على قدر المستطاع<sup>2</sup>.

لقد وضحنا سابقاً أن هدف المرافق العامة هو إشباع الحاجيات الأساسية للمواطنين، وبما أن هذه الحاجيات دائمة ومتطورة لأنها وليدة رغبات الأفراد المتجددة، كان لابد من الإدارة أن تسير هذا التجدد بتطوير القواعد التي تحكم المرافق العامة للتطابق للخدمات التي تقدمها مع توقعات المواطنين لكي نصل في الأخير إلى جودة الخدمات، ولهذا اعتبر الفقهاء أن قابلية خدمات المرافق العامة للتغيير من المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام .

تقوم الإدارة بهذا التغيير والتكيف تحقيقاً للمصلحة العامة، فكما تبين للإدارة أن تنظيم المرفق العام وأن خدماته غير متفقة مع المصلحة العامة التي أنشئ من أجلها، أو أن هناك طريقة أفضل لزيادة كفاءته، أو أن هناك تنظيمًا يكفل أداء الخدمة على وجه أفضل كان لها أن تجري ما تشاء من تعديل في تنظيمه فتجعل إدارته غير مباشرة بدلاً من الإدارة المباشرة، أو أن تفرض رسوماً على الانتفاع بخدماته أو تخفض

<sup>1</sup> René Chapus, **Droit administratif général**, 9eme édition, montchrestien delta; paris, 1996, p 537 .

<sup>2</sup> أحمد يوسف دودين، إدارة الجودة الشاملة، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان ، الأردن، 2014، ص 129 .

منها، ولا يقيدتها في ذلك إلا استهداف الصالح العام ، ولا يكون لأحد حق الاعتراض على التعديل الذي أجرته الإدارة سواء من المنتفعين بخدمات المرفق العام أو العاملين فيه<sup>1</sup> وسواء كان هذا التغيير من حيث النشاط أو أساليب وطرق إدارته .

ومن أمثلة تطبيق هذا المبدأ في الإدارة الجزائرية تدخل الإدارة المحلية من حين إلى آخر للتعديل في بنود عقد الامتياز بما يكفل تكييف نوعية الخدمة المؤداة بشكل أحسن، أو ما تقوم به وزارة الداخلية حاليا في محاولة منها على رقمنة مصالح الحالة المدنية بما يواكب التطورات التكنولوجية .

وما يؤكد حرص الدولة الجزائرية على تجديد وتغيير الخدمات العمومية بما يتماشى مع التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، هو مساعي رئيس الجمهورية في تحسين الخدمة العمومية من الحسن إلى الأحسن ومن الجيد إلى الأجود مواصلا بذلك سياسة إصلاح وعصرنة خدمات المرفق العام، ويعتبر المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام<sup>2</sup> من أهم المراسيم التي تضمن تكييف المرافق العامة مع أي تطور جديد .

#### 4) مبدأ نوعية أو جودة الخدمة العمومية كمبدأ جديد :

لقد شهدت فرنسا والدول الأوروبية في أواخر القرن العشرين و بداية القرن الحادي والعشرين ثورة معلوماتية وتطورات دستورية وسياسية، أدت هذه التغييرات إلى تطوير كبير في القوانين التي تتعلق بالمرفق العام، حيث ظهرت مبادئ جديدة تحكم المرافق العامة بالإضافة إلى المبادئ التقليدية الثلاث، ومن أهم المبادئ المستحدثة؛ مبدأ نوعية الخدمة أو جودة خدمات المرفق العام الذي أصبح مبدأ عاما يحكم جميع المرافق العامة، وهو المبدأ الذي اعتمده الفقهاء كنتيجة حتمية بعد التطورات المذكورة أعلاه .

فإن لم تكن الخدمات التي تقدمها المرافق العامة على درجة من الجودة والإتقان فهي لن تؤدي الغرض من إنشاء المرفق العام وهو تلبية رغبات وحاجيات المواطنين وتحقيق النفع العام<sup>3</sup>، إذ أن هذا المبدأ هو

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل اطلع على الموقع الإلكتروني <http://almerja.net/reading.php?idm=42242> ، اطلع عليه يوم الجمعة الموافق لـ 2017/07/21 على الساعة : 20:30 .

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، المؤرخ في 2016/01/07، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 02، الصادرة في 2016/01/13 .

<sup>3</sup> علاوي الجبوري ماهر صالح، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، ص 374، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=109174](http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=109174) .

امتداد لمبدأ قابلية خدمات المرفق العام للتغيير والتكيف مع جميع التطورات؛ التكنولوجية والاقتصادية، والسياسية والاجتماعية .

وبهذا أصبحت جودة الخدمة التي تقدمها المرافق العامة من المبادئ الدستورية الملزمة لكل من يسير مرفقا عاما سواء الإدارة أو من يسير مرفقا عاما تحت إشرافها، ومن بين الدول التي حرصت على تضمين دساتيرها هذا المبدأ نذكر منها على سبيل المثال<sup>1</sup> :

- الدستور المصري لسنة 2014 في المواد : 19، 20، 21 منه .
- دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في المادة 154 منه .

أما الدولة الجزائرية فيمكننا اعتبار المواد 99 فقرة 05 و 43 و 44 من التعديل الدستوري 2016 أساس لفكرة تحسين خدمة المرافق العمومية، بغض النظر عن القوانين التي كرست هذا المبدأ بداية من المرسوم 131/88 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن<sup>2</sup>، إذ خصص هذا المرسوم قسما بأكمله لتحسين الخدمة العمومية وجاء هذا القسم تحت عنوان "التحسين الدائم لنوعية الخدمة" \*.

إلى غاية المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الذي يعتبر كما ذكرنا سابقا استجابة لتطلعات المواطنين ومقتضيات التطورات في جميع النواحي للحصول على خدمات ذات نوعية جيدة .

بالإضافة إلى تلك المراسيم فهناك العديد من التعليمات الوزارية ونقصد بذلك التعليمات الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، التي تعتبر الأساس القانوني لفكرة تطوير وتغيير خدمات المرفق العام بما يتناسب مع تطورات العصر ونخص بالذكر؛ التعليمات الوزارية رقم 2011/1599<sup>3</sup>، التعليمات الوزارية رقم 2014<sup>4</sup>/1435، التعليمات الوزارية رقم 2014<sup>5</sup>/1469 .

<sup>1</sup> علاوي الجبوري ماهر صالح، المرجع السابق، ص 379، 380 .

<sup>2</sup> المرسوم رقم 131/88 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04/07/1988، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 06/07/1988، ص 1013 .

\* نص القسم الرابع من المرسوم رقم 131/88 السالف الذكر، على التحسين الدائم لنوعية الخدمة من المادة 21 إلى المادة 30 منه .

<sup>3</sup> تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية، الصادر في 25/05/2011 .

<sup>4</sup> تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، المتعلقة بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية، الصادر في 13/02/2014 .

<sup>5</sup> تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1469، المتعلقة بالشروع بتسجيل البيانات الهامشية على هامش عقود سجلات الحالة المدنية، الصادر في 22/02/2014 .

ولقد أقر بعض الفقهاء أن تطبيق مبدأ نوعية الخدمة أو جودة الخدمة على المرافق العامة وخصوصا الإدارية منها أمر صعب نوعا ما، لأن هناك صعوبة في تحديد مفهوم النوعية بشكل دقيق فهي تختلف بحسب طبيعة نشاط كل مرفق<sup>1</sup>.

وكذا صعوبة حصر حاجيات المواطنين في الإدارات العمومية كونها خدمات غير ملموسة عكس السلع كما وضحنا ذلك سابقا، وبالرغم من ذلك إلا أنه يوجد طرق تحدد احتياجات المواطنين يجب أخذها بعين الاعتبار لمعرفة مدى تطابق نوعية الخدمات مع ما ينتظره الجمهور وهي :

✓ الاهتمام بشكاوى واحتجاجات المواطنين واقتراحاتهم: تعتبر هذه الطريقة من الطرق الفعالة التي تحدد احتياجات المواطنين وتساهم في تحسين نوعية الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية .

✓ القيام بالتحقيقات وتفعيل الاستشارات وصبر الآراء : وهذه الطريقة لا تعتمد على المواطنين الذين قدموا احتجاجاتهم وطرحوا اقتراحاتهم، بل تهتم أكثر بفئة المواطنين الذين لم يحتجوا، حيث تختار عن طريق الصدفة بعض الأشخاص من تلك الفئة وتقوم معهم بعملية صبر الآراء لمعرفة ما إذا كان سكوتهم ناتجا عن رضاهم عن الخدمات التي تقدمها الإدارات أو هو نتيجة ظروف أخرى منعتهم من الاحتجاج؛ كافتقارهم بعدم جدواها أو عدم وصولهم إلى الهيئة المكلفة بدراسة الشكاوى... إلخ .

بالإضافة إلى ذلك فإن التحقيقات والاستشارات وعمليات صبر الآراء لا تعتمد على الخدمات التي قدمتها الإدارات العمومية فقط بل والخدمات التي ستقدمها في المستقبل أيضا، أي قبل الشروع في تنفيذ المشاريع تقوم باستشارة المواطنين طبعاً مع توفر شروط معينة كتحقيق المصلحة العامة وتوفير القدرات المالية لما يطلبه المواطنين .

ووسائل صبر الآراء عديدة ومتنوعة كالمقابلات مع المواطنين، أو تحقيق بالهاتف، أو الاستبيان، أو نشر طلب رأي المواطنين حول موضوع معين في الجرائد مع تحديد فترة الإجابة وتقديم الاقتراحات<sup>2</sup> .

إضافة إلى هذه الطرق، يمكننا أن نعدد بعض العوامل التي تساعدنا على تطبيق مبدأ نوعية الجودة، وهي كما يلي :

<sup>1</sup> علاوي الجبوري وماهر صالح، مرجع سابق، 378 .

<sup>2</sup> سلمية مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص من 181 إلى 185 .

- الاهتمام بالجانب الأخلاقي لدى قادة المرفق العمومي وموظفيه وتنمية شعورهم بالمسؤولية لإتقان عملهم، لأن إتقان العمل وتقديم الخدمة الجيدة واجب ديني قبل أن يكون قانونياً وذلك لقول الرسول - صلى الله عليه وسلم - " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه" <sup>1</sup>.
- لتطبيق مبدأ جودة الخدمة يجب أن تسلط عقوبات جزائية (الرقابة القضائية) على كل مرفق لم يطبق المعايير والمواصفات المطلوبة لتحسين خدماته، وذلك من خلال قبول دعاوى الأفراد الذين تضرروا بسبب عدم التزام الإدارة بتقديم خدمات في المستوى المطلوب (خدمات رديئة) .
- يجب أن تنشأ هيئات متخصصة لقياس مدى تحقق الجودة في خدمات المرافق العامة، ويجب أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن إدارات المرافق العامة، وهو ما قامت به الجزائر في قطاع التعليم العالي، حيث أنشأت اللجنة الوطنية لتطبيق نظام ضمان الجودة في الجامعات الجزائرية CIAQES لمتابعة جودة خدمات هذا المرفق <sup>2</sup>.
- توفير المتطلبات المادية والتقنيات الحديثة في تسيير المرفق العام، كتوفير ميزانية كافية للارتقاء بمستوى الخدمة بالإضافة إلى توفير الأجهزة الحديثة كإدخال الإدارة الالكترونية لتقديم خدمة ذات جودة للمواطنين <sup>3</sup> .
- مشاركة المواطنين في القرارات المحلية المتخذة من طرف المجالس الشعبية البلدية والولائية، لأن مشاركتهم في القرارات يعني معرفة توقعاتهم وبالتالي اجتناب وجود فجوة بين توقعاتهم في خدمات المرافق العمومية وما يجدونه على أرض الواقع .

### المطلب الثاني: اختصاصات الإدارة المحلية في تأدية الخدمة العمومية

لقد شهدت الإدارة المحلية الجزائرية منذ الاستقلال تذبذب في مجال صلاحياتها، ويرجع السبب في ذلك إلى المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة في ذلك الوقت وخصوصاً قانون البلدية، فصلاحيات البلدية لسنة 1967 كانت أوسع بكثير من صلاحيات البلدية في القانون الحالي .

<sup>1</sup> رواه الطبراني في (الأوسط) 891 وأبو يعلى(4380)، والبيهقي في (شعب الإيمان) وابن عدي في (الكامل) وصححه الألباني .

<sup>2</sup> فوزي محيريق ( مسؤول خلية ضمان الجودة بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي)، محاضرة بعنوان: إدارة ضمان الجودة في قطاع التعليم العالي بالجزائر ومحددات الخطة الإستراتيجية لجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، أقيمت على الأساتذة الموظفين الجدد في إطار تكوينهم، دفعة 2017 .

<sup>3</sup> ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص ص 386 \_ 389 .

إن الإدارة المحلية كما ذكرنا آنفا هي أجهزة إدارية مستقلة لها سلطة صنع وإصدار القرارات، أنشأت لكي تلبي حاجيات المواطنين المحليين بتقديمها لخدمات عمومية في عدة مجالات، وهي الاختصاصات المذكورة في قانوني البلدية والولاية كلاً حسب اختصاصه، وهو الأمر الذي سنوضحه في الفرعين التاليين:

- الفرع الأول : صلاحيات البلدية
  - الفرع الثاني : صلاحيات الولاية
- الفرع الأول: صلاحيات البلدية**

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، ولهذا فهي محل اهتمام جميع الدول سواء المتطورة أو النامية، لأن النهوض بالدول سيبدأ بالمجتمعات المحلية ألا وهي البلدية، فمن خلالها يتم تنفيذ المشاريع التنموية المكملة لبرامج الحكومة وبداية من البلدية يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبالتالي تنمية الولايات ومن ثمة تحقيق التنمية الوطنية الشاملة، لكن هذا يرجع إلى الدور الذي تلعبه البلدية في تقديمها للخدمات التي أوكّلها لها المشرع .

وتكمن هذه الخدمات أو الصلاحيات في عدة مجالات تضيق وتتسع حسب المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة، ولقد حدد المشرع هذه الصلاحيات في قانون البلدية 10/11<sup>1</sup> وموزعة بين هيئتها (المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية )، وبما أن الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين هي من صلاحيات هيئة المجلس الشعبي البلدي فإننا سنركز على صلاحيات هذه الأخيرة والتي سنذكرها في النقاط التالية:

أولاً: نشاطات البلدية في التهيئة والتنمية.

ثانياً: نشاطات البلدية في التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز .

ثالثاً: نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة.

رابعاً: نشاطات البلدية في النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية .

**أولاً: نشاطات البلدية في التهيئة والتنمية**

لقد نصت المادة 104 من قانون البلدية الحالي على أن المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون، كما يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية

<sup>1</sup> قانون البلدية 10/11 ، السالف الذكر .

طيلة سنوات عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وهو ما نصت عليه المادة 107 من قانون البلدية .

ولقد عدد قانون البلدية السالف الذكر العديد من الصلاحيات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة و التنمية نذكر منها :

1/ مشاركة المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها وفقاً للقوانين المعمول بها (المادة 108 من قانون البلدية).

2/ لإقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية يجب أن يخضع إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي وخصوصاً في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة (المادة 109 من قانون البلدية).

3/ حرص المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء خاصة عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية (المادة 110 من قانون البلدية).

4/ مبادر المجلس الشعبي البلدي بكل العمليات والإجراءات التي من شأنها تحفيز التنمية والنشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الأمر يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته (المادة 111 من قانون البلدية).

5/ مساهمة البلدية في حماية التربة والموارد المائية وسهرها على الاستغلال الأفضل لهما (المادة 112 من قانون البلدية).

#### ثانياً : نشاطات البلدية في التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

تقوم البلدية بدور هام في هذا المجال، إذ أعطت الدولة صلاحيات واسعة للإدارة المحلية لاسيما البلديات فيما يخص الحركة التنموية الشاملة، وذلك قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها، ويكون ذلك عن طريق مخطط بلدي للتهيئة والتعمير، الذي يجسد الخطة الوطنية للتهيئة العمرانية على المستوى القاعدي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 269 .

ولقد زودت الحكومة في هذا المجال البلدية بكل أدوات التعمير التي نص عليها التشريع والتنظيم المعمول بهما، وهذا بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 113 من قانون البلدية.

كما يقتضي موافقة المجلس الشعبي البلدي قبل انشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية ما عدا المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة (المادة 114 من قانون البلدية) .

أيضا من مهام البلدية في هذا المجال وبمساهمة المصالح التقنية للدولة التي ترسل نسخة من المحاضر المخالفة للقانون والتنظيم<sup>1</sup> إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 115 من قانون البلدية، حيث تتولى البلدية الأمور الآتي ذكرها :

- 1/ التأكد من إحترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها .
- 2/ السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن .
- 3/ السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية .
- 4/ كما تسهر البلدية وبمساهمة المصالح التقنية المؤهلة، على حماية وحفظ الأملاك العقارية، وكذا الحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية (المادة 116 من قانون البلدية).
- 5/ تحافظ البلدية على وعائها العقاري، وتمنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتحافظ أيضا على الأملاك العمومية للدولة ( المادة 117 من قانون البلدية) .
- 6/ تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما يمكنها المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية (المادة 118 من قانون البلدية) .
- 7/ تعمل البلدية على الترقية العقارية من خلال توفير شروط تحفيزية، كما تعمل على ترقية برامج السكن، وتشجع وتنظم كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء (المادة 119 من قانون البلدية) .

<sup>1</sup> عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2014، ص 32 .

8/ أيضا من مهام البلدية في هذا المجال، مساهمتها في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية كما هي محددة في التشريع الساري المفعول، وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية خاصة المتعلقة بالثورة التحريرية (المادة 121 من قانون البلدية) .

ثالثا : نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليية والسياحة.

بالرجوع إلى المادة 122 من قانون البلدية نجد أن البلدية تقوم في هذا المجال بالعديد من المهام، كما تتخذ طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد :

- 1/ إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها .
- 2/ إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك. كما يمكنها أن تقوم في حدود امكانياتها بالأمر التالية :
- 3/ يمكن أن تقوم البلدية عند الاقتضاء ووفقا للقوانين المعمول بها بإنجاز مؤسسات التعليم وفقا لمقاييس وطنية، سواء كان التعليم المدرسي أو ما قبل المدرسي، كإنشاء دور الحضانة وفتح الرياض وتوظيف مدرسين لها، وكذا توفير الحدائق للأطفال وإنشاء مراكز التعليم الثقافي والفني.
- 4/ مساهمتها في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة .
- 5/ تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليية.
- 6/ مساهمتها في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها .
- 7/ تتخذ البلدية كل تدبير يهدف إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
- 8/ تعمل على تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل .
- 9/ تهتم بالفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتحصر عددهم، كما تنظم عملية التكفل بهم طبقا للسياسات الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية .
- 10/ تساهم البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة .
- 11/ تشجع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة خصوصا فئة ذوي الاحتياجات الخاصة .

#### رابعاً: النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

تقوم البلدية في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق بعدة مهام، حيث تقوم بأدائها لهذه المهام بمساعدة المصالح التقنية للدولة محترمة في ذلك قوانين الدولة المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، وتكمن هذه المهام طبقاً للمادة 123 من قانون البلدية في مايلي :

- 1/ توزيع المياه الصالحة للشرب .
- 2/ صرف المياه المستعملة ومعالجتها .
- 3/ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها .
- 4/ مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة .
- 5/ الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور .
- 6/ صيانة طرق البلدية .
- 7/ إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها .

#### الفرع الثاني: صلاحيات الولاية

سبق وأن وضعنا بأن الإدارة المحلية تجسد اللامركزية الإدارية في وجهها الإقليمي، وهذه الإدارة المصغرة والمستقلة تسند إليها جزء من وظيفة الدولة للقيام بإدارة المرافق المحلية .

تعتبر الولاية جزءاً من الإدارة المحلية وتساهم في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية، كما أنها تقوم بصلاحياتها المسندة إليها طبقاً للمادتين 3 و4 من قانون الولاية رقم 07/12 لكي تعبر عن رغبات مواطنيها وتحقق التنمية المحلية، وقبل التطرق إلى صلاحيات الولاية بالتفصيل نعرض في ما يلي صلاحيات المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة تسند لها مهمة التداول في المجالات التي تحقق التنمية المحلية وذلك كالتالي :

1/ يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل والانسجام في الأعمال التي ينبغي القيام بها، خصوصاً التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 74 من قانون الولاية .

2/ يساهم بحسب ميزانية الولاية، في جميع الأعمال التي تهدف إلى تحقيق التنمية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وكذا ترقية الإستثمار ( المادة 75 من قانون الولاية) .

3/ يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته في حدود الصلاحيات الممنوحة للولاية بموجب القوانين، بحيث يمكنه التداول طبقاً للمادة 77 من قانون الولاية في المسائل التالية :

- 3\_أ) في مجال الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة .
- 3\_ب) في مجال السياحة .
- 3\_ج) في مجال الإعلام والاتصال .
- 3\_د) في مجال التربية والتعليم العالي والتكوين .
- 3\_هـ) في مجال الشباب والرياضة والتشغيل .
- 3\_و) في مجال السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- 3\_ز) في مجال التجارة والأسعار والنقل .
- 3\_ح) في مجال الهياكل القاعدية والاقتصادية .
- 3\_ط) في مجال الفلاحة والري والغابات .
- 3\_ي) في مجال التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المعوزة والتي يجب ترقيتها .
- 3\_ك) يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجال التراث الثقافي .
- 3\_ل) يتداول في مجال حماية البيئة .
- 3\_م) يتداول في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- 3\_ن) مؤهلات النوعية المحلية .

إن الولاية لها دور أساسي في مجال التنمية المحلية، وفي هذا الإطار يمكن تحديد دورها من خلال تعداد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الفروع التالية كما يلي :

#### أولاً: في مجال التنمية الاقتصادية

يقوم المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية بعدة مهام المذكورة في المواد من 80 إلى 83 من قانون الولاية، إذ يحضّر المجلس الشعبي الولائي مخططاً للتنمية ويعتمد على هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، وفي إطار هذا المخطط، يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يلي :

- 1/ يحدد المناطق الصناعية التي سيتم انشاؤها ويساهم في إعادة تأهيلها .
- 2/ يسهل عملية الإستفادة من العقار الاقتصادي .
- 3/ يتخذ جميع الاجراءات التي من شأنها تنمية الولاية وذلك بتشجيع الاستثمارات الاقتصادية في الولاية
- 4/ يتخذ كل التدابير الضرورية التي تساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية الموجودة بالولاية .

أيضا من مهام المجلس الشعبي الولائي لتحقيق التنمية الاقتصادية، أنه يقوم بتطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي من جهة، والإدارات المحلية من جهة أخرى وذلك من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية بالولاية.

### ثانيا: في مجال الفلاحة والري

لقد منح المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة والري عدة صلاحيات نص عليها قانون الولاية في المواد من 84 إلى 87 وهي كالتالي :

1/ يبادر المجلس الشعبي الولائي وينفذ العمليات التي تهدف إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية، ويشجع تدابير الوقاية من الكوارث الطبيعية .

2/ يقوم المجلس باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات والجفاف في حدود إقليمه الولائي، ويعمل على انجاز أشغال التهيئة وتطهير مجاري المياه .

3/ يبادر المجلس الشعبي الولائي بعد اتصاله بالمصالح المعنية بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والحيوانية .

4/ يساعد المجلس تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه .

### ثالثا: في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية

لقد منح المشرع الجزائري للمجالس الشعبية الولائية في المواد من 88 إلى 92 من قانون الولاية بعض

الصلاحيات التي تساهم في التنمية الاقتصادية بالأقاليم الولائية خاصة ما يتعلق منها بالأعمال التالية :

1/ يساهم المجلس الشعبي الولائي في الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق الولائية وفقا للقوانين المعمول بها، بالإضافة إلى صيانة وتنفيذ هذه الأعمال .

2/ كما يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات ويدعم المبادرات التي من شأنها تنمية الريف خاصة في مجال الكهرباء وفك العزلة .

### رابعا: في مجال التربوي والصحي والنشاط الاجتماعي والثقافي

تتولى الولاية في مجال تجهيزات المدارس التربوية وكذا مراكز التكوين، إنجاز كافة مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وفقا للمعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، كما تتكفل الولاية بصيانة هذه المؤسسات والمحافظة عليها، وتعمل على تجديد تجهيزاتها على حساب ميزانية الولاية (المادة 92 من قانون الولاية).

كما يشجع المجلس الشعبي الولائي في مجال النشاط الاجتماعي المبادرة لتشغيل الشباب بالتشاور مع البلديات ومختلف الهيئات الإدارية والمتعاملين الاقتصاديين وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 93 من قانون الولاية، بالإضافة إلى سهره على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، حيث ينجز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانات البلديات، ويقوم بإنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وكذا المواد الاستهلاكية ( المادة 94 من قانون الولاية).

يسعى المجلس الشعبي الولائي بالإتصال مع البلديات إلى محاصرة الأوبئة ومكافحتها، وتنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية (المادة 95 من قانون الولاية).

ولقد نصت المادة 96 من قانون الولاية والتي أحيل كيفية تطبيقها إلى التنظيم على أن المجلس يساهم بالتنسيق مع مجالس البلديات في الأنشطة الاجتماعية التي تهدف إلى ضمان :

1/ تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي .

2/ حماية الأم والطفل .

3/ مساعدة الطفولة .

4/ مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة .

5/ مساعدة الأشخاص المعوزين والمنتشردين والمختلين عقليا .

وفي المجال الثقافي والترفيهي فإن المجلس يعمل بالتشاور مع البلديات والهيئات المكلفة بترقية هذا المجال وكذا الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان على إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية لضمان تحسين وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية في الولاية، كما أنه يقوم بكل الأعمال التي تخص ترقية التراث الثقافي والمحافظة عليه<sup>1</sup>، وهو مانصت عليه المادتين 97 و 98 من قانون الولاية .

### خامسا: في مجال السكن

يعمل المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن على تدعيم البلديات لتطبيق برامج السكن، كما ينسق معها ومع المصالح التقنية المعنية في تحديد برنامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي وكذا محاربته. كما يساهم في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية، بالإضافة إلى المحافظة على الطابع المعماري للولاية .

<sup>1</sup> فؤاد بن غضبان، مرجع سابق، ص ص 265 - 266 .

## المبحث الثاني :

### معوقات ترقية الخدمة العمومية المحلية

لقد سعت الحكومة الجزائرية واعتمدت على سبل وسياسات عديدة التي من شأنها تساعد في تجويد الخدمة العمومية المحلية، وأهمها تقريب الإدارة من المواطن، لكن بالرغم من ذلك إلا أن الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية لا تزال تعاني من عدم رقيها إلى تطلعات المواطنين، ولهذا يستلزم الأمر البحث عن الآليات التي من خلالها تتمكن الإدارة المحلية من تقديم خدمات راقية تكون في مستوى تطلعات المواطنين. وعليه؛ وقبل التطرق للآليات المستحدثة التي تساعد الإدارة المحلية في ترقية الخدمة العمومية، ندرس أولاً المعوقات التي حالت بينها وبين تقديمها لخدمات عمومية ذات جودة عالية، وسنعرض ذلك من خلال المطالب التالية :

- المطالب الأول: المعوقات المتعلقة بالمرفق العمومي

- المطالب الثاني: المعوقات المتعلقة بأخلاق مستخدمي المرفق العمومي

- المطالب الثالث: المعوقات المتعلقة بالعلاقة بين الإدارة والمواطن

### المطلب الأول: المعوقات المتعلقة بالمرفق العمومي

لكي يتمكن المرفق العمومي بصفة عامة من تحسين خدماته، يجب أن يتوفر على شروط أهمها أن تكون إدارة المرفق فعالة وشفافة وخالية من مظاهر الفساد الإداري، وفي نفس الوقت تلتزم إدارة المرفق ببعض الآليات التي تساعد في رفع مستوى الخدمات العمومية وتلبية حاجيات المواطنين، كتخفيف الإجراءات الإدارية والإبتعاد عن البيروقراطية بمظهرها السلبي والتي تعتبر أهم سلوك في الفساد الإداري.

ومنه، إن للمرفق العمومي عدة معوقات تعرقل عمله وتحيل بينه وبين الوصول إلى تقديم خدمات راقية للجمهور، ومن أهم هذه المعوقات سوء التنظيم الإداري وانتشار البيروقراطية في الإدارات العمومية وسنشرح ذلك بشيء من التفصيل في الفرعين التاليين :

- الفرع الأول : مظاهر سوء التنظيم الإداري

- الفرع الثاني : البيروقراطية

### الفرع الأول : مظاهر سوء التنظيم الإداري<sup>1</sup>:

تتخلل المرافق العمومية بعض مظاهر سوء التنظيم الإداري، والتي تعد من أهم المشاكل التي تؤدي إلى تدني مستوى الخدمات العمومية الوطنية بشكل عام والمحلية بشكل خاص، ومن أهم مظاهر سوء التنظيم الإداري نذكر ما يلي:

- **تضخم الجهاز الإداري:** ويقصد به؛ تزايد عدد الهياكل الإدارية وكثرة مستوياتهم، سواء على مستوى الإدارة الواحدة أو على مستوى الدولة، بين الإدارات المركزية واللامركزية، هذا إلى جانب تكديس الموظفين في كل إدارة دون الحاجة لخدماتهم، مما يؤدي إلى بطء اتخاذ القرارات الإدارية وانصراف المواطن عن الإدارة، إذ هدف الحكومة من كثرة المستويات الإدارية هو تقريب الإدارة من المواطن، لكن الأمر هو العكس تماما بحيث أن هذه العراقيل ستؤدي إلى عزوف المواطنين من اللجوء إلى الإدارة.

فلاحظ مثلا بتطبيق نظام المقاطعات الإدارية في الجزائر لسنة 2015، فهذا الأمر كان بهدف تقريب الإدارة من المواطن، لكن بنظرة مخالفة فهو تضخم في الجهاز الإداري وكذا زيادة عدد الموظفين في المديرية التنفيذية وإدارة الولاية بعد تحويلها إلى ولايات بصفة نهائية.

إذن فتعدد المستويات الإدارية وخاصة غير الضرورية، يؤدي زيادة على مشاكل التنسيق بين الوحدات واستنزاف الموارد إلى عدم القدرة على توفير جميع مستلزمات الإدارات الرئيسية وهو ما يؤدي إلى وجود نقائص لها تأثيراتها على العمل الإداري ونتائجه<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى حشو الإدارات بموظفين يمارسون وظائف تختلف عن طبيعة تخصصاتهم في إطار ما يعرف بسياسة التشغيل (عقود الإدماج المهني) مما يعكس في كثير من الأحيان الضغوط التي تواجهها الحكومات لا استعاب مخرجات التعليم بغض النظر عن حاجتها للموظفين<sup>3</sup>.

- **التقيد بمفهوم التسيير التقليدي:** إن تحسين الخدمة العمومية يتطلب استخدام التكنولوجيا الحديثة، لتسهيل وتسريع تقديم الخدمة العمومية، إلا أن هذه الآلية لم تصل بالإدارة إلى تجويد الخدمة العمومية وذلك بسبب تأثر قواعد الوظيفة العمومية بالقيم التقليدية من جهة وهاجس الخوف من التعامل عن طريق التكنولوجيا الحديثة من طرف المواطنين من جهة أخرى، مما أدى إلى اختلال التوازن بين التطور التكنولوجي الحاصل،

<sup>1</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 39 .

<sup>2</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص ص 73 - 74 .

<sup>3</sup> خلود كلاش ، مرجع سابق، ص 39 .

ومستوى الخدمة العمومية المقدم للمواطنين<sup>1</sup>، بحيث تجد الإدارة في معظم الأحيان تعلن عن مسابقة معينة مثلا لإستلام الملف الكترونيا تسهيلا وتسريعا للعملية لكن في نفس الوقت تطالب المترشح بتقديم ملف ورقي بغض النظر عن الطوابير التي تترك متلقي الخدمة هذا من جهة، وكثرة الخزائن والأدراج لدى الإدارة الأمر الذي يزيد من عبء الإدارات من جهة أخرى، فأين التحديث والتطوير من الخدمة العمومية هنا؟ بل بالعكس ستزيد هذه العراقيل من بطء الإجراءات ومن عزوف الجمهور المقدم له الخدمة، وأحيانا تجد الإدارة من باب التسهيل وتطوير الخدمة العمومية تقدم خدمة باستخدام أسلوب الرقمنة وكمثال على ذلك البطاقة الذهبية وما لها من ايجابيات، وبالرغم من ذلك تجد العديد من المواطنين لا يحبذون استخدامها بسبب عدم الثقة في الإدارة.

ولهذا يستلزم الأمر أن يتهيأ كلا من الإدارة والمواطن للبرامج المعلوماتية (الرقمنة)، والحرص على استخدامها أحسن استخدام .

- **سوء التنسيق بين الإدارات العمومية :** في أغلب الأحيان نلاحظ عدم التنسيق بين الإدارات العمومية ذات الوظائف التكاملية<sup>2</sup>، أي أن هناك بعض الخدمات العمومية تحتاج إلى تنسيق بين إدارتين مختلفتين أو مصلحتين في نفس الإدارة ذات الوظائف التكاملية، وكمثال على ذلك غياب التنسيق بين الأمين العام ورئيس المجلس الشعبي البلدي ناهيك عن تداخل الاختصاصات فيما بينهما، الأمر الذي سيؤثر على أداء الخدمة العمومية.

### الفرع الثاني: البيروقراطية السلبية وأثرها على الخدمة العمومية

لقد تعددت أشكال واستعمالات البيروقراطية سواء في الدول المتطورة أو الدول النامية، ولم تبق على الشكل الذي صورته عالم الاجتماع "ماكس فيبر" على أنه النموذج المثالي يمكّن من الفعالية وحسن الأداء<sup>3</sup>، أي البيروقراطية بمفهومها الإيجابي، وهي نوع من الإدارة القائم على أساس التدرج التصاعدي، ونموذج يهدف إلى التمكين من أداء الأهداف المحددة بصفة متقنة، يعتمد في ذلك على سلطة المكاتب باعتبارها

<sup>1</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 40 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 41 .

<sup>3</sup> مفتاح حرشاو، تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر - دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2015/2016، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ص 90 .

تنظيم رسمي تسند له مهمة توجيه الأوامر والتعليمات اللازمة وتقسيم ألقى الطابع الذاتي والشخصي في المنظمة وارتكز على الطابع الوظيفي<sup>1</sup>.

لكن في الوقت الحالي؛ تحول جهاز البيروقراطية من مفهومه الإيجابي والأصلي إلى نظام إداري مفرط في اختصاصاته، يعتمد على التطبيق الجامد للقانون والاعتماد على السلطة الرسمية، مع التركيز المفرط من طرف أجهزة الإدارة العليا على القيود القانونية التي يجب احترامها بغض النظر عن طبيعة الجهاز وما يجب على الإدارة أن تحققه من أهداف<sup>2</sup>.

وبالنسبة للبيروقراطية في الجزائر، فهي موروث منذ الحقبة الاستعمارية فكان وجوبا أن تبقى بعض المظاهر السلبية للبيروقراطية فيما بعد كالمحاباة والمحسوبية والرشوة والإهمال الوظيفي، والتي من شأنها أن تؤثر بشكل أو بآخر على تقديم الخدمة العمومية للمواطنين<sup>3</sup>.

وبالرغم من القيود التي تتضمنها النصوص القانونية والتنظيمية، والتي تهدف إلى وضع حد للموظفين من التعسف في استعمال السلطة، كما توضح الرتب والمسؤوليات والواجبات الوظيفية وكذا كيفية سير العمل، إلا أنها أصبحت سببا في تضخم وتعطيل العمل الإداري<sup>4</sup>.

إن فللبيروقراطية بمفهومها السلبي عدة مظاهر تتعكس بدورها على الأداء الوظيفي وبالتالي على جودة الخدمة العمومية، لأن المظاهر السلبية للبيروقراطية تؤثر بصفة مباشرة على الموظف أثناء أدائه لعمله، وتصبح عادة تلازم الموظف في أي مصلحة، ولهذا فإن أي محاولة لإصلاح الإدارة العامة دون الأخذ بعين الاعتبار لهذه السلوكيات في محاولة لمعالجتها سوف يقابل هذا الإصلاح بالفشل ومن هم هذه المظاهر نذكر ما يلي :

- ✓ الروتين الإداري
- ✓ التسبب الإداري ( الإهمال الوظيفي)
- ✓ الإساءة وسوء التعامل مع الجمهور
- ✓ التحول من سلطة الإدارة إلى إدارة السلطة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 43 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها ، نقلا عن: جيمس ويلسون، البيروقراطية: ما الذي تفعله بالأجهزة الحكومية ولماذا؟، ترجمة عبدالله بن مسفر الورداني، الإدارة العامة للطباعة والنشر، مركز البحوث، السعودية، 2007، ص 541 .

<sup>3</sup> حرشاو مفتاح، مرجع سابق، ص 93 .

<sup>4</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 43 .

<sup>5</sup> حرشاو مفتاح ، مرجع سابق، ص 67 .

وعليه؛ فقد أصبح يقصد بالبيروقراطية عند المتعاملين مع الإدارة أو المواطنين " بالعيوب والانحرافات التي ترتبط بالعمل الإداري، فبمجرد التفكير في البيروقراطية يتبادر إلى الذهن مباشرة إدارة قائمة على انعدام المسؤولية والروتين والبطء والتصلب في الإجراءات وكثرة الوثائق والملفات .

وسبب البيروقراطية التي تعاني منها أغلب الإدارات العمومية الجزائرية ليس الإلتزام الشديد بالقانون والتي تؤدي إلى عرقلة السير العادي للعمل، بل يرجع السبب إلى تجاوز القانون وعدم تطبيقه في كثير من الأحيان، بحيث نجد عمليتين إداريتين متطابقتين تماما إلا أن تنفيذهما يتم بطريقتين مختلفتين، ويمكن السبب الرئيسي في ذلك هو غياب الرقابة الإدارية وعدم نزاهة وكفاءة القيادات الإدارية<sup>1</sup>، كما يمكننا تحديد أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور المظاهر السلبية للبيروقراطية وهي<sup>2</sup>:

- إن الإصلاحات الإدارية المستمرة للإدارة المحلية، لم تركز على نمط التسيير اللامركزي كأسلوب ديمقراطي يشارك الإرادة الشعبية في التسيير .

- إن التنمية الاقتصادية تكاد تكون منعدمة بالمقارنة مع الوحدات الإدارية المنشأة وخاصة بعد الثمانينات ( إختفاء ظاهرة الإستثمارات الصناعية).

- أن سياسة التوظيف على مستوى الإدارات المحلية في بداية الأمر، كان لا يراعي فيها شروط التكوين والتدريب المستمر .

كما يمكننا أن نرجع تعقيدات الإجراءات الإدارية إلى تكليف الإدارة العمومية بأعباء تفوق إمكانياتها البشرية والمادية، مما ينجر عنه تأخر في أداء العمل المنوط بها في وقته المحدد، مما يدفع بالمواطن اللجوء إلى الأساليب الملتوية.

إذن فالمرفق العمومي الجزائري ينطوي على نقائص واختلالات حالت بينه وبين الوصول إلى تطلعات المواطنين، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في طريقة تسييرها والرقابة الممارسة عليها.

### المطلب الثاني: المعوقات المتعلقة بأخلاق مستخدمي المرفق العمومي:

إن تراجع الأخلاقيات الوظيفية ترتبط بعدة أسباب ومن أهم هذه الأسباب طريقة إختيار الموظفين وطريقة تقييمه، وكذا غياب نظام الحوافز وضعف الحركة مما يؤدي إلى الروتين والتماطل في أداء الموظف لمهامه، بالإضافة إلى تشكيل علاقات غير قانونية مع المتعاملين مع الإدارة كالرشوة والإهمال الوظيفي

<sup>1</sup> أنظر في ذلك كلاش خلود، مرجع سابق، ص 44 .

<sup>2</sup> قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح ، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان 2011، ص 71 .

والمحابة والوساطة استغلال الوظيفة والإختلاس.. الخ من صور الفساد الإداري التي تؤدي إلى عجز الإدارة العامة عن تطوير أداءها وبالتالي ضعف مستوى خدماتها<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: الإهمال الوظيفي وأثره على أداء الإدارات العمومية المحلية :

يعد الإهمال الوظيفي أحد صور الفساد الإداري الذي يعتبر من أكبر العقبات التي تقف حائلا أمام النهوض بالتنمية المحلية وتجويد الخدمة العمومية<sup>2</sup>، ويقصد بالإهمال الوظيفي: " تراخي الموظف العام عن القيام بالواجبات الموكلة إليه بحكم وظيفته، والتقايس عن القيام بواجبات الحيطة والحذر"<sup>3</sup>، ويقصد أيضا بالإهمال الوظيفي " التسبب الوظيفي" ومعناه في اللغة ترك الشيء يسير على حاله، والسائب هو الهامل، إذن انعدام الانضباط وضعف الأنظمة .

وتسبب الموظف عن الوظيفة يعني عدم القيام بواجباته بشكل جزئي أو كلي، أو عدم بذل الجهد المطلوب منه والنقيد بواجبات الوظيفة، مما يؤدي إلى عدم انتظام العمل وتدهور مستوى الكفاءة التنظيمية<sup>4</sup>، إذن فالموظف هو الأداة والوسيلة التي تباشر بموجبه الإدارة مهامها في سبيل إشباع حاجيات المواطنين، ولهذا عليه أن يلتزم ويتعد عن كل سلوك يؤدي به إلى الانحراف والفساد، وفي نفس الوقت عليه أن يتحلى بالحياد والنزاهة وأخلاقيات العمل الإداري.

وعليه؛ فإن الإهمال الوظيفي من أخطر التصرفات التي تنتهك المبادئ أعلاه، إذ يعتبر حسب أغلب فقهاء الإدارة أحد صور الفساد الإداري غير المجرمة المتفشية في مختلف المرافق العمومية سواء الإدارية أو المرفقية، والمركزية أو المحلية، ويرجع السبب في تصنيفه ضمن أخطر أنواع الفساد الإداري لأنه سلوك سلبي ينبئ عن سوء نية وقصد الموظف العام وانحرافه عن أخلاقيات العمل الإداري وواجباته<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>سهام رابحي، مرجع سابق، ص 71 .

<sup>2</sup> عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، العدد 15، سبتمبر 2017، ص 145 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 49، نقلا عن: محمود محمد المعابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية - دراسة مقارنة مع القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 166 .

<sup>4</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 49، نقلا عن : خالد بن عبد الرحمان بن حسين بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري، أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته" نحو بناء نموذج تنظيمي"، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، 2007، ص 40 .

<sup>5</sup> عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مرجع سابق، ص 146 .

وكمثال على ذلك في الإدارة الجزائرية عند لجوء المواطن إلى الإدارة طالبا خدمة معينة يجد أمامه أول عائق وهو غياب الموظف المعني بأداء الخدمة، مما يجعل طالب الخدمة ينتظر لساعات أو خروجه من الإدارة والرجوع بعد ساعات أو أيام، والغياب أحيانا يكون الساعة الأولى من بداية العمل أي تأخر الموظف، ويمكن أن يكون في آخر الدوام أي هروب الموظف من العمل، كما يمكن أن يكون غياب الموظف أثناء أوقات العمل وذلك بانصرافه لقضاء مصالحه الشخصية، كل هذا الإهمال بالرغم من استحداث بعض الإدارات للتوقيع عند الدخول والخروج بواسطة البصمة الإلكترونية لكن دون جدوى، فالموظف يوقع عند الدخول والخروج وباقي الوقت يمكنه التملص من العمل، وحسب رأينا فإن غياب المسؤول الأول في الإدارة وغياب رقابته ستؤدي إلى هكذا تصرفات من طرف الموظف .

### أولا: مظاهر (صور) الإهمال الوظيفي :

إن تزايد الانحراف الوظيفي وانتشار الفساد الإداري يعتبر مشكلة أخلاقية قبل أن تكون إدارية<sup>1</sup>، والمشاكل الأخلاقية متعددة من بينها الإهمال الوظيفي وهو بدوره له صور عديدة نذكر منها :

#### 1) امتناع الموظف عن أداء اختصاصاته الوظيفية بنفسه<sup>2</sup>:

احتراما لقاعدة توزيع الاختصاصات في الإدارة العامة يستلزم الأمر ممارسة كل موظف مهامه المنوطة به، وسواء كان مصدر الاختصاص القانون أو التنظيم فهو شخصي لا يقوم به غيره إلا إذا كان تفويض اختصاص أو تفويض التوقيع أو كان حلويا، وكل تصرف خلاف ذلك يعتبر تصرف باطل مع تعرض الموظف للمسؤولية التأديبية .

ويعتبر هذا السلوك خطير على الواجبات الوظيفية وعلى سيرورة المرفق العام ولهذا فقد قنن المشرع الجزائري على ضرورة قيام الموظف بالمهام المنوطة به ونستشف ذلك من خلال نص المادة 01/47 من القانون الأساسي للوظيفة العامة بنصها: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكولة إليه"<sup>3</sup>.

#### 2) عدم الإلتزام بأوقات العمل :

<sup>1</sup> خلود كلاش، المرجع السابق، ص 49 .

<sup>2</sup> عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مرجع سابق، ص 148 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 148 - 149 .

رغم أخلاقيات الوظيفة وقوانينها تلزم الموظف بإحترام أوقات العمل ومواعيده في الحضور والمغادرة، إلا أن هناك صوراً مختلفة لعدم احترام الأوقات الرسمية في الوظيفة العامة نذكر منها:

التغيب عن العمل- تأخر الموظف في الحضور إلى العمل صباحاً، مغادرة مكان العمل باكراً- الخروج أثناء أوقات العمل دون إذن من المسؤول، بالإضافة إلى سلوك آخر يعتبر عدم إحترام الموظف لأوقات العمل وهو تضييع الوقت في استقبال الزوار والتنقل بين المكاتب<sup>1</sup>.

### (3) التراخي أو التقاعس عن أداء ما يجب عليه من أعمال<sup>2</sup>:

ويقصد بهذا السلوك؛ التكاسل والتباطؤ من طرف الموظف في إنجاز الأعمال الموكوله إليه وعدم بذل جهد كفاية لإنجاز العمل في وقته المحدد<sup>3</sup>.

### (4) السلبية واللامبالاة الإدارية :

ويقصد بها امتناع الموظف عن إبداء رأيه في القرارات الإدارية، وعدم اكترائه لما هو جديد كالتطوير والإبداع والابتكار في الإدارة المنتمين إليها، الأمر الذي يحول الموظف إلى مجرد متلقي الأوامر بدون مناقشة ويقتل فيه روح التغيير والتجديد<sup>4</sup>.

### ثانياً: أسباب تفشي ظاهرة الإهمال الوظيفي:

إن بيئة العمل التي يعيش فيها الموظف تتأثر بعدة عوامل، الأمر الذي يساعد في انتشار السلوكيات غير الأخلاقية، من بينها العوامل التي تؤدي بالموظف إلى ارتكاب سلوك الإهمال الوظيفي، ومن أهم عوامل أو أسباب تفشي هذا السلوك نذكر مايلي<sup>5</sup> :

- 1/ ضعف الوازع الديني والأخلاقي
- 2/ تضخم الجهاز الإداري
- 3/ سوء التنظيم الإداري داخل المرافق العامة
- 4/ تعقد الإجراءات الإدارية وغلبة الطابع البيروقراطي في الإدارات العمومية

<sup>1</sup> عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مرجع سابق، ص 149 ، أنظر أيضاً للمواد : 207 - 184 - من 208 إلى 215 من قانون الوظيفة العامة .

<sup>2</sup> مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص 71 .

عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مرجع سابق، ص 150 .<sup>3</sup>

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 151 .

<sup>5</sup> المرجع نفسه، ص من 152 إلى 156 .

- 5/ ضعف الرقابة والمساءلة الإدارية
- 6/ عدم موضوعية طرق التوظيف والترقية في المرافق العامة .
- 7/ عدم مواكبة سياسة الأجور للظروف الاقتصادية ومتطلبات المعيشة
- 8/ كثرة إصدار القوانين المتعلقة بالإدارة العامة والتسرع في إصدارها
- 9/ تعطيل وعدم تطبيق الكثير من القوانين

ثالثا: آثاره وانعكاساته على تقديم الخدمة العمومية المحلية :

بالرغم من أن معظم القوانين تجرم الإهمال الوظيفي، وذلك بهدف حماية القاعدة الأساسية للوجود الاجتماعي، وكذا تحذير الموظفين عن التلاعب بالمال العام الذين أوتمنوا عليه لإستخدامه لصالح الشعب، أيضا تحذيرهم عن الاستهتار بحسن سير الإدارة العامة، وذلك بتكاسلهم وتماطلهم عن أداء المهام المنوطة بهم<sup>1</sup>، كل هذا لكن نجد أن ظاهرة الإهمال الوظيفي في تزايد في الدول النامية ومن بينها الدولة الجزائرية مما أثر على جودة الخدمة العمومية.

وعليه؛ فإن الآثار السلبية التي تنتج عن ظاهرة الإهمال الوظيفي كتدني أخلاقيات الوظيفة، تراجع مستوى الأداء الوظيفي، تدني أخلاق الموظف كعدم الإخلاص في وظيفته... الخ، ولهذا أضحى من الضروري البحث عن سبل مكافحة ظاهرة الإهمال الوظيفي لإيقاف نزيف الإدارات العمومية من إهدار في الوقت والمال من طرف الموظفين السلبيين.

أيضا فإن الإهمال الوظيفي يؤدي إلى تراجع مستوى الخدمة العمومية وضعفها وتعطيل مصالح المواطنين، وهذا ما أكده أنصار المدرسة القيمية والمدرسة ما بعد الوظيفة، فالمدرسة الأولى ترى أن الفساد الإداري بمختلف مظاهره يؤدي إلى تداعي النسق القيمي السلوكي في المنظمات، ومن ثم في المجتمع عموما، أما المدرسة الثانية فتري أن الفساد يؤدي إضعاف السلطة المعنوية والأخلاقية في المجتمع، وإلى زيادة فرص الجريمة المنظمة وغيرها من الآثار السلبية الأخرى، ولهذا أضحى وجوبا بتظافر عدة جهات محاربة هذا السلوك، بالإضافة إلى جهات رقابية ووقائية<sup>2</sup> تقلل من هذا التصرف السيء .

<sup>1</sup> مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص 71 .

<sup>2</sup> عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مرجع سابق، ص 157 .

ومنه؛ كل هذه الآثار الوخيمة التي يربتها الإهمال الوظيفي أدى إلى التفكير أمام دعوات التنمية والرشادة الإدارية في تقويم السلوك الوظيفي للموظف والمبادئ التي تحصنه في مواجهة الفساد الإداري والاهتمام بالوظيفة واحترام حدودها واستخدام سلطتها بما يتلاءم وما هو منصوص عليه<sup>1</sup>.

وبالتالي فإن عدم الالتزام بأوقات العمل هو مظهر من مظاهر الانحراف عن القيم الموضوعية، وسلوك وظيفي يترتب عليه انتهاك للمبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية وخرق لأخلاقيات الوظيفة العمومية، كما أنه تصرف خارج ومنافي للضوابط والمعايير والأخلاقيات والقيم الوظيفية السائدة التي تستوجب على الموظف الالتزام بآلياتها، مما يفرض توقيع عقوبات تأديبية مالية بالخصم من الراتب دون الإخلال بالعقوبات الإدارية<sup>2</sup>.

إن استراتيجية مكافحة الإهمال الوظيفي ولكي يكتب لها النجاح يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار العناصر السابقة، ومن ثم فإن مكافحة الإهمال إداريا في إطار قانون الوظيفة العمومية واعتباره مخالفة تأديبية غير كاف، بل لابد من ناحية أخرى تجريم الفعل جنائيا كما نص عليه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 المعدل والمتمم، كما أن تطبيق مبادئ الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة إن تم الأخذ بها فإنها كفيلة بالحد من الإهمال الوظيفي وإنقاص آثاره، وبالتالي النهوض بالخدمة العمومية وترقيتها في المرافق العمومية<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني: أخلاق الموظف في الإدارات العمومية المحلية:

إن انتماء الموظف لوظيفة معينة وارتباطه بعلاقة قانونية مع الإدارة المستخدمة تقوم على مجموعة من الضمانات والحقوق للموظف مقابل أدائه لواجبات، وغياب هذه الضمانات والحقوق ستؤثر على مستوى أداء الموظف وذلك بتخاذه في أداء عمله الوظيفي وتراجع أخلاقياته، وبالتالي ستؤدي هذه التصرفات غير الأخلاقية إلى فساد جهاز الإدارة وتعطيل تقديم الخدمة العمومية<sup>4</sup>.

#### أولا: عناصر أخلاقيات الموظف العام

<sup>1</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 313 .

<sup>2</sup> خلود كلاش ، مرجع سابق، ص 52 .

<sup>3</sup> عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، مرجع سابق، ص 160 .

<sup>4</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 70 .

فالأخلاقيات الوظيفية هي مجمل المبادئ والقيم والالتزامات التي ينبغي على الموظفين التحلي بها وهم يمارسون واجباتهم وأعمالهم الوظيفية، وهذه الأخلاقيات تتأثر وتستمد من قوانين وعادات وثقافة المجتمع وكذا طبيعة المهنة<sup>1</sup>.

ومن هنا؛ فإن الموظف يصبح بموجبها في مركز قانوني يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية، وهناك العديد من الالتزامات للموظف وقيود يجب مراعاتها عند أدائه لمهامه والتي تعتبر من أبرز الأساسيات التي تسهم في الرقي بالخدمة العمومية<sup>2</sup>، وتتمثل هذه القيود أو الالتزامات في الواجبات الإيجابية والواجبات السلبية<sup>3</sup>:

1/ الواجبات الإيجابية: وهي مجموعة الأفعال التي يجب على الموظف الالتزام بها أثناء تأدية مهامه وهي:

• الأداء الشخصي للمهام الوظيفية

• طاعة الرؤساء

• الالتزام بالنزاهة والاستقامة

• احترام القوانين واللوائح

• المحافظة على كرامة الوظيفة

• المحافظة على أوقات العمل

• المحافظة على المال العام

• التزام الأدب وحسن التعامل مع الجمهور

2/ الواجبات السلبية: وهي مجموعة الأفعال التي يجب على الموظف عدم فعلها أثناء أداء مهامه .

• عدم إفشاء الأسرار المهنية

• عدم قبول الهدايا

• عدم الجمع بين الوظيفة العمومية والأعمال المحظورة بالنص

1 سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، جامعة باتنة 01، جويلية 2018، ص 792 .

2 صباح حماتي، مرجع سابق، ص 313 .

3 أنظر للمزيد من التفاصيل: سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مرجع سابق، ص 792، أنظر أيضا المواد 40- 41- 42- 50- 51- 53 من القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06، السالف الذكر .

- عدم تجاوز الحدود في ممارسة النشاطات العمومية
- عدم استغلال نفوذ الوظيفة

ثانيا: صور الممارسات الأخلاقية للموظف العام داخل المرفق:

لقد تفتت ظاهرة الانحراف الوظيفي في أوساط الإدارات العمومية، ويستلزم الأمر محاربتها بشتى الطرق، حيث يقصد بالانحراف الوظيفي: "هو ذلك التصرف الخارج عن الضوابط والمعايير والأخلاقيات والقيم الوظيفية السائدة في المرفق التابع لها الموظف، وعدم التماثل لها يلحق الضرر بالآخرين"<sup>1</sup>، ومن بين السلوكيات غير الأخلاقية التي يرتكبها الموظف أثناء وظيفته هي<sup>2</sup>:

- 1/ عدم المحافظة على أوقات العمل والتراخي
- 2/ الامتناع عن أداء العمل المطلوب منه والسلبية
- 3/ عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء النفاذ الإداري
- 4/ التعامل بالمحسوبية والوساطة
- 5/ الرشوة
- 6/ اختلاس المال العام

ثالثا: سبل تفعيل أخلاقيات الوظيفة العمومية:

لمكافحة السلوك الأخلاقي لدى بعض الموظفين بالإدارات العمومية يستلزم الأمر البحث عن آليات ووسائل تدعيم وتكريس هذه الأخلاقيات سواء بالنسبة للموظفين أو الإدارة في حد ذاتها وذلك بإتباع السبل التالية<sup>3</sup>:

- 1/ التوعية والتحسيس بأهمية تفعيل أخلاقيات الوظيفة
- 2/ تدعيم عنصر الرقابة، واعتماد التكنولوجيا الحديثة
- 3/ شفافية القوانين والتنظيمات، والإجراءات المرتبطة بالتسيير الإداري.
- 4/ الاهتمام بجانب الترقية وفق الخبرة والكفاءة، وكذا اعتماد سياسة التحفيز.

<sup>1</sup> فاتح جبلي، الانحراف الوظيفي - الأنواع والأسباب وسبل العلاج، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 06، العدد 01، جامعة تبسة، جوان 2015، ص 185 .

<sup>2</sup> صباح حماتي، مرجع ساق، ص 319-324

<sup>3</sup> للتفصيل أكثر أنظر: سهام راجي، أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مرجع سابق، ص 799.

5/ وضع آليات تقضي على الفساد الإداري

6/ إشراك الموظفين في العمل الإداري

7/ تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني ودور الأسرة والمساجد لتنمية أخلاقيات الموظف كفرد في المجتمع قبل أن يكون موظفًا.

ومنه، وبالنظر لمدى أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية يستلزم الأمر على جميع الأطراف المعنية والمجتمع ككل أن يسعى لتجسيد هذه الأخلاقيات من أجل تحسين وتطوير أداء الإدارات العامة والارتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة للحصول على رضا المواطنين<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: المعوقات المتعلقة بالعلاقة بين المواطن والإدارة المحلية:

إن الإدارة في المجتمعات الديمقراطية المعاصرة هي عبارة عن مجموعة وسائل في خدمة المواطن، وليست أداة سلطة عليه، فإن تقريب الإدارة من المواطن من المبادئ التي تسعى كل الدول لتحقيقه والجزائر كغيرها من الدول سعت جاهدة لتحقيق هذا المبدأ منذ الاستقلال<sup>2</sup>.

لقد اهتمت الحكومة الجزائرية بمحور تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تقريب الإدارة من المواطن، ومن ثم تقريب الخدمة إلى المواطن وصولاً إلى رضا المواطن المستفيد من الخدمة، لكن للأسف في الأخير نجد أن التركيز ينصب على الكثافة الشكلية للنصوص دون الاهتمام بالجوهري<sup>3</sup>.

ومن أهم القوانين التي نظمت العلاقة بين الإدارة والمواطن؛ المرسوم التنفيذي رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04، والذي حدد مجموعة من الالتزامات التي ينبغي على كلا من الإدارة والمواطن الالتزام بها، وكل إخلال بهذه الالتزامات ستقتض من مستوى الخدمات العمومية<sup>4</sup>.

ولقد تم التوجه الإصلاحية سنة 1988 بصدور قرار من طرف وزير الداخلية وذلك بتاريخ 1988/09/04 الذي يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح البلديات والولايات وتوجيههم وإعلامهم، معتمداً في ذلك على الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية والمرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة

<sup>1</sup> سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مرجع سابق، ص 802 .

<sup>2</sup> حرشاو مفتاح، مرجع سابق، ص 86 .

<sup>3</sup> شرفي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 01، السنة الجامعية 2014/2015، جامعة ص 71 .

<sup>4</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 55 .

بالمواطن، الأمر الذي يؤكد على أن تحسين مستوى الاستقبال كان موجها للإدارات المحلية، وخير ما فعل لأن الإصلاح يبدأ محليا ثم وطنيا، لأن المواطن يحتك بصورة مباشرة مع الإدارة المحلية. ويلاحظ على قرار وزير الداخلية من ناحية المضمون؛ أنه جمع بين الاستقبال والتوجيه والإعلام، وذلك صحيح لأنه هناك علاقة تكاملية بينهما، ولهذا بدورنا فضلنا معالجة عنصر الاستقبال والإعلام مع بعضهما البعض، لأن كلاهما يمسا المواطن بصفة مباشرة<sup>1</sup>.

وعليه؛ فإن من أهم واجبات الإدارة اتجاه المواطن هما حسن استقبال المواطنين وإعلام المواطن بأمور الوحدة الإدارية التي يقطنها، وأي إخلال بهذين الواجبين سيؤدي إلى المشاكل التي تعاني منها الخدمة العمومية المحلية، خصوصا أن المرسوم 131/88 لم يطبق على أرض الواقع إلى يومنا هذا، ويمكن أن نرجع السبب في ذلك إلى أن صدوره صادف انتشار أمراض البيروقراطية بكثرة في الإدارة العمومية الجزائرية، بالإضافة إلى عدم احترامه من طرف الموظفين نظرا لفقدانه القوة القاهرة التي تمكنه من التجسيد على أرض الواقع وهو ما أفقده الصفة الإلزامية في كثير من الأحيان نظرا لضعف الرقابة من طرف السلطة المركزية وتنعاس الهيئات والإدارات العمومية المحلية على الامتثال للقانون، كل هذه الأسباب أدت إلى عدم تطبيق القانون مما أنجر عنه زعزعة العلاقة بين الإدارة والمواطن واهترت ثقة هذا الأخير بالإدارة<sup>2</sup>، ومن أهم الاختلالات التي تتعلق بواجب حسن الاستقبال وإعلام المواطن نذكرهما في الفرعين التاليين كما يلي:

#### الفرع الأول: المشاكل المتعلقة باستقبال المواطن

إن استقبال المواطن من طرف الإدارة سيكون عن طريق موظفيها، ولهذا ينبغي على الموظف حسن استقبال المواطنين وهذا الأمر واجب يلتزم به أثناء أداء مهامه لأنه التزم أخلاقي قبل أن يكون التزامًا وظيفيًا، وذلك بتسهيل إنجاز معاملاتهم .

وبطبيعة الحال يجب أن يكون استقبال المواطنين مرتبًا بحسن المعاملة من بشاشة اللقاء والترحيب، وتقديم الخدمة اللازمة دون مماطلة أو إحراج أو إهانة وبكل روح إيجابية، وهذا الالتزام لا يتوقف على الموظف لوحده، بل يمتد إلى الإدارة والسلطات العمومية بصفة عامة لكي تهتم بتحسين ظروف استقبال المواطنين وكذا تخصيص هياكل ملائمة مزودة بالوسائل المادية والبشرية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 74 .

<sup>2</sup> مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص ص 72 - 73 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص ص 55 - 56 .

وبالفعل فلقد اهتمت السلطات العمومية بواجب حسن استقبال المواطنين وذلك من خلال ترشيد المواطنين وتوجيههم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها، حيث أصدر رئيس الجمهورية " اليمين زروال" بتاريخ 12/23 /1996 تعليمة<sup>1</sup> تبرز مدى أهمية واجب الاستقبال وبضرورة تكريسه على وجه السرعة باعتبارها التزام يقع على كافة المصالح العمومية الإدارية التي ترتبط مهامها بالجمهور، حيث جاء على لسانه: "إني أولي اهتماما خاصا للتجديدات التالية التي يتعين على السلطات العمومية السهر على إنجازها، من ضمنها تكريس مبدأ استقبال المواطنين كإلزام لكل المصالح الإدارية العمومية التي تتصل مهامها بعامة الناس، كما يجب على المؤسسات والإدارات أن تتزود بهياكل لمساعدة المواطنين وإعلامهم"<sup>2</sup>.

ولقد تم إصدار هذه التعليمة الرئاسية بعد ملاحظته لوجود بعض الإدارات العمومية التي هي أصلا في خدمة المواطن تعاني من بعض الاختلالات كغياب استقبال المواطنين وعم الرد على تظلماتهم وكذا نقص الإعلام فيما يتعلق بحقوق المواطنين وواجباتهم<sup>3</sup>.

كما تم الاعتراف بجهاز وسيط الجمهورية كدليل على نية الدولة في إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن ويكون دوره استقبال تظلمات المواطنين والعمل على حل المشاكل التي بإمكانه أن يحلها<sup>4</sup>، وبالرغم من إنشاء هذا الجهاز للتقليل من الأمراض والإجراءات البيروقراطية، إلا أن تبعيته للسلطة المركزية وعدم امتلاكه للوسائل القانونية والاستقلال الكافي للقيام بدوره الرقابي والوظيفي جعلت من وجوده دون النتائج المرجوة<sup>5</sup>.

هذا بغض النظر عن تذبذب في إحداث هذه الهيئة من عدمه، حيث تم إنشاؤها سابقا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 23/03/1996 المتضمن إنشاء هيئة وسيط الجمهورية، ليتم بعد ذلك إلغاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 02/08/1999 لتدوم تلك التجربة مدة 03

<sup>1</sup> التعليمة الرئاسية رقم 10 الصادرة عن رئيس الجمهورية في 1996 والمتعلقة بتحسين المرفق العمومي .

<sup>2</sup> شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 76 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 77 .

<sup>4</sup> مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص 88 .

<sup>5</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

سنوات فقط، ولقد تم إرجاع السبب في إلغائها حسب ما جاء في صياغ خطاب رئيس الجمهورية آنذاك هو عقلنة وترشيد نفقات الدولة من جهة ومن جهة أخرى كون هذه الهيئة لم تحل مشاكل المواطنين<sup>1</sup>.

ولقد تم استحداث هذه الهيئة التي تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وتتنظر في قانونية سير المرافق العمومية في إطار الحكامة الجيدة والشفافية للقضاء على مظاهر الفساد الإداري، إذ تم استحداثها من خلال المرسوم الرئاسي 45/20 المؤرخ في 15/02/2020، لكن للأسف فقد لمسنا غياب الشروط والضمانات الكفيلة بتحقيق الاستقلالية والحياد لممارسة هذا الأخير لمهامه كما هو معمول به في الدول الأوروبية، إذ لفت انتباهنا أن تعيين وسيط الجمهورية باعتبارها هيئة طعن غير قضائية لم يقيدده المشرع الفرعي ببعض الشروط كبلوغه سن معينة، أو تمتعه بخبرة مهنية في مجال القانون على اعتبار أن مهامه تتعلق بالمنازعات الإدارية مئة بالمئة، كما فعل في المشرع الفرنسي أو المشرع المغربي، حيث يتم اختياره من بين كبار القضاة ورجال القانون المشهود لهم بالنزاهة والعدالة<sup>2</sup>، أضف إلى ذلك عدم فعالية السلطات الممنوحة لوسيط الجمهورية التي تبقى مجرد اقتراحات وتوصيات مما تجعله مجرد هيئة استشارية<sup>3</sup>. وعليه، نلخص الاختلالات التي تخص استقبال المواطنين وانشغالاتهم وطلباتهم كما يلي<sup>4</sup>:

- 1/ قيام بعض المسؤولين المحليين بتكليف بعض مرؤوسيههم لاستقبال المواطنين بدلا منهم، وما يزيد الأمر سوء هو استقبال المواطنين في الكثير من الأحيان من طرف أعوان الأمن والحراسة!! !
- 2/ عدم المتابعة الدورية لشكاوى المواطنين مما ينجر عنه فقدان الثقة بين الطرفين .
- 3/ تزويد خلية الاستقبال في كل المؤسسات بخط هاتف لتسهيل عملية التواصل بين المواطن والإدارة، لكن للأسف في معظم الأحيان يكون إما معطلاً أو خارج الخدمة أو مشغولاً لمكالمات شخصية.

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر مرجع: نادية ضريفي، آمال حاج جاب الله، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01، مارس 2019، ص ص 90 - 91 .

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر إلى مرجع : حاحة عبد العالي، أحمد بن زيان، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد 27، 2020، ص ص 49 - 51 - 52 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 62 .

<sup>4</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص ص 56 - 57 .

4/ مسألة التضخم الإداري على الصعيد المحلي وكثرة المستويات وعدم توضيحها للمواطن، أمر من شأنه أن يجعل المواطن يبتعد عن الإدارة لعدم معرفته إلى أين يتجه أو أي إدارة معنية بتقديم الخدمة التي يريد الحصول عليها .

5/ عدم وضع إشارات تعريفية أو مخططات توضح الهيكل الإداري للمرفق المحلي وعدم توضيح اختصاصات كل مكتب فيه.

### الفرع الثاني: المشاكل المتعلقة بإعلام المواطن

إن أهمية إعلام المواطن وتمكينه من الاطلاع على الوثائق الإدارية ذات أهمية بالغة كونها تعبر عن مدى شفافية الإدارة (المرفق العام) مع المتعامل معها، وتفعيل مبدأ الشفافية بين الإدارة والمواطن ينتج عنه علاقة متينة أساسها النزاهة والصدق في المعاملة<sup>1</sup>.

ولقد فصل المشرع الفرعي هذا الأمر من خلال المرسوم 131/88، حيث أشار إلى إلزامية قيام الإدارة بكل الإجراءات الممكنة لتمكين المواطن من الاطلاع على التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء وكذا الوثائق الإدارية، حيث نصت على ذلك صراحة المادة 10 من المرسوم معتبرة مبدأ السرية هو الأصل والإعلام هو الاستثناء، كما كرست المادة الأولى من قرار وزير الداخلية المؤرخ في 1988/09/04 هذا المبدأ مؤكدة ما جاء في المادة 16 من المرسوم 131/88، حيث أشارت إلى أنه وضمانا للشفافية فإنه يتضمن الرسائل التي ترسلها مصالح الولايات والبلديات إلى المواطنين عناصر التعريف بالموظف الذي تولى دراسة ملفه<sup>2</sup> .

لكن للأسف؛ بالرغم من وجود القوانين الفرعية التي تؤكد على عنصر الإعلام وما له من تأثير في تحقيق مبدأ شفافية الإدارة والتي من خلالها ترتقي الخدمة العمومية، لأنه بالإعلان وتحقق مبدأ الشفافية سيسهل عملية الرقابة الشعبية على أعمال المجالس الشعبية المحلية، كل هذا إلا أن الإدارات العمومية والمحلية لا تزال تعتمد على الوسائل التقليدية للنشر كالإعلانات الحائطية، وعدم وضوح لوحات توجيه الجمهور والتعريف بالمكاتب<sup>3</sup>، بالرغم من أن نص المادة 11 مثلا من قانون البلدية 10/11 يؤكد على إلزامية اتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، وهذا يعني مسايرة التطورات فلما لا تكون الإعلانات

<sup>1</sup> شرفي بن يوسف، مرجع سابق، ص 80 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 81 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 57 .

في مواقع التواصل الاجتماعي لوصول المعلومة لأكثر عدد من المواطنين أو أن تكون وسائل النشر عبارة عن شاشات إلكترونية ضخمة توضع بجانب المرافق العامة للوحدة المحلية (البلديات والولايات)، أو نشر كل ما يتعلق بالمواطنين المحليين في مجلات شهرية وتوزع بالمجان على سكان الوحدة المحلية. الخ من الحلول التي يتم من خلالها إعلام المواطنين بكل ما يخصهم محليا .

وفي الأخير يمكننا القول أن بالرغم من كل ما قامت به السلطات العامة من إصلاحات خصوصا السنوات الأخيرة، إلا أنها بقيت مجرد قوانين وجدت صعوبة كبيرة لتجسيدها على أرض الواقع<sup>1</sup>، حيث تميزت بالضعف من حيث مكانتها وقيمتها القانونية لأسباب عديدة، نذكر منها تخلي السلطة التشريعية عن تنظيمها للعلاقة لصالح السلطة التنفيذية وهذا الأمر غير منطقي ويؤدي إلى إفراغ المجال من فاعليته القانونية باعتباره آلية القانون خير ضمانة بعد الدستور لحماية حقوق وحريات المواطن اتجاه الإدارة المحلية<sup>2</sup>، وبالتالي منحهم خدمة عمومية ترتقي إلى تطلعاتهم واحتياجاتهم الأساسية.

<sup>1</sup> مفتاح حرشاو، مرجع سابق، ص 89 .

<sup>2</sup> نادية ضريفي، حاج جاب الله أمال، مرجع سابق، ص 96 .

## الباب الثاني

آليات تفعيل أداء الإدارة المحلية وانعكاساته على  
نوعية الخدمات العمومية

## الباب الثاني:

### آليات تفعيل أداء الإدارة المحلية وانعكاساته على نوعية الخدمات العمومية

من أحدث النظريات الإدارية في تطبيق الحكومة الافتراضية هي تحسين علاقة الإدارة مع المواطن، ولهذا كان وجوباً على السلطات العليا بالبلاد أن تُسرّع وتيرة الاندماج في كل ما وقع من تحديثات في الإدارة المعاصرة وخصوصاً في كيفية تقديم خدماتها، لكي تتماشى إلى ما يتطلع له المواطن، وهذا الأمر يتطلب تحديث الإدارة الجزائرية سواء على المستوى المركزي أو المحلي بتطبيق كل الآليات التي تؤدي إلى رقي الخدمة العمومية.

ومن أهم هذه الآليات رقمنة الإدارة العمومية والتخلي عن الإدارة التقليدية التي لا تخدم المواطن إلا في حالات استثنائية، وتأهيل المورد البشري بالإدارات العمومية كونه العنصر الفاعل والمحرك الرئيسي لنشاط المرافق العمومية، فلو قمنا بتحسين طريقة التسيير وكذا طريقة التنظيم دون أن نهتم بالعنصر البشري المسير لهذه الإدارة فلن نصل إلى الهدف المنشود، لأن مسألة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ستكون بين الموظف والمواطن .

أيضاً من أهم الآليات التي من خلالها ترتقي الخدمات العمومية المحلية؛ تعزيز وإصلاح الموارد المالية للإدارة المحلية، إلى جانب الإصلاح المؤسسي وما له من أثر إيجابي في تحسين الخدمة العمومية، خصوصاً وأن استحداث أجهزة تراقب وتتابع مدى تحسين الخدمة العمومية في الإدارة العمومية له أثر قوي على تحسين الخدمة العمومية، بالإضافة إلى تسيير المرافق العمومية المحلية بأسلوب التسيير الحديث مما يسهل العمل على الإدارة ويحسن من الخدمات التي يطلبها المواطن.

ومن أجل تطبيق هذه الآليات للحصول على خدمات ترتقي إلى ما يتطلع له المواطن؛ قامت الدولة الجزائرية بعدة إصلاحات على مستوى المنظومة القانونية أو المؤسساتية لتحسين الخدمة العمومية، وسنبين مجمل هذه المسائل من خلال الفصلين التاليين:

الفصل الأول: تكريس التكنولوجيا وتعزيز الطاقة البشرية والمالية للإدارة المحلية في ظل الحكامة

التشاركية.

الفصل الثاني: الأخذ بنظام التسيير العمومي الحديث والإصلاح المؤسسي للرفع من الأداء

المحلي للخدمة العمومية.

## الفصل الأول

تكريس التكنولوجيا وتعزيز الطاقة البشرية والمالية للإدارة  
المحلية في ظل الحكامة التشاركية

## الفصل الأول

### تكريس التكنولوجيا وتعزيز الطاقة البشرية والمالية للإدارة المحلية في ظل الحكامة التشاركية

إن الهدف الرئيسي للإدارة المحلية هو محاولتها تقديم خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين، وبذلها قصارى جهدها لتحدي أي مشكل يعيق تقديمها لخدماتها الأساسية كتوفير الأمن وحماية البيئة وتوفير مراكز الصحة والتعليم وغيرها من المهام المنوطة لها والتي تم توضيحها بالتفصيل في الباب الأول.

ولن يتحقق هدف الإدارة المحلية إلا بموجب قرارات مدروسة وتنظيم محكم واستقرار للمجالس المحلية المنتخبة على مستوى تلك الوحدات، هذا بالإضافة إلى الآليات المطلوبة لترقية الخدمة العمومية، لأن تطوير أداء الإدارة المحلية يتطلب معالجة الاختلالات التي تعيق وتعرق تحقيق أهدافها، وذلك من خلال عملية إصلاح شاملة من الجانب الخدماتي والتنظيمي ومن الجانب الهيكلي.

ولن يتأتى هذا الإصلاح إلا بتطبيق الآليات الفعالة في تفعيل دور الإدارة المحلية والارتقاء بخدماتها إلى ما يتطلع إليه المواطنين، ومن أهم الآليات التنظيمية والخدماتية الانتقال إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية لتقريب الإدارة من المواطن، وتأهيل المورد البشري باعتباره المسير للمرافق العمومية، هذا إلى جانب تثمين الموارد المالية للإدارة المحلية، وهو الأمر الذي سنفصل فيه في هذا الفصل، من أجل الوصول إلى الدور الذي تلعبه الإدارة المحلية لترقية الخدمة العمومية وذلك كما يلي:

- المبحث الأول: اعتماد الإدارة الإلكترونية وتقويض المرفق العام كآلية لتحسين الخدمة العمومية
- المبحث الثاني: تنمية الإدارة المحلية لمواردها البشرية والمالية والعمل على تكريسها للحكامة التشاركية

## المبحث الأول

### اعتماد الإدارة الإلكترونية وتفويض المرفق العام كآلية لتحسين الخدمة العمومية

لقد أصبح ضرورياً على الإدارة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة لأنها الأقرب إلى المواطن أن ترقى من أداء خدماتها وتطور أسس تسييرها لكي تستجيب بفاعلية لمختلف حاجيات مواطنيها الضرورية. فانصياع الإدارة لتحديث وتطوير أدائها أمر حتمي ولا نقاش فيه، خاصة في العصر الحالي وما عرفه من تحولات في شتى المجالات سواء اقتصادية أو تكنولوجية أو اجتماعية... الخ، وخاصة في المجال الاقتصادي حيث ظهر ما يسمى بالاقتصاد الرقمي الذي بدوره أثر كثيرا في مؤسسات الدولة ومجال الاستثمار سواء بالنسبة للدولة أو الخواص.

إن رقمنة الإدارة أصبح أمر ضرورياً لتطوير تسيير الخدمات المقدمة للمواطنين، بالإضافة إلى تفويض المرفق العام، التي بدورها تساعد الإدارة في تطوير خدماتها وكلما أحسنت الدولة من خلال مراقبتها العمومية استعمال هذه الآليات كلما قدمت لمواطنيها خدمات ذات جودة عالية، وفي الأخير فالحكومات برقي خدماتها سترضي مواطنيها بالدرجة الأولى ومن ثم تتعد عن عدة مشاكل كالمظاهرات والثورات... الخ، ومن جهة أخرى ستكتسب مكانة عالية في المجتمع الدولي خاصة في مجال الاستثمار، كما تكتسب ميزة تنافسية عالية بينها وبين باقي الدول وهو الأمر الذي تسعى إليه أي حكومة.

ومن خلال الأثر الإيجابي الذي ينبثق عن تطبيق هذه الآليات؛ دفع بحكومات الدول ومن بينها الجزائر إلى تبني سياسة الإصلاح الإداري منذ 1965 إليومنا هذا، إذ أنها تحاول قدر المستطاع في تطوير طرق تسيير الإدارة العامة لتصل إلى خدمات أكثر كفاءة وفاعلية للمواطنين، كما ترقى إلى توقعات المواطنين خاصة المرافق العمومية المحلية بما أنها الأقرب إلى المواطن، وذلك من خلال تعليمات وزارة الداخلية من حين إلى آخر مسايرة بذلك التطورات العالمية، وفي نفس الوقت فإن عصرنة الإدارة العمومية المحلية سيخلصها من عدة مشاكل هي في غنى عنها كالفساد الإداري وعلى رأسها البيروقراطية، وهي آليات اعتمدها الإدارة المحلية الجزائرية، وسنوضح ذلك في المطالب التالية:

- المطالب الأول: الإدارة الإلكترونية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية.

- المطالب الثاني: تفويض المرفق العام كآلية لتجويد الخدمة العمومية المحلية.

**المطلب الأول: الإدارة الإلكترونية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية**

إن الإدارة المحلية لكي تقوم بدورها في تحسين وتطوير الخدمة العمومية وجب عليها تطبيق الإدارة الإلكترونية وهو الأمر الذي قامت به الحكومة الجزائرية بمحاولة منها لإصلاح وتطوير الإدارة العمومية

كغيرها من الدول، وذلك لتقديم خدمات ذات جودة عالية في أقل وقت وأقل جهد، والتخلص من عدة مشاكل كمشكل البيروقراطية والرشوة وعدم الشفافية، كما تعيد أيضا الثقة في العلاقة بين المواطن والإدارة، وتعدم مبدأ الشفافية والنزاهة.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية .

الفرع الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية المحلية.

الفرع الثالث: تحديات الإدارة الإلكترونية في الإدارة المحلية.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية

تعتبر الإدارة الإلكترونية آلية من الآليات المستحدثة التي تسعى إلى تحويل المرافق العمومية التقليدية إلى مرافق عمومية إلكترونية تستخدم تكنولوجيا المعلومات في إنجاز جميع أعمالها ومعاملاتها الوظيفية ووظائفها الإدارية<sup>1</sup>، ولهذا يطلق عليها أيضا مصطلح الإدارة الرقمية.

ولقد تم ظهور الإدارة الإلكترونية بعد التطور النوعي السريع للتجارة الإلكترونية والأعمال الإلكترونية وانتشار شبكة الإنترنت<sup>2</sup>، ومما تجدر الإشارة إليه أن هناك من يرى بأن مصطلح الإدارة الإلكترونية ومصطلح الحكومة الإلكترونية متداخلين، أما الدكتور حمدي القبيلات فأعتمد على مصطلح الإدارة الإلكترونية لأنه الأدق وليس مصطلح الحكومة الإلكترونية بالرغم من إطلاق المصطلحين على ذات المسمى وذات المعنى<sup>3</sup>، ومن ثم سنتعرف عن مصطلح الإدارة الإلكترونية من خلال النقاط التالية:

**أولا : تعريف الإدارة الإلكترونية :**

بالرغم من حداثة مصطلح الإدارة الإلكترونية إلا أن هناك العديد من التعريفات التي قدمت لهذا المصطلح نذكر منها ما يلي:

<sup>1</sup> موسى عبد الناصر، محمد قريشي، مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي (دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة بسكرة الجزائر)، مجلة الباحث، عدد 09، جامعة بسكرة، الجزائر، لسنة 2011، ص 8.

<sup>2</sup> ياسين سعد غالب، الإدارة الإلكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، 2005، ص 3.

<sup>3</sup> حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014، ص 2.

عرفها الدكتور نجم عبود نجم بأنها "العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للإنترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للمؤسسة والآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف المؤسسة"<sup>1</sup>.

أما الباحث سعيد معلا العمري فقد عرفها على أنها: "تمثل تحولاً أساسياً في مفهوم الوظيفة العامة، بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة، ويصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، كما يتعدى مفهومها هدف التمييز في تقديم الخدمة إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات، وتعزيز دوره في المشاركة، والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن والدولة"<sup>2</sup>.

كما عرفها محمد سمير أحمد بأنها: "تنفيذ الأعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء من الأفراد أو المؤسسات من خلال استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية".

أما أحمد محمد غيم فرأى بأنها: "أداء العمليات بين مجموعة من الشركاء من خلال استخدام خليط من تكنولوجيا المعلومات متطورة بغية زيادة كفاءة وفعالية الأداء"<sup>3</sup>.

أما الدكتور سعد غالب إبراهيم فقد عرفها انطلاقاً من محاولة التمييز بينها وبين بعض المصطلحات المشابهة لها كالحكومة الإلكترونية والأعمال الإلكترونية على أنها: "هي إطار يشمل كل من الأعمال الإلكترونية للدلالة على الإدارة الإلكترونية للأعمال، والحكومة الإلكترونية للدلالة على الإدارة الإلكترونية العامة أو الإدارة الإلكترونية لأعمال الحكومة الموجهة للمواطنين أو الموجهة للأعمال، أو الموجهة لمؤسسات ودوائر الحكومة المختلفة"<sup>4</sup>.

ولقد عرف آخرون الإدارة الإلكترونية على أنها: "عبارة عن نشاط اقتصادي يتولى مهام توصيل الخدمات العامة بطريقة الكترونية ومتكاملة على الخط المباشر إلى المواطنين ومؤسسات الأعمال بحيث تضيف قيمة حقيقية مضافة يشعر بها المنتفعون منها، كما تسهم في تكوين علاقات تفاعلية مع المواطنين أفراداً أو مؤسسات من خلال تزويدهم بخدمات غير نمطية تتناسب مع خصوصياتهم وحاجاتهم ورجباتهم وتطلعاتهم".

<sup>1</sup> موسى عبد الناصر، محمد قريشي، مرجع سابق، ص 89 .

<sup>2</sup> عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، منكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري (قسنطينة)، 2010/2009، ص 13 .

<sup>3</sup> موسى عبد الناصر، محمد قريشي، مرجع سابق، ص 89 .

<sup>4</sup> ياسين سعد غالب، مرجع سابق، ص 21 .

أيضا هناك من يعرفها على أنها: "الإدارة التي عمادها استخدام الحواسيب وشبكات الانترنت والاكسترنات والانترنت التي توفر المواقع الالكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول على المعلومات والخدمات وتوصيلها للمواطنين ومؤسسات الأعمال في المجتمع بشفافية وكفاءة وبعداة عالية"<sup>1</sup>.

وتتميز الإدارة الإلكترونية عن الإدارة التقليدية بمجموعة من العناصر المتمثلة في كونها:

- إدارة بلا أوراق: فالمعاملات الإلكترونية من تسجيل وتعبئة لاستمارات إلكترونية، بالإضافة إلى مختلف التعاملات التي تتم عبر البريد الإلكتروني والصوتي كل هذا حل محل الأوراق .
- إدارة بلا مكان : تعتبر الإدارة الالكترونية مجال افتراضي يتم تخزين مختلف التعاملات في خوادم إلكترونية، كما أن مختلف التعاملات الإدارية تتم عبر وسائل الاتصال الحديثة مثل الهواتف والحواسيب .
- إدارة بلا زمان : إن الإدارة الإلكترونية عبارة عن إدارة بلا توقيت محدد، فهي مفتوحة أمام المواطن بما يعرف بـ 365/07/24 أي 24 ساعة وكل أيام الأسبوع وطيلة أيام السنة دون انقطاع بنهاية دوام محدد ودون أيام عطل، على خلاف الإدارة التقليدية التي تعمل بدوام محدد من ناحية التوقيت وأيام العمل<sup>2</sup> .

ومما سبق، يمكننا تعريف الإدارة الإلكترونية على أنها: "الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة من أجل تقديم خدمات عامة تعتمد على خليط من تكنولوجيا المعلومات لكي تزود زبائنها بخدمات تتناسب مع خصوصياتهم وحاجاتهم ورغباتهم وتطلعاتهم، وتمتاز بالشفافية والكفاءة والعدالة".

ثانيا: خصائص وأنواع الإدارة الالكترونية:

### 1) خصائص الإدارة الالكترونية:

من المعلوم أن الفرق بين الخدمات التقليدية للإدارة والخدمات الحديثة التي تعتمد على الإدارة الالكترونية هو اعتماد الإدارة الالكترونية على تقنيات المعلومات والاتصال، وهو الأمر الذي يجعلنا نميز أسلوب الإدارة الالكترونية بخصائص نذكرها كما يلي:

❖ زيادة الإتقان:

<sup>1</sup> سحر قدوري، الإدارة الإلكترونية وإمكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، '، مجلة المنصور، عدد 14 (خاص)، الجزء الأول، 2010، المؤتمر العلمي العاشر 25/24 تشرين الأول، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ' الجامعة المستنصرية، 2009 ، ص 161 .

<sup>2</sup> سليم بلحماش، واقع جاهزية الحكومة الإلكترونية بالجزائر- قراءة في المؤشرات والمعوقات ، 2003.2018، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للأمن والتنمية ، المجلد 08، العدد 15، جويلية 2019، ص 94 .

إن الإدارة الإلكترونية كآلية عصرية في عملية التطور الإداري والتغير التنظيمي تمثل منعرجا حاسما في شكل المهام والأنشطة الإدارية التقليدية، وتتطوي على مزايا أهمها المعالجة الفورية للطلبات والدقة والوضوح التام في إنجاز المعاملات<sup>1</sup>.

#### ❖ تخفيض التكاليف:

إن الإدارة الإلكترونية تحتاج في بدايتها إلى مشاريع مالية كبيرة، إلا أن تطبيق نموذج الإدارة الإلكترونية فيما بعد سيوفر مبالغ مالية ضخمة، نتيجة تقليل اليد العاملة المطلوبة للعمل في الإدارة كما هو معمول به في الإدارة التقليدية<sup>2</sup>.

#### ✓ تبسيط الإجراءات :

إن عصرنة الإدارة وإدخال المعلومات إلى مصالحتها، يؤدي إلى تلبية حاجيات المواطنين بشكل مبسط وسريع، خاصة في ظل تنوع الفئات التي تستهدفها أنشطة الإدارات العمومية .

#### ✓ السرعة والوضوح :

معظم المعوقات التي واجهتها الإدارة التقليدية في إنجاز معاملاتها، ستتلاشى بفعل التحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية، لأن هذه الأخيرة لا تحتاج إلى أوراق التي تطول مدة إنجازها ولا تحتاج إلى طوابير، إضافة إلى وضوح الإجراءات في تقديم خدماتها، وضمان سرعة إنجاز المعاملات الفائقة ورسالتها واستقبالها<sup>3</sup>.

#### ✓ تحقيق الشفافية :

إن الشفافية الكاملة داخل الإدارات الإلكترونية هي محصلة لوجود الرقابة الإلكترونية التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات، إذ تُعرّف الشفافية بأنها: " أن تكون الحكومة والأجهزة الإدارية العامة في صندوق من زجاج بحيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال، وما تبشره من مهام، وتديره من برامج، وترتبط به من علاقات، والكيفية التي تمارس فيها كل ذلك"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص ص 18- 19 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> العوض أحمد محمد الحسن، الإدارة الإلكترونية المفاهيم . السمات . العناصر (دراسة وثائقية)، المؤتمر العالمي الأول للإدارة الإلكترونية، تواصل خلاق مع طفرة الاتصال والمعلومات في عالمنا المعاصر بطرابلس، ليبيا من 01 إلى 04 جوان 2010، ص 14 .

<sup>4</sup> مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://annabaa.org/arabic/goodgovernance/17258> أُطلع عليه يوم الاحد الموافق لـ 2020/01/19 على الساعة

## 2) أنواع الإدارة الإلكترونية

وتصنف الإدارة العامة الإلكترونية بناء على العلاقة بينها وبين المواطنين أو الطرف المتعامل معها إلى أربع تصنيفات سنوضحها كما يلي:

### 1. من إدارة إلى مواطنين (G2C)<sup>1</sup>

يشمل هذا الصنف كل المعاملات التي يمكن أن تحدث بين الحكومة ومواطنيها إلكترونياً، بواسطة شبكة الانترنت، أو الشبكات اللاسلكية، وتمكن المواطن من الحصول على الخدمات من خلال ذهاب الخدمة للمستفيد، بدلاً من أن يذهب هو إليها، حيث يتم تقديم مختلف الخدمات للمواطنين عبر شبكة الأنترنت كتحميل الاستمارات الإدارية واستخراج الشهادات، أو تقديم طلب استخراج جواز السفر، أو بطاقة التعريف البيومترية... إلخ<sup>2</sup>.

### 2. بين إدارة عمومية (القطاع العام) والقطاع الخاص أو وحدة الاعمال: (G2B)<sup>3</sup>

يتضمن هذا الصنف كل المعاملات التي تتم بين الإدارات العمومية، والمؤسسات التجارية الخاصة، وتقوم هذه الأخيرة ببيع المنتجات، والخدمات للإدارات العمومية بطريقة إلكترونية<sup>4</sup>.

### 3. من إدارة إلى إدارة (بين القطاعات الحكومية): (G2G)<sup>5</sup>

تتكون هذه الفئة من كل النشاطات الإلكترونية التي تتم بين كافة الإدارات العمومية عبر شبكة الإنترنت، وذلك باستخدام تقنية المعلومات والاتصالات، سواء تم هذا التبادل بين الإدارات في نفس الجهاز أو بين هذا الجهاز والأجهزة الأخرى على المستوى المحلي أو الوطني من خلال ربط الوزارات بشبكة مشتركة مع كل الولايات<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر بلعربي وآخرون، تحديات التحول إلى الحكومة الإلكترونية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي الخامس المعنون بـ الاقتصاد الافتراضي وانعكاساته على الاقتصاديات الدولية في 14/13 مارس 2012، المركز الجامعي خميس مليانة، ص 04، ونقصد بالرمز (G2C) : Governementto citizen .

<sup>2</sup> نعيم إبراهيم الظاهر، الطريق نحو الحكومة الإلكترونية "رؤية متكاملة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص 08 .

<sup>3</sup> عبد القادر بلعربي وآخرون، مرجع سابق، ص 03، ونقصد بالرمز (G2B) : Governementto Business unit .

<sup>4</sup> علاء فرج الظاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 120 .

<sup>5</sup> عبد القادر بلعربي وآخرون، مرجع سابق، ص 03. ونقصد بالرمز (G2G) : GovernementtoGouvernement .

<sup>6</sup> نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سابق، ص 11 .

#### 4. من إدارة إلى موظفين:

تضم الإدارات العمومية أعداد كبيرة من الموظفين، يعملون بمواقع جغرافية بعيدة عن بعضها البعض، لذا فإن من مصلحة الحكومة زيادة الفعالية، بتقديم مختلف الخدمات والمعلومات بطريقة الكترونية، حيث يتم استخدام تطبيقات خاصة من أجل إجراء العديد من الاتصالات الفعالة بين الموظفين<sup>1</sup>.

#### ثالثاً : مبادئ وأهداف الإدارة الالكترونية :

1- مبادئ الإدارة الالكترونية: تتلخص أهم مبادئ الإدارة الالكترونية فيما يلي :

#### ▪ سهولة استعمال الإدارة الالكترونية وإتاحتها للجميع :

ويقصد بهذا المبدأ أن تقنيات الإدارة الالكترونية متاحة للجميع في المنازل، وفي العمل، والمدارس والمكتبات والجامعات، وذلك لكي يتمكن كل مواطن وكل شخص من التواصل مع الإدارة الالكترونية، كما أن نظام الإدارة الالكترونية يقوم على أساس سهولة الاستعمال، بحيث يمكن ربط الاتصال بين المستفيدين، والإدارات الحكومية بكل سهولة وإنهاء الإجراءات الإدارية بكل سلاسة وبساطة<sup>2</sup>.

#### ▪ تخفيض التكاليف:

إن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات، وتعدد المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة؛ يؤدي إلى تخفيض التكاليف، ورفع مستوى الأداء، وتوسيع نطاق الخدمات إلى عدد معتبر من المنفعين<sup>3</sup>.

#### ▪ التغيير المستمر:

إن مبدأ التغيير المستمر يعتبر مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية، لأنها تسعى بشكل مستمر وبانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود، وترقية الأداء سواء كان الهدف كسب رضا الجمهور المستفيد، أو من أجل النجاح في التنافس<sup>4</sup>.

#### ▪ التركيز على النتائج:

ونقصد بهذا المبدأ أن اهتمام الإدارة الالكترونية، ينصب على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة على أرض الواقع، لأن المواطنين لاتهمهم فلسفة العمل، أو الشعارات البراقة، وإنما يهمهم بالدرجة الأولى هو

<sup>1</sup> علاء فرج الطاهر، مرجع سابق، ص 120 .

<sup>2</sup> مختارحماد، "تأثيرالإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية". رسالة ماجستير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006/2007، ص 15 .

<sup>3</sup> دريس كمال فتحي، " الخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر". الملتقى الدولي الرابع، حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الوادي، الجزائر، يومي: 09 و 10 مارس 2016، ص.04.

<sup>4</sup> عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص 16 .

إثبات صحة العملية الالكترونية، ووضوح نتائجها على أرض الواقع، وبمعنى آخر يجب أن تحقق الإدارة الالكترونية فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عليهم من حيث الجهد والمال والوقت، وإنجاز العمل بكفاءة عالية وفي وقت سريع<sup>1</sup>.

#### ■ تكامل الإدارة الالكترونية مع الوسائل التقليدية:

معاملات الإدارة ليست بديلا أساسيا في جميع مراحلها الأولى، بل يجب المحافظة على السجلات الورقية تفاديا لضياع المعاملات، نظرا لتعرض العمليات الالكترونية للأخطار، وبالتالي لا بد من بقاء قاعدة ورقية محفوظة، من خلالها يمكن الرجوع إلى المعلومات، إضافة إلى أن مختلف العقود تدون كتابيا، وتحفظ ورقيا، والذي يعتبر ركنا شكليا فيها<sup>2</sup>.

#### 2/ أهداف الإدارة الالكترونية:

لقد لقيت الإدارة الإلكترونية في الآونة الأخيرة من العالم المتقدم اهتماما كبيرا، وذلك بسبب الفوائد الكبيرة التي تجنيها الدول جراء تطبيقها، ولهذا فإن جل دول العالم في الوقت الحالي يتسارع في تطبيق آلية الإدارة الالكترونية لتحسين الخدمات العمومية ومن أهم الفوائد التي تترتب عن تطبيق الإدارة الإلكترونية أو الأهداف التي تصبو إليها هي :

#### ● بالنسبة للمواطن :

- ✓ تسهيل سرعة تقديم الخدمات العامة، وأداء الخدمات بشفافية وكفاءة وفعالية وذو جودة عالية، مع إمكانية مراقبة المسيرين بسهولة.
- ✓ تقليل استخدام الأوراق وهو الأمر الذي يؤثر ايجابيا على مستوى الخدمات التي تقدم إلى المواطنين.
- ✓ تبسيط الإجراءات داخل المؤسسات وهذا ينعكس ايجابيا على مستوى الخدمات التي تقدم إلى المواطنين، ومنه اختصار وقت تنفيذ انجاز المعاملات الإدارية المختلفة.
- ✓ تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي وتعقيداته، والتوجه نحو شفافية العمل الإداري، وعرض المعلومات أمام الزبائن أو المواطنين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>حماد مختار، مرجع سابق، ص.15.

<sup>2</sup>باري عبد اللطيف، " دور ومكانة الحكومة الالكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة"، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2014، ص. 57.

<sup>3</sup>عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص 16 .

✓ الاعتماد على الخدمات العامة الالكترونية يؤدي إلى بناء الثقة بين الإدارة والمواطن، وبالتالي سرعة إنجاز العمل بجهد ووقت وتكلفة أقل<sup>1</sup>.

✓ حل لمشكل الطوابير، ومختلف العراقيل البيروقراطية.

✓ رضا المنفعين من الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية باستخدامها للإدارة الالكترونية.

✓ إعادة تنظيم العمل الإداري وتأهيل الإطارات البشرية وتدريبهم على استعمال التقنيات الحديثة .

✓ دعم وتعزيز فرص التنمية والإصلاح الإداري والاقتصادي<sup>2</sup>.

✓ إلغاء تأثير عامل الزمان والمكان في فكرة أخذ الإجازات لإنجاز بعض المعاملات الإدارية والحد منها إلى أقصى حد ممكن<sup>3</sup>.

• بالنسبة للدولة:

✓ سهولة إدارة ومراقبة الإدارات المختلفة للدولة وكأنها وحدة مركزية .

✓ السرعة في اتخاذ القرارات الإدارية المبنية على معلومات دقيقة ومباشرة، وما تابعها من إجراءات.

✓ ترشيد التكاليف المالية عن طريق تقليل أوجه الصرف في إنجاز ومتابعة عمليات الإدارة المختلفة، مما يؤدي لتعزيز الكفاءة الاقتصادية للدولة.

✓ إلغاء نظام الأرشيف الورقي واستبداله بنظام الأرشيف الإلكتروني الذي يحقق مرونة في التعامل مع الوثائق ونشرها لأكثر من جهة وبتكلفة ووقت وجهد أقل<sup>4</sup>.

✓ تقليل كلفة الإجراءات الإدارية وما يتعلق بها من عمليات.

✓ توظيف تكنولوجيا المعلومات لدعم وبناء ثقافة إيجابية لدى كافة العاملين.

✓ توسيع قاعدة البيانات الداعمة للإدارة وتوفير البيانات والمعلومات للمستفيدين بصورة فورية.

<sup>1</sup> عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص 66 . 67 .

<sup>2</sup> محمد الطاهر كبرى، حاتم رشيد تركي، متطلبات الرقابة الداخلية في ظل الحكومة الالكترونية، مقال منشور بمجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 28، جامعة تكريت، كلية الإدارة والاقتصاد، 2013، ص 272 .

<sup>3</sup> محمد غردي، نصر الدين بن نذير، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر وأفاق تطويرها، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام، الواقع التحديات والأفاق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، يومي 17\_18 ديسمبر 2014، ص 10.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

✓ ترقية معاملات الإدارة العمومية مع شركائها في مختلف الدوائر الحكومية الوطنية والجهوية والمحلية حتى تتسجم مع تطلعات المؤسسات والمواطنين<sup>1</sup>.

✓ تحسين عمل الإدارة في تعاملاتها سواء مع المواطنين أو الإدارات الأخرى باستخدام الأنظمة الذكية، كنظام التخليص العام، نظام الخزينة العمومية، نظام الإعلام الآلي للدين العام، نظام الإعلام الآلي للجمارك والضرائب، فهو يسمح بتحديد دقيق لإيرادات الدولة ونفقاتها، كما يسمح بمراقبة كل العمليات المرتبطة بها، وفي هذا الصدد نجد الانسجام الرقمي بين الإدارات في الاتحاد الأوروبي بلغ 66%<sup>2</sup>.

رابعاً: التحول إلى الإدارة الإلكترونية:

### 1. دوافع التوجه نحو الإدارة الإلكترونية:

إن تسارع الدول نحو الاعتماد على الإدارة الإلكترونية في تعاملاتها له عدة أسباب، منها ما يتعلق بتطوير العمل الحكومي لتقديم خدمات راقية، ومنها ما يكون استجابة لضغوط المواطنين ومحاولة إرضائهم بتقديم خدمات ترقى إلى تطلعاتهم.

وهناك عدة مبررات دفعت الدول لتبني نظام الإدارة الإلكترونية وتتسابق في تطبيقها، خاصة مع بداية الألفية الثانية، إذ ينظر إليها عدد كبير من المختصين على أنها فلسفة إدارية حديثة فرضتها الثورة الرقمية وتوجهات العولمة<sup>3</sup>، ويمكننا تحديد أهم هذه الدوافع كالتالي<sup>4</sup>:

- تسارع التقدم التكنولوجي: لقد أدى تطبيق الثورة التكنولوجية إلى ظهور عدة إيجابيات على مستوى مختلف المجالات، ومن بين هذه الإيجابيات تحديث نمطية الخدمة العمومية .
- العولمة: لقد أدت ظاهرة العولمة إلى ترابط المجتمعات الإنسانية المختلفة، وأصبح العالم قرية واحدة، وهو ما أدى إلى أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وقانونية وبيئية متكاملة.

<sup>1</sup> محمد غردي، نصر الدين بن نذير، مرجع سابق، ص 09 .

<sup>2</sup> الشريف بقة، إصلاح الإدارة العمومية كأولوية لاستكمال مسار تأهيل المؤسسات الاقتصادية في الدول العربية، المؤتمر العلمي الدولي عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، أيام 15/16/17 ديسمبر 2012، ص 06 .

<sup>3</sup> بدر محمد السيد قزاز، الإدارة الإلكترونية ودورها في مكافحة الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 307 .

<sup>4</sup> عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، ص 06 .

- الاستجابة لمتطلبات البيئة المحيطة والتكيف معها: إن تطبيق الإدارة الإلكترونية في كثير من الدول المتقدمة، يحتم على كل دولة اللحاق بركب التطور وتجنباً لاحتمالات العزلة والتخلف عن مواكبة عصر السرعة المعلوماتية، والتنافس في تقديم خدمات سهلة وراقية.
- تزايد ضغط المواطنين على الحكومات: فالمواطنون يتطلعون للحصول على خدمات أفضل وأسرع وأسهل.
- تقديم خدمات عامة جديدة ومتطورة: فكل دولة تسعى إلى تقديم خدمات بشكل أفضل، وهو الأمر الذي تحققه الإدارة الإلكترونية.
- الرقابة الإدارية: فالإدارة الإلكترونية تساعد على مضاعفة الرقابة الإدارية المستمرة والمباشرة، مما يسهل في نفس الوقت مراقبة الإدارة العمومية مقدمة الخدمة، فتمنعها من أي احتكار لصالح فئة معينة، كما تتابع معاملات المواطنين.
- ندرة الموارد والحاجة الماسة إلى سياسات تساهم في الاستغلال الأمثل للموارد الحكومية<sup>1</sup>.
- الشفافية: إن تطبيق الإدارة الإلكترونية سيدعم شفافية خدمات الإدارات العمومية، مما يزيد ثقة المواطنين بالإدارة، وذلك من خلال التقليل من الفساد الحكومي والرشوة، والابتعاد عن الإجراءات المعقدة والروتينية.
- تحقيق التنمية الاقتصادية: كما أشرنا سابقاً، فإن الشفافية لها علاقة مباشرة بالتنمية الاقتصادية، ولهذا فكل دولة تريد تطوير اقتصادها، سيكون لديها دافع قوي للاتجاه نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية فهذه الأخيرة تحسن البيئة التحتية لتقديم الخدمات .

## 2. متطلبات التحول إلى نظام الإدارة الإلكترونية:

يعتبر توظيف التكنولوجيا الحديثة في تقديم الخدمة العمومية عملية حتمية تفرضها التغيرات العالمية، لكن تطبيقها ليس بالأمر البسيط، بل يستوجب توفر نظام متكامل من جميع الجوانب، فقياس أي تجربة أو مبادرة لبناء الحكومة الإلكترونية والنهوض بمستوى خدماتها العامة يتوقف على النظر فيما يتم تحقيقه من استعداد وبين واقع الجاهزية نحو تطبيق هذا النظام<sup>2</sup> داخل أي دولة .

<sup>1</sup> بدر محمد السيد القزاز، مرجع سابق، 307\_308 .

<sup>2</sup> سهام بوفليل، محمد الدين مكاحلة، متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية كضرورة لترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول جودة الخدمة الإلكترونية في ظل الحوكمة الإلكترونية حالة البلدان العربية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، يومي 29/30 أكتوبر 2014، ص 01 .

إن الدولة الجزائرية كغيرها من الدول تسعى إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية، ولذا يتوجب عليها توفير مجموعة من المتطلبات التي من شأنها أن تحقق نظام متكامل من المكونات التقنية والمعلوماتية والسياسية والمالية والتشريعية والبشرية وغيرها من المكونات نلخصها فيما يلي<sup>1</sup> :

أولاً: المتطلبات التشريعية :

من المعلوم أن تطبيق أي آلية جديدة، يتطلب تشريع قوانين جديدة تتناسب مع أهميتها، ولذا وجب على أي دولة تريد تطبيق الإدارة الإلكترونية، أن تسن التشريعات والنصوص القانونية التي تضي عليها المشروعية والمصادقية وكافة النتائج القانونية المترتبة عليها<sup>2</sup>.

كما أن التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، يستلزم تدخل تشريعي متكامل في جميع المجالات<sup>3</sup>، سواء بإصدار تشريعات جديدة أو تعديل التشريعات القائمة بما يتناسب مع هذا التطور والبيئة التي ستحتضن هذه الآلية الجديدة، حتى لا تكون هذه القوانين عائقاً أمام انطلاق نظام الإدارة الإلكترونية. وتطبيقاً لذلك حدد المشرع الجزائري الأساس القانوني للإدارة الإلكترونية من خلال وضع قواعد قانونية تحكم الأنترنت، ثم حدد قواعد قانونية تضمن المعاملات الإلكترونية، كالاعتراف بحجية الكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني والدفع الإلكتروني، كما وضع النصوص القانونية التي تحارب الجريمة الإلكترونية... الخ<sup>4</sup>، وقد جاءت هذه النصوص متتالية على النحو التالي :

- المرسوم التنفيذي رقم 307/2000 المؤرخ في 14/10/2000 الذي يضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الأنترنت واستغلالها<sup>5</sup>.
- صدور أول نص تشريعي جزائري في مجال الإجرام المعلوماتي في 26/06/2001 بموجب القانون 09/01 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم للأمر 156/66<sup>6</sup>، وذلك في المواد 144 مكرر و144

<sup>1</sup> غردي محمد، بن نذير نصر الدين، مرجع سابق، ص 12 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>3</sup> عباس زبون عبيد العبودي، الإطار القانوني للحكومة الإلكترونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 01، مجلة نصف سنوية تصدر عن كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة ديالي، العراق، 2012، ص 10 .

<sup>4</sup> صباح حماتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2020، ص 22 .

<sup>5</sup> المرسوم التنفيذي رقم 307/2000 المؤرخ في 14/10/2000، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 257/98 المؤرخ في 25/08/1998، الذي يضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الأنترنت واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة في 15/10/2000، ص 15 .

<sup>6</sup> قانون رقم 09/01 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم للأمر 156 /66، الصادر في 26/06/2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، ص 17. 18 .

مكرر 1، و 144 مكرر 2، والمادة 146 ، وذلك فيما يتعلق بجريمة السب والقذف إزاء رئيس الجمهورية أو الدين الإسلامي أو ضد أي هيئة عمومية، حيث وظف فيها المشرع لأول مرة مصطلح " وسيلة إلكترونية" أو معلوماتية<sup>1</sup> .

▪ قانون رقم 15/04 المؤرخ في 10/11/2004، المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات، حيث تم إضافة قسم خاص يتعلق بالمساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، وهو القسم السابع مكرر من المادة 394 مكرر إلى المادة 394 مكرر<sup>2</sup>.

▪ القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/06/2005 يعدل ويتمم الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، إذ اعترفت المادة 02/327 والمادة 323 مكرر 01 منه على حجية المحررات الإلكترونية<sup>3</sup>.

▪ القانون 04/09 المؤرخ في 05/08/2009 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها<sup>4</sup>، وقد جاء هذا القانون ليكون شامل لكل السلوكيات المجرمة المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال، على خلاف القانون 15/04 السالف الذكر الذي حصر السلوكيات المجرمة بخصوص هذا الشأن في الأفعال الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات.

▪ القانون رقم 04/15 المؤرخ في 01/02/2015، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني والتصديق الإلكتروني<sup>5</sup> .

كما يحتاج هذا الاستعداد التشريعي إلى تدريب القضاة، وأعاونهم على هذا النظام الإلكتروني الجديد، والغامض بالنسبة لهم، خاصة أنه يتسارع بشكل يجعل خبراء المعلوماتية ذاتهم عاجزين عن ملاحقة

<sup>1</sup> عبد الكريم حططاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن (CRM)، دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2013، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، 2017/2018، ص 235 .

<sup>2</sup> القانون 15/04 المؤرخ في 10/11/2004، يعدل ويتمم الأمر 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، ص 08 .

<sup>3</sup> القانون رقم: 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، يعدل ويتمم الأمر 85/75، المؤرخ في 26/09/1975 والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، المؤرخة في 26/06/2005 .

<sup>4</sup> القانون رقم 04/09 المؤرخ في 05/08/2009 الذي يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47، ص 05 .

<sup>5</sup> قانون رقم 04/15 المؤرخ في 01/02/2015 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، ص 06 .

مستجداته، كما أن الجرائم التي نجمت عن استعماله من الجرائم المستحدثة، والتي لم تتعرض التشريعات القائمة إلى تجريمها<sup>1</sup>.

إن الأمر يحتاج - حقاً - إلى جهد فقهي قانوني كبير، يستحق فعلاً أن يطلق عليه ثورة تشريعية في مجالنا هذا، وهو الإصلاح التشريعي الذي قصدناه، وبدون هذا الإصلاح التشريعي لا يمكن ابداً لنظام المنظومة العامة الإلكترونية أن يقوم أو أن يستمر، فلا غنى له عن الشرعية القانونية<sup>2</sup>.

ثانياً : المتطلبات السياسية:

ونقصد بها وجود إرادة سياسية حازمة من طرف الجهاز الحكومي للتغيير من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، ويتأتى ذلك بدعم الهياكل الإدارية، وإضفاء تغيير جوهري على أساليب العمل في الإدارة، وقيامها بتقديم يد العون المادي والمعنوي المساعد على اجتياز العقبات وتطوير برامج التحول، وكذا اعتبار القيادة السياسية أن عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية هدفاً استراتيجياً لمواكبة التطورات العالمية في هذا المجال<sup>3</sup>.

بالنسبة للدولة الجزائرية فقد بدأ اهتمامها بالإدارة الإلكترونية يزيد سنة بعد سنة، واستعجلت في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارة العامة، حيث أنفقت الحكومة مبالغ ضخمة لتطوير الإدارة الإلكترونية سنة 2003، إذ قدرت نسبة الإنفاق لدى وزارة البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بـ 18 مليار دينار جزائري لتطوير تكنولوجيا المعلومات<sup>4</sup>.

أيضاً في إطار تكريس التحول الإلكتروني في الجزائر تم تشكيل اللجنة الوزارية "اللجنة الإلكترونية" التي تعتبر كأحد مؤشرات الإيجابية التي تترجم نوع من التوجه السياسي والإرادة السياسية، وخاصة أن هذه

<sup>1</sup> عبد الفتاح بيومي حجازي، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح "دراسة متأصلة في شأن الإدارة الإلكترونية"، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 180.

<sup>2</sup> علي السيد الباز، الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية " الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، ص 22، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: <http://www.lawjo.net/vb/showthread.php>، أطلع عليه يوم الثلاثاء الموافق لـ 2020/11/17، على الساعة 23:20.

<sup>3</sup> محمد غردوي، نصر الدين بن نذير، مرجع سابق، ص 12، نقلًا عن علي محمد رحومة، الانترنت والمنظومة التكنو-اجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص 93.

<sup>4</sup> عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مرجع سابق، ص 122.

اللجنة تم تدعيمها بلجنة تقنية لتوفر الدعم الفني وتحديد برنامج ميزانية خاصة باستراتيجية الجزائر الإلكترونية وذلك وفقا لمراحل تنفيذها<sup>1</sup>.

إلا أن هذه المبادرة كانت متأخرة، وهو تأخر لا يمكن تبريره، بالنظر إلى أهمية الرقمنة في حوكمة الدولة المعاصرة، وبالرغم من خطاب رئيس الجمهورية بتاريخ 1999/05/29 الذي وصف الإدارة الجزائرية وما أصابها من فساد قائلا في ذلك: "إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ، والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات ونفرت أصحاب الضمائر الحية والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية تشويها ما بعده تشويه..."<sup>2</sup>.

إلا أن بداية المشروع كانت في 2008!، لماذا كل هذه السنوات ولم تقم الدولة الجزائرية بتطبيق الإدارة الإلكترونية!، ونفس الشيء بالنسبة للفترة المحددة لمشروع الجزائر الإلكترونية (2008 . 2013) ولحد الساعة لم يكتمل نظرا لمجموعة من العوائق، وغياب الإطار التشريعي المناسب للتعاملات الإلكترونية وضعف الوعي الجماهيري بمزاياها والخوف من التغيير<sup>3</sup>، وهذا على خلاف الدول العربية والدول المجاورة للدولة الجزائرية التي احتلت مراتب أحسن بكثير من الجزائر بالرغم من ظروفها السياسية والأمنية والاجتماعية كليبيا وتونس مثلا.

ولعل من أهم المبادرات في الوطن العربي التي وجدت تجنيد سياسي؛ مبادرة الإدارة الإلكترونية في دولة الإمارات العربية المتحدة، التي انطلقت سنة 1999 بموجب إعلان رسمي أصدره الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، إذ سرعان ما تحولت المبادرة من قرار إلى واقع ملموس<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر بوراس، فريد بن بوعبد، حتمية التحول نحو الإدارة الإلكترونية للارتقاء بالخدمة العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 05، المركز الجامعي تيسمسيلت، 2018، ص 125 .

<sup>2</sup> بومدين طامشة، آليات محاربة الفساد الإداري وبناء الحكم الرشيد . دراسة حالة الجزائر، مجلة البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 07، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 118.

<sup>3</sup> عبد الكريم حططاش، مرجع سابق، ص 231.

<sup>4</sup> عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مرجع سابق، ص 25، نقلا عن

### ثالثا: المتطلبات الإدارية :

تعد مسألة الإصلاح الإداري للتحويل من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية عامل أساسي لنجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية، فهو ليس بمسألة ترميم الإدارات العامة وترقيع نظمها بحلول جزئية، بل يقتضي الأمر حلول جذرية كاملة وشاملة لأجهزتها، وتطوير آليات العمل الإداري والتخلص من سلبياته<sup>1</sup>. كما يتطلب لتطبيق الإدارة الإلكترونية إجراء تغييرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب بما تتناسب مع مبادئ الإدارة الإلكترونية، وذلك عن طريق استحداث إدارات جديدة أو إلغاء أو دمج بعض الإدارات مع بعضها البعض وإعادة الإجراءات والعمليات الداخلية<sup>2</sup>.

وتطبيقا لذلك من طرف القيادة الجزائرية، فقد انطلقت في هذا التغيير في عدة مسائل من بينها شروع وزارة البريد والتكنولوجيات الإعلام والاتصال في عدة مشاريع بالتعاون مع الوزارات الأخرى المعنية وتتمحور حول:

- تطوير ووضع موقع أنترت مخصص للإجراءات الإدارية بإنشاء مؤسسة جزائرية والذي تم إطلاقه في 2015 بالتعاون مع قطاعات الوزارة المعنية .

- تطوير ووضع بوابة للمواطن من أجل السماح له بامتلاك نافذة مباشرة إلى كل المعلومات التي من شأنها أن تكون مفيدة له<sup>3</sup>.

### رابعا: المتطلبات التقنية:

يعتبر هذا المتطلب العنصر الأساسي لموضوع الإدارة الإلكترونية، إذ يتطلب قيام هذه الأخيرة مستوى عال من البنية التحتية التي تضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين الإدارات العمومية نفسها من جهة وبين الإدارات والمواطن من جهة أخرى<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> علي السيد الباز، الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية " الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، ص 22، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: <http://www.lawjo.net/vb/showthread.php>، مرجع سابق.

<sup>2</sup> محمد لمين مراكشي وفيصل فقاير، الإدارة الإلكترونية وأثرها على إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الإبداع، المجلد 07، العدد 08، جامعة البلدة، 2017، ص 05.

<sup>3</sup> عبد القادر بوراس، فريد بوعبد، حتمية التحول نحو الإدارة الإلكترونية للارتقاء بالخدمة العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 05، المركز الجامعي تيسمسيلت، 2018، ص 126.

<sup>4</sup> العربي بوعمامة، رقاد حليلة، مرجع سابق، ص 37.38 .

وتتمثل المتطلبات التقنية في متطلبات البنية التحتية للإدارة الإلكترونية وشبكات الحاسب الآلي المترابطة، وهو ما سنوضحه كما يلي :

### 1) متطلبات البنية التحتية للإدارة الإلكترونية :

تحتاج عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية إلى تطوير مختلف شبكات الاتصال بما يتوافق مع بيئة التحول التي تتطلب شبكة واسعة للاتصال وتستوعب الكم الهائل من الاتصالات، دون إهمال التجهيزات التقنية الأخرى من معدات وأجهزة وحواسيب الإلكترونية، ونظم بيانات متكاملة متاحة للأفراد والمؤسسات<sup>1</sup>، وتنقسم البنية التحتية التقنية إلى:

#### أ- البنية التحتية الصلبة للأعمال الإلكترونية:

وتتمثل في كل التوصيلات الأرضية والخلوية عن بعد، وأجهزة الحاسوب والشبكات وتكنولوجيا المعلومات المادية الضرورية لممارسة الأعمال الإلكترونية وتبادل البيانات الكترونياً.

#### ب- البنية التحتية الناعمة للأعمال الإلكترونية:

وتشمل مجموعة الخدمات والمعلومات والخبرات وبرمجيات النظم التشغيلية للشبكات وبرمجيات التطبيقات التي يتم من خلالها إنجاز وظائف الأعمال الإلكترونية<sup>2</sup>.

### 2) شبكات الحاسب الآلي المترابطة<sup>3</sup>:

وتعتمد على التواصل بين عدد من الحواسيب التي يتم تبادل المعلومات فيما بينها، والتي عن طريقها يتم الوصول إلى البيانات والمعلومات ومن أنواعها:

#### 1. الشبكة الداخلية (الانترانت):

وهي التي تربط بين عدد من أجهزة الحاسب الآلي داخل المنظمة الواحدة، فيستخدمها موظفو تلك المنظمة.

#### 2. الشبكة الخارجية (الاكسترننت):

وهي شبكة مكونة من شبكات انترانت ترتبط مع بعضها البعض عن طريق الانترنت، فهي تقوم بربط مجموعة من المنظمات التي تجمعها أعمال مشتركة، وتؤمن لها تبادل المعلومات والمشاركة فيها والمحافظة على خصوصية الانترانت المحلية لكل منظمة.

<sup>1</sup> محمد غردي، نصر الدين بن نذير، مرجع سابق، ص 12، نقلاً عن علي محمد رحومة، الانترنت والمنظومة التكنو-اجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص 93.

<sup>2</sup> نجم عبود نجم، المرجع السابق، ص 54 .

<sup>3</sup> حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، المرجع السابق، ص 29 .

### 3. الشبكة العالمية (الانترنت):

وهي عبارة عن شبكة عملاقة من الحواسيب المتشابكة حول العالم، وترتبط المجتمعات بكل قطاعاتها ونشاطاتها المختلفة، تمكن مستعمليها من الوصول إلى المعلومات عن طريق هذه الحواسيب<sup>1</sup>.

#### خامسا: المتطلبات الأمنية:

إن التحول إلى الإدارة الإلكترونية يجب أن يرافقه مستوى عال من الأمن والسرية الإلكترونية لحماية معلومات الدولة والمعلومات الشخصية، وكذا الأرشيف الإلكتروني من أي فساد، وهذا لما له من خطورة على أمن الدولة وعلى أمن الأشخاص في نفس الوقت<sup>2</sup>.

والمقصود بالمتطلبات الأمنية هي مجموعة الإجراءات، والتدابير الوقائية، التي تستخدم سواء في المجال الفني، أو الوقائي لصيانة المعلومات الخاصة بالإدارة الإلكترونية، مثل الأجهزة والبرمجيات والبيانات المتعلقة بالتطبيقات، ونظرا لكثرة التعامل بالبيانات تطبيقا للإدارة الإلكترونية، أصبحت مشكلة حمايتها والحفاظ عليها موضع اهتمام الباحثين في هذا الميدان، وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة دراسة جميع المجالات التي تساعد في حماية المعلومات، والحد من محاولات انتهاكها أو إتلافها<sup>3</sup>.

إن الانترنت هي الآلية التقنية التي يعتمد عليها العالم في تسيير الإدارة الإلكترونية، ولذلك فإن المشكلة التي تتعلق بالأمن تزداد خطورة في الشبكات مقارنة بأجهزة الحاسوب غير المرتبطة بالشبكات، مما دفع بالإدارات العمومية تقليصا للتأثيرات السلبية للإنترنت وللمحافظة على السرية المتعلقة بخدمات الانترنت أن تقوم بما يلي :

- استخدام بعض الوسائل الأمنية كالبطاقة الذكية للثبوت من هوية المواطن (الزبون)<sup>4</sup>.
- ووضع آليات المراقبة والتفتيش لنظم المعلومات بشكل آمن ويتم ذلك بتشفير المعلومات<sup>5</sup>، أو باستخدام التوقيع الإلكتروني، أو بكلمة المرور<sup>6</sup>.
- ويستوجب الأمر أيضا من الحكومة أن تبنى استراتيجية وطنية لأمن المعلومات، بحيث تضمن تعاون أجهزة القطاعين العام والخاص في تنفيذها مع مشاركة فعالة من موزع خدمة الانترنت<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> موسى عبد الناصر و محمد قريشي، مرجع سابق، ص91.

<sup>2</sup> محمد غردي، نصر الدين بن نذير، مرجع سابق، ص13.

<sup>3</sup> علاء عبد الرزاق السالمي، الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص281.

<sup>4</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، "الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر". مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد5، مجلة نصف سنوية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة ديالي، العراق، 2016، ص.08.

<sup>5</sup> محمد لمين مراكشي، فيصل فقير، مرجع سابق، ص07.

<sup>6</sup> إيهاب خميس أحمد المير، المرجع السابق، ص.35.

<sup>7</sup> المرجع نفسه، ص36.

سادسا: المتطلبات البشرية:

تعتبر الموارد البشرية من أهم المتطلبات الأساسية باعتباره المحرك الأساسي لمشروع الإدارة الإلكترونية، وذلك من خلال؛ تحضير إطار بشري مدرب على استخدام التقنيات الحديثة، وقادر على القيام بعمليات الدعم الفني المستمر كتطوير النظم المعلوماتية المختلفة<sup>1</sup>.

وفي نفس الوقت هذا الأمر يقتضي من الإدارات المختلفة إدخال التغيير والتطوير على أساليب العمل، حتى يتمكن العنصر البشري من أداء مهمته بكفاءة وفاعلية، وذلك نظرا لأهمية القيادة كعنصر أساسي يتولى المبادرة لتحويل الإدارة العامة التقليدية إلى إدارة عامة إلكترونية، تتمكن من تغيير نمط الخدمات المرفقية إلى المواطنين من الأسلوب التقليدي الورقي إلى الأسلوب الإلكتروني<sup>2</sup>.

وفي نفس الوقت، لا بد أن يكون المواطنون أو المتعاملون مع الإدارة قادرين على استخدام التقنيات الحديثة وعلى تقديم معاملاتهم عبر الانترنت أو الهاتف النقال، لذلك يجب توعيتهم بفوائد الإدارة الإلكترونية وأهميتها<sup>3</sup>، فتجاوب المواطنين مع التغييرات والتعديلات التي تتطلبها الانتقال إلى الإدارة الإلكترونية يسهل العملية بشكل كبير مع أنها تحتاج إلى وقت حسب قابلية المواطنين لهذا التغيير، وحسب حجم الثقة الموجودة بين المواطنين والحكومة.

وهو الأمر الذي أكدت عليه الحكومة الجزائرية في البرنامج الإستراتيجي الذم وضعته تحت عنوان " الجزائر الإلكترونية " إن الإستراتيجية تتدرج ضمن رؤية رامية إلى بروز مجتمع العلموالمعرفة الجزائري مع الأخذ بعين الإعتبار التحولات العميقة والسريعة التي يعيشها العالم<sup>4</sup>.

سابعا: المتطلبات الإقتصادية:

تتمثل في ضرورة توفير غطاء مالي كافي لتغطية الانفاق على مشاريع الإدارة الإلكترونية، وكذا الاهتمام بالاستثمار في ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وتوفير مصادراتمول مشاريع الإدارة الإلكترونية تمتاز بالديمومة سواء على المستوى المركزي أو المحلي<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص09، نقلا عن مبارك الزينغام، الإدارة الإلكترونية المغربية، الحوار المتمدن، العدد 2877، 03/2010/01.

<sup>2</sup> حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، المرجع السابق، ص28.

<sup>3</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص09.

<sup>4</sup> عبد القادر بوراس، فريد بوعبد، مرجع سابق، ص127.

<sup>5</sup> محمد غردى، نصر الدين بن نذير، مرجع سابق، ص13.

### خامسا: مراحل تطبيق الإدارة الإلكترونية:

إن تطبيق الإدارة الإلكترونية ليس بالأمر السهل، ولا يتأتى تطبيقه في شهر أو سنة، بل يحتاج إلى تطبيق تدريجي وخصوصا في الدول النامية لأن هذا التحول يحتاج إلى تغيير جذري في الخدمات الإدارية والمرافق بصفة عامة.

إن مشروع الإدارة الإلكترونية تعتبر تطورا للحكومة التقليدية، ولهذا فإن هذا المشروع لن ينفذ في دفعة واحدة، بل يجب أن يتم تنفيذه عبر مراحل وبالتدريج إلى أن يصل إلى مرحلة التطبيق النهائي، ولقد صنفت مراحل تطبيق الإدارة الإلكترونية حسب المتخصصون إلى عدة تصنيفات، إلا أنهم يشتركون في عدد من المراحل لا يمكن الاستغناء عنها<sup>1</sup> وهي:

#### (1) مرحلة الظهور:

ويقصد بها أن تضع الإدارة المحلية كل المعلومات التي تخصها في شبكة الأنترنت، وذلك لتسهيل المهمة على المواطن من خلال اطلاعه على تلك المعلومات دون الذهاب إلى المؤسسات الحكومية أي الوزارات أو الإدارة المركزية بصفة عامة.

وتسمى أيضا هذه المرحلة، بمرحلة الاتصال الأحادي؛ وترتبط هذه المرحلة بتوفير النماذج والاستمارات مع إمكانية طباعتها وإعادة إرسالها بالبريد<sup>2</sup>.

#### (2) مرحلة التعزيز:

تعتبر هذه المرحلة أن تكون المواقع على شبكة الأنترنت بمثابة وسائل اتصال ثنائية بين الإدارة والمواطن بين المؤسسات الحكومية فيما بينها، أم بين القطاع العام والقطاع الخاص، أي أن تقوم الإدارة بوضع المعلومات عن نفسها وفي نفس الوقت تقوم باستقبال استفسارات المواطنين، ومن خلال هذا التواصل المستمر سيؤدي إلى تفاعل المواطنين مع الأجهزة الإدارية الحكومية.

وفي هذه المرحلة ترتقي الحكومة خطوة أخرى، إذ تتخذ الخدمات والتعاملات التفاعلية بين الإدارة العامة والمستخدم شكلا ثنائيا في الاتصال، فيتم السماح للمستخدم بإدخال بيانات محددة، ثم تقوم المؤسسة

<sup>1</sup> رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق "دراسة حالة الجزائر: 2001-2011"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص 137 .

<sup>2</sup> رافيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 137، نقلا عن عوجان عرفات، الحكومة الإلكترونية: شروط النجاح، مجلة الحاسوب، العدد 47، 2000، ص 10.

العامة بتشغيل هذه البيانات إلكترونياً، ويتم اتصال من المواطن يتبعه رد من الحكومة عبر الموقع الإلكتروني<sup>1</sup>.

ويتم التواصل بين المواطن والإدارة من خلال معلومات التغذية العكسية feed back، ويتم ذلك بواسطة نماذج صممت لهذا الغرض، أو عبر رسائل البريد الإلكتروني، ومن خلال ذلك يتم التأكد من أن تلك المعلومات والنماذج المنشورة في المواقع الإنترنت، هي قيد الاستخدام وتلقى قبولا من طرف المواطنين، لأن الهدف من هذه المرحلة هو تفاعل المواطنين مع الخدمات المقدمة عبر الإنترنت<sup>2</sup>.

### (3) مرحلة التفاعل :

ويقصد بهاتنفيد الخدمات العمومية (الإدارية) على شبكة الإنترنت والهدف من هذه المرحلة هو إنهاء المعاملات أو جزء منها مباشرة من خلال شبكة الإنترنت أو شبكة الهاتف أو أكشاك الخدمات الجماهيرية، ويتم ذلك من خلال الانتقال من العمل التقليدي اليدوي الذي يعتمد على التنقل جسديا إلى الإدارات، وكذا اعتماده على الأوراق، إلى العمل الإلكتروني الذي يختزل كل مصاعب الإدارة التقليدية.

ويصاحب هذا التحول الجذري والجدي تغيير في الإجراءات والهيكل والتشريعات وكذلك في النظم التي تضمن المحافظة على سرية المعاملات المالية لتطبيق الإدارة الإلكترونية بشكل آمن<sup>3</sup>.

ففي الحالة التي تقدم الخدمة من خلال شبكة الإنترنت فيجب الاتفاق أولا مع الجهات التي ستقدم الخدمة على قبول تلك الطريقة في إنهاء المعاملات، إضافة إلى الإسراع في استصدار القوانين التي تيسر ذلك، مع ضرورة التأكيد على إتاحة القدر الملائم للسرية والخصوصية.

أما في الحالة التي تعتمد على تقديم الخدمة من خلال الهاتف مباشرة وهي الخدمات التي تستخدم البيانات الرقمية في إنائها مثل العمليات المصرفية المختلفة.

<sup>1</sup> عادل غزال، "الحكومة الإلكترونية في الجزائر والنفوذ إلى مجتمع المعلومات". الملتقى الوطني الثامن، حول مستقبل ثقافة المعلومات والاتصال لدى الشباب في الجزائر بين صناعة المجتمع الجماهيري ومجتمع المعرفة والمعلومات، تنظيم جمعية الروافد الثقافية بالتعاون مع قسم علم المكتبات والتوثيق بجامعة باتنة، الجزائر، يومي: 08 و09 نوفمبر 2014، ص. 10.

<sup>2</sup> محمد الطعمنة وطارق العلوش، الحكمة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص 03.

<sup>3</sup> رافيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 139.

والحالة التي تقدم من أكشاك الخدمات الجماهيرية، يمكن اعتبارها خصصة للخدمات الحكومية فيقوم العاملون باستلام مستندات ورسوم تأدية الخدمة من المواطن و القيام بإنهائها في الجهة الحكومية نيابة عن المواطن<sup>1</sup>.

#### 4) مرحلة المعاملات الإجرائية:

ويقصد بهذه المرحلة تبادل المعلومات والاتصال المتبادل بين الدوائر والمؤسسات الحكومية أو الهيئات المركزية واللامركزية فيما بينها وبين المواطنين، فيستطيع المواطن من خلال هذا التبادل أن يدفع ما عليه من مبالغ مالية للدوائر الحكومية، فهي مرحلة التكامل الرأسي، حيث يستطيع المواطن طالب الخدمة أن ينهي كل معاملاته مع جهة واحدة بالرغم من تعدد وحداتها<sup>2</sup>، والاستفادة من المعلومات بشكل أكثر عمقا وفي أكثر من مرحلة، إذ يمكن الموقع للمواطنين المتعاملين بإجراء معاملاتهم على الخط (على المباشر) on line، وفي أي وقت، ويتطلب هذا الأمر؛ تعزيز الأمن والثقة في الخدمات الحكومية عبر الشبكات المفتوحة المعرضة للقرصنة وذلك من خلال وسائل التحقق، وكذا إيجاد تصاميم لمواقع الحكومة أو الإدارات العمومية بسيطة سهلة تمكن المستفيد من الوصول إلى المعلومات والخدمات المنشودة<sup>3</sup>.

#### 5) مرحلة التكامل:

يتم في هذه المرحلة تصميم الموقع الإلكتروني أو ما يسمى بالواجهة التي من خلالها سيتم تقديم الخدمة العمومية الالكترونية، وأثناء التصميم يتم اعتماد حاجة الشخص واختصاصه أو وظيفة الوزارة التي تقدم الخدمة وهي مرحلة التكامل الأفقي.

إن هذه مرحلة معقدة تتطلب قواعد بيانات عملاقة عن كافة المواطنين و الإدارات العمومية مقدمة الخدمة، حيث يستطيع طالب الخدمة الحصول على خدماته من خلال أي وحدة لتقديم الخدمة مهما تعددت الجهات التي يتعامل معها وهي ما يطلق عليها مصطلح One stop shop أي؛ نقطة واحدة للحصول على كافة الخدمات<sup>4</sup>.

وتتميز هذه المرحلة بالتحويل إلى "لا مادية الإجراءات"، إذ يستطيع مستعمل المرفق العام إعطاء المعلومات التي تتعلق بطلبه، من خلال الاستمارة الموجودة على شبكة الانترنت، ويتلقى من الإدارة رسالة

<sup>1</sup> محمد الطعامة وطارق العلوش، مرجع سابق، ص 03.

<sup>2</sup> رافيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 139، نقلا عن الدويسان فاطمة وآخرون، مشروع الحكومة الالكترونية في دولة الكويت "بيت الزكاة حالة عملية"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 05، بدون تاريخ نشر

<sup>3</sup> محمد كامل ليله، النظم السياسية الدولية الحكمة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1971، ص 321.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 325.

إلى بريده الإلكتروني، تتضمن رقم ملفه الشخصي، وذلك حتى يتمكن من متابعة ملفه من خلال الشبكة، ويجب على الإدارة المعنية النظر في طلباته ومعالجتها آليا<sup>1</sup>.

وتتطلب هذه المرحلة وجود شبكة اتصالات على أعلى درجة من الاستقرار بما يضمن السرعة والسرية والأمانة في نقل المعلومات، كما تتطلب توفير الامكانيات البشرية المدربة لتقديم الدعم المستمر للمستخدمين من خلال الرد على استفساراتهم، وأن تكون هناك مواقع تقوم بدور البوابات للمواقع الحكومية تسهل على المستخدم الوصول إليها بسرعة، مع إجراء اختبارات شاملة على الانظمة والتأكد من عدم وجود أخطاء منطقية ولغوية قبل البدء في استخدامها<sup>2</sup>.

#### سادسا : معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية :

إن تطبيق الإدارة الإلكترونية كآلية لترقية الخدمة العمومية على أرض الواقع، يصطدم بجملة من المعوقات بعضها يرجع إلى عوامل بشرية سواء المواطنين أو الموظفين، وبعضها الآخر يتعلق بعوامل سياسية تشريعية وإدارية وأمنية وأخرى تتعلق بالعوامل المالية والتقنية والاجتماعية، وسنعرض هذه المعوقات أو بمفهوم آخر تحديات الحكومات لتطبيق الإدارة الإلكترونية بشيء من التفصيل كما يلي :

#### (1) العوامل البشرية:

- **بالنسبة للمواطنين:** يعتبر أكبر تحدي لتطبيق الإدارة الإلكترونية بالنسبة للعامل البشري؛ هو تأهيل المواطنين للتعامل مع هذه التقنية الحديثة، خاصة مع وجود أمية الكمبيوتر إلى جانب أمية القراءة والكتابة، هذا الأمر نجده في معظم الدول العربية، حيث يقدر متوسط الأمية على عموم البلدان العربية بحوالي 39% من إجمالي السكان<sup>3</sup>، وأحيانا نجد أن المواطن مستعد لها التغيير لكن لا يعلم بأن الخدمة (x) أصبحت متوفرة عبر الانترنت، وهذا راجع لقصور واضح في حملاتتوعية الزبون بتوفير خدمات الإدارة على الانترنت<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، المرجع سابق، ص 37 .

<sup>2</sup> محمد كامل ليله، مرجع سابق، ص 325 .

<sup>3</sup> علي عبدالله العتيبي، معوقات تطبيق الحكومة الإلكترونية من وجهة نظر العاملين في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة العامة، قسم الإدارة العامة، جامعة مؤتة، الأردن، 2004، ص 26 .

<sup>4</sup> سحر قدوري، الإدارة الإلكترونية وامكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصور، العدد 14(خاص بأعمال المؤتمر العلمي العاشر 24-25 أكتوبر 2009)، الجزء الأول، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العراق، 2010، ص 165 .

✓ بالنسبة للموظفين: إن التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية يشكل خوف للموظفين بالمصالح الإدارية، وهو الأمر الذي سيؤثر على التنفيذ السريع والناجح للإدارة الإلكترونية، ولذلك ينبغي التحضير المعنوي لهؤلاء الموظفين وتحسيسهم بضرورة الانتقال من الوضع القديم للعمل الإداري إلى استخدام التقنيات الحديثة، إضافة إلى أن التحول دفعة واحدة من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، وبدون اعتماد تسلسل أو تدرج في الانتقال، من شأنه أن يؤدي إلى نقائص وأخطاء في أداء الموظفين<sup>1</sup>.

بالرغم من أن اجراءات الادارة الالكترونية هي وسائل متممة للوسائل التقليدية في العمل وليست بديلا مطلقا عنها<sup>2</sup>، إلا أن لها أهمية في تسريع الاجراءات وتحسين الأداء، كما قد يترتب على تداخل المسؤوليات وقلة التنسيق بين الموظفين في الادارة العمومية خصوصا في بداية التنفيذ، تعطيلًا للمهام بدلا من تسريعها، وتعتبر أحد المعوقات التي تحول دون تطوير الإدارة الإلكترونية داخل نفس المرفق<sup>3</sup>.

إن أداء المهام بالإدارات يحتاج إلى موارد بشرية مؤهلة، وازدادت الحاجة إلى ذلك بتطبيق الادارة الالكترونية، إذ تعتمد هذه الأخيرة إلى موظفين يتمتعون بقدرات هائلة في تنويع المهام تتناسب مع البيئة الجديدة، لكن هذا الأمر صعب التحقيق إذا ما تصادم مع بعض العوامل نذكر منها<sup>4</sup> :

➤ غياب الاستراتيجيات والسياسات الواضحة التي تكون قاعدة وأساس الممارسات في جميع فعاليات إدارة الموظفين .

➤ عدم الموضوعية في تقييم أداء الموظف وقياس كفاءته، الأمر الذي يفقدها قيمتها وتصبح دون جدوى .

➤ عدم إعطاء آلية تدريب الموظفين العناية الكافية للحصول على موظفين أكفاء، وذلك لاعتمادهم على أساليب غير مجدية نذكر منها<sup>5</sup> :

- الاعتماد على تدريب الموظفين بشكله التقليدي الذي يفتقد لأساسيات التدريب الفعال، وعدم الاستفادة بتقنيات التدريب الحديثة كالحاسب الآلي.

- عدم تطبيق طريقة التدريب أثناء العمل وتركها لمشرفين يمارسونها دون منهجية أو تخطيط معتمد.

<sup>1</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 10.

<sup>2</sup> سحر قدوري، مرجع سابق، ص 165 .

<sup>3</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 09.

<sup>4</sup> علي عبدالله العتيبي، مرجع سابق، ص ص 26-27 .

<sup>5</sup> المرجع نفسه، ص 27 .

- إهمال بعض الأنواع المهمة في تنمية القدرات والمهارات للموظفين، كتنويع الموظفين في إدارات أجنبية متطورة ولها خبرة في مجال معين، أو تكليفهم بمهام جديدة تحت إشراف خبراء متخصصين .
- عدم التنسيق مع الجامعات والمعاهد لتوضيح احتياجات الإدارة للكوادر البشرية ذات الاختصاص المناسب لكل إدارة أو مصلحة إدارية، بالإضافة إلى أن الجامعات والمعاهد لم يعتمدوا على التدريب العلمي للطلبة وعدم إدراجه كشرط ضروري للتخرج .

## (2) العوامل السياسية والتشريعية:

لقد ذكرنا سابقاً في متطلبات الإدارة الإلكترونية، إلزامية وجود إرادة سياسية حازمة من طرف الجهاز الحكومي للتغيير من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، وهو الأمر الذي يؤدي إلى سن قوانين تترجم هذه الإرادة، لكن غياب الإرادة السياسية الداعمة لإحداث نقلة نوعية في التحول نحو الإدارات الإلكترونية، وتقديم الدعم السياسي اللازم لإقناع الجهات الإدارية بضرورة تطبيق التكنولوجيا الحديثة ومواكبة العصر الرقمي<sup>1</sup>، هذا حتماً سيؤدي إلى إبطاء وتأخير في سن القوانين والتشريعات التي تساهم في إيجاد مصداقية في التعامل مع الخدمات الإلكترونية<sup>2</sup>.

أحياناً نجد التشريعات التي تنص على تطبيق الإدارة الإلكترونية، لكنها غير مناسبة، وهذا الأمر يؤدي إلى عدم تطور الإدارة الإلكترونية، بل سيؤدي إلى اصطدامها بجملة من المشاكل نتيجة عدم وضوح القوانين التي تتيح إمكانية حل المشكلات العالقة إدارياً أو قانونياً، ما يجعل الجهات المختصة تسارع إلى إصدار التشريعات التي تسد هذا الفراغ القانوني<sup>3</sup>.

وأحياناً أيضاً نجد أن التشريعات والمفاهيم القانونية، تقف حجر عثرة أمام الإصلاح الإداري، بل تكون معوقاً من معوقات انطلاق نظام الإدارة الإلكترونية، وذلك إذا تحولت تلك النصوص والمفاهيم القانونية "التقليدية" إلى قيود وأغلال تكبل العمل، ولهذا على الحكومات أن تقوم بمراجعة وتنقية التشريعات التقليدية لتلائم مع البيئة الإلكترونية، ومثال على ذلك تحيين أحكام التجارة الحالية مع أحكام التجارة الإلكترونية،

<sup>1</sup> عبد القادر عبان ، تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر "دراسة سيوسولوجية بلدية الكاليتوس العاصمة"، أطروحة دكتوراه ل م د في علم الاجتماع، تخصص إدارة وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015، ص 79 .

<sup>2</sup> محمد بن سعيد محمد العريشي، إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الإدارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة (بنين)، رسالة ماجستير في الإدارة التربوية والتخطيط، جامعة العربية السعودية، جامعة أم القرى، كلية التربية، قسم الإدارة التربوية والتخطيط، 2008، ص 81.

<sup>3</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 10.

أيضا إعادة هيكلة القانون الإداري والقانون الجنائي فيما يتعلق بحماية المعاملات الإلكترونية، أما القانون المدني والتجاري فيعاد النظر في المسائل التي تتعلق بالمسؤولية وقواعد الإثبات وإجراءاته والغش التجاري وحماية المستهلك الإلكتروني... إلخ<sup>1</sup>.

أيضا من معوقات الإدارة الإلكترونية من الجانب السياسي والقانوني؛ غياب هيئات على مستويات عليا في الأجهزة الحكومية لتتبادل وتتشاور وتنتظر في تقارير اللجان المكلفة بتقويم برامج التحول الإلكتروني، وذلك لاتخاذ القرار المناسب لرفع مؤشر جاهزية الإدارة الإلكترونية<sup>2</sup>.

### (3) العوامل الإدارية والأمنية:

• الإدارية: تتمثل المعوقات الإدارية لتطبيق الإدارة الإلكترونية حسب بعض الدراسات التي حاولت حصرها في الأسباب الآتية:

- غموض مصطلح الإدارة الإلكترونية: ما زال الكثير من القيادات الإدارية يجهل هذه المصطلح، لذلك فإن الأمر يحتاج إلى توضيح هذا المفهوم وتوفير الأرضية الفكرية له في الإدارات.

- مقاومة التغيير: إن إقامة مثل هذه المشروع تحمل في طياته الكثير من التغييرات على صعيد الإدارات والمصالح الإدارية، وإعادة توزيع المهام والصلاحيات مما يستلزم تغييراً في القيادات الإدارية والمراكز الوظيفية، لذا فإننا نعتقد انه ستكون هناك مقاومة تغيير، أيتغيير تنظيمي على مستوى الإدارات<sup>3</sup>، كدمج بعض الإدارات مع بعضها البعض، أو إضافة إدارات أخرى، لأنتداخل المسؤوليات وضعف التنسيق بين الموظفين في الإدارات العمومية، يترتب عليهما خصوصا في بداية التنفيذ أحد المعوقات التي تحول دون تطوير الإدارة الإلكترونية داخل نفس الإدارة<sup>4</sup>.

- ضعف العلاقة بين برامج الإدارة الإلكترونية والتطوير الإداري وتغيير السياسات يؤدي إلى ضعف الانجازات وعدم الوصول إلى الكفاءة المرجوة في تطبيق هذه الإدارة<sup>5</sup>.

- مقاومة التغيير في الإدارات من طرف الموظفين التي تبرز ضد تطبيق التقنيات الحديثة خوفا على مناصبهم، ومستقبلهم الوظيفي.

<sup>1</sup> علي عبدالله العتيبي، مرجع سابق، ص ص 23 - 24 .

<sup>2</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 79 .

<sup>3</sup> محمد بن سعيد محمد العريشي، مرجع سابق، ص 97 .

<sup>4</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 09 .

<sup>5</sup> سحر قدوري، مرجع سابق، ص 165 .

- التطبيق المتسرع للإدارة الإلكترونية وعدم التدرج في ذلك.
  - عدم اهتمام الإدارة العليا بمتابعة تطبيق الإدارة الإلكترونية<sup>1</sup>.
  - ضعف التخطيط والتنسيق على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الإلكترونية<sup>2</sup>.
  - الأمنية: تتمثل معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية من الجانب الأمني ما يلي:
    - ✓ الاختراق الإلكتروني حيث من الطبيعي أن يتعرض الأرشيف الإلكتروني أو الملفات الإلكترونية لمخاطر التجسس على الوثائق وكشفها ونقلها وحتى إتلافها<sup>3</sup>.
    - ✓ التخوف من التقنية وعدم الاقتناع بالتعاملات الإلكترونية: إن خوف المستفيدين مما يمكن أن تؤديه الإدارة الإلكترونية من مساس وتهديد لعنصري الأمن والخصوصية في خدمات الإدارة العمومية، بالإضافة إلى فقدان الإحساس بالأمان تجاه الكثير من المعاملات الإلكترونية، مثل التحويلات الإلكترونية والتعاملات المالية عن طريق بطاقات الائتمان، تعتبر أحد المعوقات الأمنية التي تواجه تطبيق الإدارة الإلكترونية<sup>4</sup>.
    - ✓ إن زيادة ترابط العالم "العالم قرية واحدة"، وزيادة الاعتمادية بين المؤسسات المالية والأعمال والإدارات، وكذا الدول والشعوب أدى إلى توليد عدة أنواع جديدة من المخاطر الأمنية والتهديدات الاجتماعية، لذا يعد الأمن المعلوماتي من أهم المعوقات في تطبيق الإدارة الإلكترونية، ومن أكثر الأمور التي تترك المسؤولين والمستفيدين من الولوج إلى عالم الإدارة الإلكترونية، ومن جوانب الأمن المعلوماتي<sup>5</sup>:
      - الجانب الأمني التقني: ويتعلق بالأنظمة التقنية والشبكة والأجهزة والبرامج المستفاد منها.
      - الجانب الإنساني: ويتعلق بتصرفات الشخص المستفيد.
      - الجانب البيئي: ويقصد به البيئة الطبيعية المحيطة بالتقنيات المستخدمة.
- (4) العوامل المالية والتقنية:
- إن ارتفاع تكاليف تجهيز البنية التحتية للإدارة الإلكترونية تحد من تقدم مشاريع التحول<sup>6</sup>، فالإدارة الإلكترونية تحتاج إلى بنية تحتية جيدة، تتكون من الشبكات والمعدات والبرمجيات ونظم تشغيل قوية، لكن كل ذلك يتطلب توفير اعتمادات مالية معتبرة لإنجازها<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> عبد العزيز فهد المغيرة، معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية، في إجراءات العمل الإداري من وجهة نظر موظفي ديوان وزارة الداخلية السعودية، رسالة ماجستير، تخصص العلوم الإدارية، جامعة مؤتة، الأردن، 2010، ص 39.

<sup>2</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 79.

<sup>3</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 10.

<sup>4</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 81.

<sup>5</sup> محمد بن سعيد محمد العريشي، مرجع سابق، ص 97 - 98.

<sup>6</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 80.

<sup>7</sup> بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 10.

إن الكثافة السكانية في دولة معينة، مع تناثر الأماكن المعمورة فيها، بالإضافة إلى تضاريسها الصعبة، كل هذا سيولد ضغطاً على البنية التحتية للاتصالات، وتشكل تحدي مالي وتقني لمزودي الاتصالات في رصد موازنات مالية لتوفير مساحة كافية من موجات التردد والحزم الواسعة فضلاً عن أن تقنية الاتصالات دائمة التغيير<sup>1</sup>.

أيضاً من المعوقات المالية والتقنية التي تعيق مسار الإدارة الإلكترونية وبالتالي عدم تحقيق أهدافها المرجوة؛ قلة الموارد المالية لتقديم برامج تدريبية والاستعانة بخبرات معلوماتية في ميدان تكنولوجيا المعلومات ذات كفاءة عالية، بالإضافة إلى ضعف الموارد المالية المخصصة لمشاريع الإدارة الإلكترونية، ومشكل الصيانة التقنية لبرامج الإدارة الإلكترونية، وزيادة على ذلك صعوبة الوصول المتكافئ لخدمات شبكة الانترنت، نتيجة ارتفاع تكاليف الاستخدام لدى الأفراد<sup>2</sup>.

ومن هذا المنطلق، فإن العامل المادي يشكل تحدٍ لضمان وجود الغطاء المالي لتوفير متطلبات الإدارة الإلكترونية والمتمثلة في إيجاد شبكة اتصالات قادرة على استيعاب العمل<sup>3</sup>.

#### 5) العوامل الاجتماعية:

إن التطور الشامل في تطبيق الإدارة الإلكترونية يرتبط بالتركيبية الاجتماعية إلى جانب التركيبة السياسية والاقتصادية<sup>4</sup>، ولهذا فإن العوامل الاجتماعية أيضاً تؤثر بشكل أو بآخر في التحول نحو الإدارة الإلكترونية ومن أهم هذه العوامل نذكر ما يلي:

• **الأمية:** تعتبر الأمية من أكبر العقبات التي تواجهها الحكومات التي تنوي التحول نحو الإدارة الإلكترونية، إذ أن نسبة الأمية في دولة معينة سيعطي انطباعاً عن مستوى الإدراك والتوافق مع التحول نحو البيئة الإلكترونية.

ولتجاوز تلك العقبة لابد من إجراءات حازمة تقوم بها الدول المعنية بإنشاء مراكز بالبلديات في مختلف المناطق لتوفير الخدمات الإلكترونية مع توفير أشخاص مختصين لتقديم المساعدة للمستخدمين، وبالتالي تجاوز آثار الأمية وعدم المعرفة، نفس الشيء ينطبق في حالة عدم انتشار الخطوط الهاتفية

<sup>1</sup> علي عبدالله العتيبي، مرجع سابق، ص 28 .

<sup>2</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 80.

<sup>3</sup> علي عبدالله العتيبي، مرجع سابق، ص 28 .

<sup>4</sup> سحر قدوري، مرجع سابق، ص 165 .

والحاسبات، حيث يمكن أن تقوم الدولة بدعم مادي وتقوم بتمويل شراء الأفراد لهذهاالوسائل كما حدث في مصر سابقا<sup>1</sup>.

- **الفقر وانخفاض الدخل الفردي**، يؤديان الى صعوبة التواصل عبر شبكات الإدارةالالكترونية .
- **تزايد الفوارق الاجتماعية** بين فئات المجتمع وانقسامه ( فئات تمتلك أجهزة حاسوب ومعدات وأخرى تفتقدها) قد تؤدي إليإضعاف مشاريع الإدارة الالكترونية.
- **البطالة**: يمكن أن تنجم عند تطبيق الإدارة الالكترونية إشكالية البطالة وحلول الآلة محل الإنسان، هذا الأخير الذي يرفض ويقاوم التحول الالكتروني خوفا عن منصبه<sup>2</sup>،حيث أن الاعتماد على الأجهزة الالكترونية في القيام بالأنشطة المختلفة بدلا من الإنسان سيؤثر لا محالة على سوق العمالة والطلب عليها<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني : دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية المحلية

بعد تعرفنا في الفرع الأول على مفهوم الإدارة الالكترونية، سنخرج في الفرع الثاني للتعرف على دورها في تطوير وترقية الخدمة العمومية المحلية، إذ أن الإدارة الالكترونية ساهمت بشكل فعال في تطوير عمل الإدارة، فكما هو معروف أن الثورة الرقمية أحدثت تغييرات عميقة في أساليب العمل وطريقة تقديمه، ومن أهم هذه التغييرات ما يلي<sup>4</sup>:

- الانتقال من إدارة النشاط المادي إلى إدارة النشاط الافتراضي.
  - الانتقال من الرقابة البعدية، أي بعد أداء العمل، إلى رقابة مباشرة وقت تطبيق العمل .
  - الانتقال من الإدارة المباشرة وجها لوجه إلى الإدارة عن بعد .
  - الانتقال من التنظيم الإداري الهرمي المبني على السلطة الرئاسية إلى التنظيم الشبكي .
- فكما رأينا أن الإدارة الالكترونية تعتبر آلية أساسية في تحقيق التنمية؛على المستوى الوطني أو المحلي، والدولة الجزائرية كغيرها من الدول اهتمت بهذه الآلية واجتهدت لدمجها في كل المرافق العمومية والإدارة المحلية، من أجل ترقية الخدمة العمومية وتحقيق رضا المواطنين.

وتعتبر الإدارة المحلية الأكثر أهمية على المستوى الوطني في تقديم الخدمة العمومية، لأنها الأقرب للمواطنين وهي المسؤولة على تقديم الخدمات لهم، كما أنها مسؤولة على تلبية مختلف حاجياتهم

<sup>1</sup> علي عبدالله العتيبي، مرجع سابق، ص 30.

<sup>2</sup> عبان عبد القادر، مرجع سابق، ص80.

<sup>3</sup> علي عبدالله العتيبي، مرجع سابق، ص 31.

<sup>4</sup> نجم عبود نجم، الإدارة الالكترونية: الاستراتيجية والوظائف والمشكلات، دار المريخ، السعودية، 2004، ص 128 .

ومتطلباتهم بصفة مباشرة، ولهذا سوف نتطرق في هذا الفرع إلى كيفية انتقال الجزائر إلى الإدارة الإلكترونية، ومن ثمة نفضل في تطبيقات الإدارة الإلكترونية على مستوى الإدارة المحلية الجزائرية لمعرفة إلى أي مدى سيؤدي الاعتماد على الإدارة الإلكترونية المحلية في التحسن من أداء خدماتها العمومية، وهو ما سنوضحه في النقطتين التاليتين :

### أولاً : تبني الدولة الجزائرية للإدارة الإلكترونية

لقد بدأت مشاريع إنشاء الإدارة الإلكترونية في العديد من الدول المتقدمة بالغرب منذ سنة 1995، والتحق بها عدد من الدول العربية بمخططات الرقمنة الإدارية بداية من سنة 2000، في كل من إمارة دبي ومصر وسوريا والأردن؛ مما انجر عليه تحفيز دولا عربية أخرى لتبني مشروع الإدارة الإلكترونية، مثل الجزائر التي حاولت الاستفادة من رقمنة الخدمات الإدارية لما تحمله من إيجابيات للدولة والإدارة والمواطنين (المستفيدين) على حدّ سواء<sup>1</sup>.

إذ انطلقت بوادر إرساء البنية التحتية الإلكترونية في مؤسسات الدولة الجزائرية، ببدء تنفيذ السياسة الوطنية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال التي تقوم على تطوير البنية التحتية للاتصالات وتأسيس مجتمع المعلومات<sup>2</sup>، فبدأت أول خطوة لهذا التحول، من خلال ارتباطها بشبكة الانترنت في مارس من عام 1994 عن طريق مركز البحث العلمي والتقني، الذي تم إنشاؤه من طرف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في مارس 1986، وكان من مهامه الأساسية إقامة شبكة وطنية وربطها بشبكات إقليمية ودولية<sup>3</sup>.

ولقد تم ذلك في إطار التعاون مع اليونسكو بهدف إقامة الشبكة الإفريقية للمعلومات (RINAF) والتي تلعب فيها الجزائر (بحسب موقعها) بؤرة الانطلاق، إلا أن طاقة الخط التي تم لها ربط الجزائر بالمدينة الإيطالية بيزا كانت ضعيفة 96 كيلوبايت/ ثا ثم طورت عام 1997 إلى 256 كيلوبايت/ ثا وذلك باستخدام الألياف البصرية والارتباط عبر مدينة باريس الفرنسية، وفي نهاية 1998 تم ربط الجزائر عن طريق واشنطن بالقمر الصناعي الأمريكي MAA بطاقة 01 ميغابايت/ ثا وفي شهر مارس من سنة 1999 أصبحت طاقة ارتباط الجزائر 02 ميغابايت/ ثا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سامية يتوجي، أطر رقمنة الادارة العمومية في " مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 "، مجلة معارف، قسم العلوم القانونية، السنة التاسعة، العدد 2015/06/18، ص 222 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 220 .

<sup>3</sup> عبد الكريم عشور، مرجع سابق، 117، نقلا عن إبراهيم بختي، الانترنت في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 01، جامعة ورقلة، 2002، ص 31 .

<sup>4</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 90، نقلا عن إبراهيم بختي، الانترنت في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 01، جامعة ورقلة، 2002، ص 31.

وهو السبب الذي أدى إلى تزايد عدد الاشتراكات من سنة إلى أخرى، ففي سنة 1996 أي؛ بعد سنتين من الارتباط بشبكة الانترنت أصبح عدد الهيئات المشتركة في الانترنت حوالي 130 هيئة، وفي سنة 1999، أي بعد خمس سنوات من دخول الانترنت إلى الجزائر ومع زيادة طاقة الخط بلغ عدد المشتركين في الشبكة 800 هيئة، منها 100 هيئة في القطاع الجامعي، 50 هيئة في القطاع الطبي، 500 هيئة في القطاع الاقتصادي، و 150 هيئة في القطاعات الأخرى، ولقد بلغ خلال هذه السنة عدد مشترك مركز (Cerist) بحوالي 3500 مشترك، أما بالنسبة للأفراد في هذه الفترة فقد عرفت نسبة الاشتراكات والتسجيلات نسبة ضعيفة مقارنة بالمؤسسات والهيئات العامة، مثل مقاهي الانترنت والمؤسسات العامة، ويرجع ذلك إلى ارتفاع تكاليف الربط بشبكة الانترنت<sup>1</sup>.

ولقد سبق ربط الجزائر عن طريق واشنطن بالقمر الصناعي الأمريكي في 25/08/1998 صدور المرسوم التنفيذي رقم 98/257 الذي يحدد شروط وكيفية خدمات الانترنت<sup>2</sup>، ولهذا زادت قوة طاقة الخط بحلول سنة 1999، وذلك لأن المرسوم السالف الذكر أنهى احتكار الخدمة من الدولة وسمح للشركات الخاصة بتقديم خدمة الانترنت<sup>3</sup>.

وفي سنة 2001، قامت وزارة البريد والمواصلات بعد إنشاء مؤسسة "الجزائر تليكوم" بالتعاقد مع شركتين عالميتين هما: لوسنت تكنولوجي السويدية، وإريكسون الأمريكية، وبذلك ستتمكن الجزائر من الحصول على بث يتجاوز 30 ميغابايت/ثا، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع عدد مستخدمي الانترنت في الجزائر، حيث وصل سنة 2008 إلى 5 ملايين مستخدم<sup>4</sup>.

وتعتبر المراحل السابقة تحضيراً للتحويل إلى الإدارة الالكترونية، بالرغم من أن مصطلح الإدارة الالكترونية كان مفهوماً غامضاً بالنسبة للمسؤولين والقائمين على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الجزائر، حيث أنه ومن خلال النقاشات المختلفة يتضح أن مفهوم الإدارة الالكترونية ينحصر في ما تقوم به

<sup>1</sup> عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص ص 117 - 118، نقلا عن إبراهيم بختي، الانترنت في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 01، جامعة ورقلة، 2002، ص 31.

<sup>2</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 90، نقلا عن باديس لونيس، جمهور الطلبة الجزائريين والانترنت، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم علوم الاعلام والاتصال، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2008، ص 61.

<sup>3</sup> رفيق بن مرسل، مرجع سابق، ص 150، نقلا عن المبادرة العربية لأنترنت حر، منشور على الموقع الالكتروني <http://www.openarabe.net/ar/mode/94>، أطلع عليه يوم 07/04/2011.

<sup>4</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 90.

وزارة البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل انفرادي، وبقيت الفكرة على هذا الحال إلى غاية صدور مشروع " الجزائر الالكترونية 2013"، من خلال وثيقة صدرت في ديسمبر 2008، وهي أول وثيقة تحمل معالم برنامج إدارة الكترونية متكاملة في الجزائر<sup>1</sup>.

ومن خلال تصريح وزير البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، في جريدة صوت الأحرار بقوله: "إن مشروع الجزائر الالكترونية 2013 الذي يضم عدة محاور... يهدف إلى بناء مجتمع المعلومات وتحريك الاقتصاد وجعله رقمي، إضافة إلى تقليص البيروقراطية والوصول إلى السرعة في اتخاذ القرارات"<sup>2</sup>.

ويعد مشروع الجزائر الالكترونية 2013 من المشاريع الكبرى التي أعدتها وزارة البريد وتكنولوجيا المعلومات والإعلام في إطار زمني حدد بـ 06 أشهر، على أن يتم تنفيذه واقعا بين سنتي 2008 و 2013، حيث بدأت مشاورات لإعداد تفاصيله الأساسية مع مؤسسات وإدارات عمومية إضافة إلى متعاملين اقتصاديين عموميين و خواص، كما شملت الجامعات و مراكز البحث و الجمعيات المهنية التي تنشط في مجال العلوم و تكنولوجيا المعلومات والإعلام والاتصال بالإضافة إلى مشاركة أكثر من 300 شخص في طرح الأفكار ومناقشتها<sup>3</sup>.

ويسعى هذا البرنامج الاستراتيجي إلى الإسراع في بناء مجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي في الجزائر، كما جاء في تصريح وزير البريد و تكنولوجيا المعلومات والإعلام و الاتصال السالف الذكر، وذلك من خلال تعميم استخدام التكنولوجيا الحديثة في كافة القطاعات، الأمر الذي يساهم في عصنة الإدارة العمومية و يجعلها تقدم خدماتها للمواطنين بجودة عالية وبإجراءات بسيطة، كما يعتبر هذا البرنامج بمثابة إستراتيجية وطنية شاملة لتأطير وتحيين السياسة الوطنية لتكنولوجيا المعلومات والإعلام والاتصال، والتي تشكل إحدى القنوات لتنفيذ الاتجاهات الكبرى للسياسة الوطنية للتنمية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> رفيق بن مرسل، مرجع سابق، ص ص 155 - 156 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 156، نقلا عن: ف . بعيط : الحكومة الالكترونية هدفها تقليص البيروقراطية وتحريك الاقتصاد، جريدة صوت الأحرار، منشور على الموقع الإلكتروني : <http://www.saut-ahrar.net> : 2011/04/02 .

<sup>3</sup> فتحة فرطاس، عصنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 2016، ص 316. مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/55894> : أُطلع عليه يوم 2020/12/09 على الساعة 02:11.

<sup>4</sup> فتحة فرطاس، مرجع سابق، ص 316.

ولتحسين مستوى تقديم الخدمات العمومية، وترقية التعاملات بين الأجهزة العمومية والمواطنين؛ تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، يتطلب الأمر الولوج في عالم الرقمنة الذي يسهل الاجراءات ويقرب الادارة إلى المواطن، وبحثا عن تحقيق هذه الأهداف، حاولت الجزائر تبني مشروع الحكومة الإلكترونية، ليكون بمثابة البوابة الرقمية الحكومية التي ستسمح بالتواصل بين المواطنينوالادارة،والتواصل في ما بين الإدارات العمومية، وذلك باستعمال الوسائل التكنولوجية المتطورة.

ولقدأطلقت الجزائر بوابتها الإلكترونية رسميا سنة 2011 تحت تسمية "بوابة المواطن" على الرابط الإلكتروني: [http:// www.elmouwatin.dz](http://www.elmouwatin.dz)، ولقد قامت وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال بالإشراف عليها، وتهدف هذه البوابة إلى تسهيل الإجراءات على الإدارة والمواطن على حدا سواء، كما أنها تركز مبدأ المساواة ومبدأ الشفافية، ويحتوي موقع بوابة المواطن على قوانين والإعلانات عن مسابقات التوظيف، وتحميل الاستمارات الرسمية، وغيرها من الروابط المفيدة للمواطن.

ويعتمد مشروع الجزائر الإلكترونية على 13 محورا رئيسيا، حيث تم تحضير قائمة جرد لكل محور على حدة، وتحديد الأهداف الخاصة بكل واحد منهم، ولذا ينبغي بحث وتعميق الترابط الضروري بين المحاور الكبرى والأهداف الخاصة بها، وذلك لغياب وغموض العلاقات المتبادلة بين المحاور والنشاطات المطالب بها في الاستراتيجية<sup>1</sup>، وتتلخص هذه المحاور في<sup>2</sup>:

- تسريع استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية.
- تسريع استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الشركات .
- تطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجية الإعلام والاتصال.
- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي، من خلال تهيئة الظروف المناسبة لتطوير صناعة تكنولوجيات الإعلام والاتصال تطويرا مكثفا.
- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة، تكون مؤمنة وذات خدمات عالية الجودة.
- تطوير الكفاءات البشرية، من خلال وضع إجراءات ملموسة في مجال التكوين والتأطير الجيد.

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات ، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، جامعة جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2019/2020، ص ص 331 - 332

<sup>2</sup> فتيحة فرطاس، مرجع سابق، ص 317، نقلا عن اللجنة الإلكترونية، الجزائر الإلكترونية، ديسمبر 2008، ص 23 .

- تدعيم ثلاثية "البحث والتطوير والابتكار"، وضبط مستوى الإطار القانوني، بالإضافة إلى محور الإعلام والاتصال الذي يهدف إلى التحسيس بدور تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في تحسين معيشة المواطن والتنمية الاجتماعية والاقتصادية للجزائر.
- تثمين التعاون الدولي في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصالات الذي يخص امتلاك التكنولوجيايات والمهارات ذات الصلة من خلال المشاركة الفعالة في الحوار والمبادرات الدولية.
- وضع آليات التقييم والمتابعة، والتي تهدف إلى تحديد نظام مؤشرات معينة تعني بالمتابعة والتقييم وتسمح بقياس مدى تأثير تكنولوجيايات الإعلام والاتصال على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى إجراء تقييم دوري لتنفيذ المخطط الاستراتيجي " للجزائر الالكترونية -2013".
- إجراءات تنظيمية كتدعيم قدرات التدخل على مستوى القطاعات والهيئات المتخصصة.
- الإعلام والاتصال كأعداد وتنفيذ مخطط اتصال حول مجتمع المعلومات في الجزائر وإقامة نسيج جمعي كامتداد للمجهود الحكومي.
- الموارد المالية، إذ يستلزم تنفيذ استراتيجية الجزائر الإلكترونية موارد مالية معتبرة، لذا فإن برنامج الجزائر الإلكترونية ميزانية استراتيجية وفق المراحل التنفيذية المرتقبة.
- ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني، ويقصد به ضبط مستوى الإطار القانوني تماشياً مع الممارسات الدولية واستخدام تكنولوجيايات الإعلام والاتصال وتطويرها<sup>1</sup>.
- ولكي تنفذ الحكومة برنامج عصرنة الإدارة وإدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، قامت بتتصيب لجنة سميت باللجنة الالكترونية، تضم ممثلين عن جميع الوزارات وخبراء في مجال الإعلام والاتصال، وتقوم هذه اللجنة بمهامها تحت إشراف الوزير الأول ومن خلال هذه الخطوة بدأت الحكومة بتطبيق برنامج الإدارة الالكترونية بالجزائر وتم تحقيق العديد من العمليات نذكرها في الجزئية الموالية<sup>2</sup>، والأمور التي لم تستطع تحقيقها لا نعتبره فشل في كل الحالات لأنها مازالت في بداية الطريق وتحتاج إلى خطة عمل تكميلية لكي تذيب بعض العوائق التي عرقلت تطورها وتقدمها على كافة الأطر<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر عبان، مرجع سابق، ص 93، نقلاً عن مشروع الجزائر الإلكترونية، موقع وزارة البريد وتكنولوجيا الاعلام والاتصال [www.mptic.dz](http://www.mptic.dz).

<sup>2</sup> عبد القادر بلعربي وآخرون، مرجع سابق، ص 11.

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 333.

وفي نفس السياق فقد أورد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عدة ملاحظات بخصوص مشروع "الجزائر الالكترونية 2013"، ومن بين الملاحظات التي طرحها؛ أن المدة التي حددت لتنفيذ هذا المشروع من 2008 إلى 2013 (خمس سنوات) غير كافية لتنفيذ مشروع طموح، وأمر صعب احترامه نظرا لعدم الجاهزية لإستيعاب مختلف النشاطات المزمع تنميتها، إضافة إلى ضغط الملف<sup>1</sup>.

### ثانيا : مؤشرات تطبيق الإدارة المحلية الجزائرية للإدارة الالكترونية :

لقد أخذت الدولة على عاتقها مهمة تقنين الخدمات الإلكترونية فيما يشبه إطلاق "ورشة كبرى" لرقمنة الإدارة المركزية والجماعات المحلية<sup>2</sup>، حيث بدأ تطبيق الادارة الالكترونية على مستوى الوزارات بنسب متفاوتة، فقد عرفت بعض الوزارات تطورا ملحوظا في تطبيقها للإدارة الالكترونية، بالرغم من الصعوبات التي عرفت في بداية انطلاقها كوزارة البريد وتكنولوجيا الاعلام والاتصال من خلال إطلاقها لموقع "بوابة المواطن"، ووزارة العدل وكذا وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والتعليم، ووزارة الداخلية والجماعات المحلية، أما باقي الوزارات فقد كان تطبيقها ضعيفا نوعا ما مقارنة بالوزارات السالفة الذكر<sup>3</sup>.

يعتبر تطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى الإدارة المحلية من أهم آليات تحسين علاقة المواطن بالإدارة وترقية خدماتها العامة المقدمة لهم، وهو الأمر الذي سعت إليه وزارة الداخلية والجماعات المحلية، حيث تم الشروع في رقمنة عدة خدمات على المستوى المحلي تطبيقا لمشروع الجزائر الإلكترونية وتماشيا مع التقدم التكنولوجي، الذي انبثق عنه ميلاد الإدارة الإلكترونية<sup>4</sup>، إذ انطلقت عمليات تجريبية على مستوى بعض المناطق تم تعميمها تدريجيا على كامل التراب الوطني.

وبما أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية هي الجهة الوصية عن الإدارة المحلية فقد كانت من بين الوزارات الأولى التي توسعت في تطبيق الإدارة الالكترونية وذلك من خلال رقمنة عدة خدمات إدارية سنورها كما يلي:

<sup>1</sup> رأي حول ملف "إ - الجزائر 2013"، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54، المؤرخة في 2009/09/16، ص 20.

<sup>2</sup> وسيلة واعر، دور الحكومة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية " حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية - الجزائر"، الملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، يومي 11/10 ماي 2011، ص 14.

<sup>3</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 334.

<sup>4</sup> وسيلة واعر، مرجع سابق، ص 16.

### أ. خدمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال موقعها الإلكتروني:

تقدم وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية من خلال موقعها عدة خدمات إلكترونية، حيث أنشأت هذا الموقع سنة 2008، ثم قامت بتحسينه وتجديده سنة 2016 ليصبح بمضمون أغنى وشكل أجمل، ويقدم خدماته على مدار الساعة، وتتمثل هذه الخدمات في<sup>1</sup>:

#### - الخدمات الإعلامية:

تقوم الوزارة من خلال موقعها بتقديم خدمة اعلام المواطنين بكل ما يتعلق بمهامها، وبصلاحيات الوزير كالتقارير الصادرة عنه والاجتماعات التي قام بها، أيضا يقوم هذا الموقع بإعلام المواطنين حول كل ما يتعلق بالجماعات المحلية والأحزاب السياسية وكذا الجمعيات البلدية ولجان الأحياء، بالإضافة إلى تقديم إحصائيات وبيانات تتعلق بالجمعيات والانتخابات وغيرها من الإحصائيات التي لها علاقة بوزارة الداخلية، أيضا الإعلام بحصائل الملفات وأشغال الأعمال والندوات .

#### - الخدمات التفاعلية:

يقوم موقع وزارة الداخلية بتقديم خدمة للمواطنين بدون التنقل إلى الإدارة المعنية وفي أي وقت عن طريق البريد الإلكتروني أو شبكات التواصل الاجتماعي كتحميل الاستمارات<sup>2</sup>، إضافة إلى إطلاق خدمة إلكترونية جديدة لكافة المواطنين تجنيهم عناء التنقل إلى مقر البلديات، وتتمثل هذه الخدمة في سحب وثائق الحالة المدنية<sup>3</sup> عن بعد وبصفة آنية (24/24 و07/07)، هادفة بذلك إلى القضاء على البيروقراطية وتجسيد معالم الحكامة الإلكترونية وفق مقاربة شاملة ومتعددة أفرها برنامج الحكومة<sup>4</sup>.

#### - الخدمات المعاملاتية:

ونقصد بها تمكين المواطن من الاستفادة من خدمات الموقع بمتابعة مدى تقدم سير ملف قد أودعه على مستوى بلديته أو الحصول على خدمة معينة، وقد بدأت هذه الخدمة بعد أن تمت لامركزية مجمل

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 334 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 335 .

<sup>3</sup> تتمثل وثائق الحالة المدنية في : شهادة الميلاد وعقد الزواج وشهادة الوفاة .

<sup>4</sup> بيان وزير وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، الصادر بتاريخ 2020/12/24، حيث أكد أن خدمة استخراج وثائق الحالة المدنية عن بعد " تخفف العبء على المواطن وتساهم في ترشيد النفقات العمومية أنظر : موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) أطلع عليه يوم الأحد الموافق لـ 2020/12/27 على الساعة 23:25 .

الخدمات التي كانت تقدمها الدائرة ومن بين هذه الخدمات رقمنة الحالة المدنية وإنشاء السجل الوطني للحالة المدنية، بالإضافة إلى رقمنة جواز السفر وبطاقة التعريف الوطنية كل هذه الوثائق سنتعرف عليها من خلال خدمات البلدية الإلكترونية (الذكية)، والتي سنتطرق لها في النقطة الموالية .

#### ب - مشروع البلدية الإلكترونية (الذكية) :

تعتبر البلديات في معظم دول العالم السلطة المحلية المسؤولة عن تنظيم وتسيير شؤون المواطنين في إقليمها الجغرافي، ولهذا فبعد ظهور الإدارة الإلكترونية ودورها في الإصلاح الإداري، وما أثبتته أنظمة التعامل الإلكتروني من دور فعال وإيجابي في الحد من المشاكل الإدارية التقليدية، زاد الاهتمام بالبلدية كخليفة قاعدية لإدراجها ضمن خطط الإصلاح والتطوير الإداري .

وبذلك لا يعتبر مشروع البلدية الإلكترونية خيارا بل أمر حتمي ومفروض، فرض على الحكومات لتحقيق التطوير الإداري والقضاء على المشاكل الإدارية<sup>1</sup> .

وتحقيقا لهذه الأهداف، سعت الدولة الجزائرية في وضع استراتيجية الجزائر الإلكترونية وضمت ضمن مشاريعها مشروع البلدية الإلكترونية، حيث قامت بفتح أول بلدية إلكترونية (ذكية)، يوم 2011/03/14، بالمقر الفرعي الإداري لحي 500 مسكن بباتنة، معتمدة في ذلك أساسا على التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال<sup>2</sup>، وسيتم تعميمها عبر مختلف بلديات الوطن، وقد اختارت وزارة الداخلية بلدية الجزائر الوسطى كبلدية نموذجية لتجسيد مشروع البلدية الإلكترونية باعتبارها واجهة الجزائر في تقديم الخدمات<sup>3</sup> .

وتجسد هذه التقنية امكانية إعداد وتسليم الوثائق على مستوى فروع البلدية، دون إجبار المواطن للتنقل إلى البلدية الرئيسية، أو دون التنقل أصلا إلى أي بلدية وتحميل وثائق الحالة المدنية عن طريق الانترنت حسب بيان وزارة الداخلية المعلن عنه يوم 2020/12/24 السالف الذكر، وتعتبر هذه العملية تجربة رائدة في

<sup>1</sup> سمية بهلول، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتور في العلوم القانونية، قسم الحقوق، تخصص إدارة محلية، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر، الجزائر، 2018/2017، ص 257 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 261 .

- لقد تم استخراج أول شهادة ميلاد (12) (s12) من أول مصلحة للحالة المدنية بعد رقمته، وذلك خلال ثواني على مستوى الشباك الإلكتروني لسحب الوثائق .

<sup>3</sup> لقد حددت الحكومة أن بداية مشروع البلدية الإلكترونية سيكون في الثلاثي الأول من سنة 2018، وبعد تطبيقه في بلدية الجزائر الوسطى كمرحلة أولى، تم تعميمه كمرحلة ثانية على بلديات العاصمة في 2017/12/13 .

تطبيق الإدارة الإلكترونية، إضافة إلى إنشاء بوابة " المواطن " الالكترونية التي تضم كل الخدمات الإدارية الموجهة للمواطنين<sup>1</sup>.

وبإدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصال في البلديات نكون أمام ما يسمى بالبلدية الإلكترونية، ويعتبر هذا المشروع من المشاريع الناجعة في الدول، لأن تطوير الخدمات التي تقدمها البلدية باعتبارها الخلية القاعدية في التنظيم الإداري للدولة والأقرب للمواطن في تلبية حاجياته، من أولى الأولويات، وهو الأمر الذي تسعى له الدولة الجزائرية من خلال استراتيجية "الجزائر الإلكترونية"، حيث قامت برقمنة وثائق الحالة المدنية وغيرها من الوثائق لتخفيف العبء على المواطن وتخفيف الإجراءات وتحسين علاقة المواطن بالإدارة<sup>2</sup>، وسنوضح أكثر ما المقصود بالبلدية الإلكترونية من خلال النقطتين الموالتين:

### 1- تعريف وأهداف البلدية الإلكترونية :

#### - تعريف البلدية الإلكترونية:

لقد تباينت تعريفات البلدية الإلكترونية لحدثة المصطلح والتجربة على حد سواء<sup>3</sup>، لأن حداثة هذا المصطلح وغموضه جعلنا من تحديد تعريف واضح لها أمرا صعبا، ولهذا جاءت التعريفات الفقهية في هذا المجال قليلة جدا، وقد عرفها بعض الباحثين بأنها: "نمط متطور وجديد من الإدارة، يتم من خلاله رفع مستوى الأداء والكفاءة الإدارية وتحسين مناخ العمل لتسهيل كافة الخدمات والأعمال التي تقدمها المؤسسات الحكومية للمواطنين، وتحت هذا النمط الجديد من العمل يتمكن المواطن من إنجاز كافة المعاملات الحكومية وحتى إصدار الوثائق الرسمية عبر الوسائل الإلكترونية مثل الانترنت والهواتف الخلية والأرضية بسرعة وفعالية عالية"<sup>4</sup>.

وعرفها آخرون بأنها: "المنصة المتكاملة التي يتم من خلالها تأسيس الشبكات الإدارية والاجتماعية حيث يتم توفير إمكانية اتصال المواطنين مع البلدية التي ينتمون إليها من خلال قنوات مختلفة وبالتالي توفير إمكانية اتخاذ القرارات الأفضل عن طريق مديري البلديات في الوقت الحقيقي"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> فرطاس فتيحة، مرجع سابق، ص 318.

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 336 - 337 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 337 .

<sup>4</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 259 .

<sup>5</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها، نقلا عن : مقال بعنوان "لماذا البلدية الذكية ؟ متوفر على موقع نظام التشغيل الآلي للمدن

الذكية التركية WWW.SAMPAS.COM.TR/AR اطلعت عليه يوم 2016/03/13 .

ويمكننا تعريفها كما يلي : " هي نوع من أنواع الخدمات التي تقدمها البلدية بطريقة مغايرة عن خدماتها التقليدية التي تعتمد عن الأوراق، حيث تركز هذه الخدمات أساساً على التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال كالإنترنت والوسائل الإلكترونية (الهواتف المحمولة وأجهزة الإعلام الآلي)، ومن خلال هذه الخدمات الراقية تتحسن العلاقة بين المواطن والإدارة بتخفيف العبء عليه، وتقديمها بسرعة وفعالية أكثر".

#### - أهداف البلدية الإلكترونية :

تعتبر البلدية الإلكترونية في إطار برامج الإدارة والحكومة الإلكترونية أحد أهم الحلول الفعالة للقضاء على المشاكل التي تواجه إدارة البلديات بتسييرها التقليدي، كما تعتبر هي الحل الأمثل للقضاء على بؤر الفساد الإداري ومنع انتشاره وتوغله<sup>1</sup>.

ولهذه الأسباب؛ فالبلدية الإلكترونية تهدف إلى الانتقال بطريقة تقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية إلى الطريقة الإلكترونية<sup>2</sup>، دون الاستغناء تماماً عن البلدية التقليدية، لأن التحول سيتم في طريقة إدارة بعض المرافق بهدف تحسينها وتحقيق الفعالية في الأداء، وضمان الخدمة العمومية المحلية بها<sup>3</sup>.

فالبلدية بانتقالها إلى الطريقة الإلكترونية عبر منصات خدمية على الإنترنت ووسائل الاتصال الأخرى من أجل تخفيض تكلفة الخدمات الإدارية من جهة وخدمة المواطن ومختلف الجهات المعنية بطريقة بسيطة من جهة أخرى، إذن فالهدف الرئيسي للبلدية الإلكترونية هو توفير خدمات بلدية ذات كفاءة وفعالية وتحقيق الاستخدام الصحيح للموارد على أساس تكنولوجيا المعلومات والاتصالات<sup>4</sup>.

وعلى غرار الهدف الرئيسي للبلدية الإلكترونية فإنها تحقق جملةً من الأهداف للمواطنين المحليين تساهم بدون شك في نجاحها ورفي خدماتها على المستوى الخدماتي والاقتصادي والسياسي، الأمر الذي يعكس أهمية تطبيق نظام الجماعات المحلية في حد ذاته<sup>5</sup>، وتكمن أهداف البلدية الإلكترونية فيما يلي<sup>6</sup> :

<sup>1</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 259 .

<sup>2</sup> عبد القادر موفق ، البلدية الإلكترونية كآلية لتعزيز الشفافية الإدارية والمالية في البلديات الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر . بسكرة، العدد 40، جوان 2015، ص 179.

<sup>3</sup> لتفاصيل أكثر راجع : اسماعيل فريجات ، مرجع سابق، ص 338 .

<sup>4</sup> عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 179 .

<sup>5</sup> اسماعيل فريجات ، مرجع سابق، ص 339 .

<sup>6</sup> عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 179. 180 .

- الاقتراب من المواطن المحلي عبر إنشاء بوابة إلكترونية شاملة عن البلدية.
  - تخفيف أعباء المعاملات على المواطن وإدارة البلدية من خلال توزيع الاستثمارات الإلكترونية وتمكينهم من الحصول على المعلومات بطريقة سهلة وبسيطة .
  - الانتقال بالخدمات اليدوية تباعا إلى الأنترنت والهواتف النقالة.
  - تسليط الضوء على مشاريع البلدية.
  - التماشي مع التقدم الحاصل في البيئة الإقتصادية والبقاء في قمة المنافسة التحديثية والتطويرية في نفس الوقت .
  - وجوب تحسين التفاعل مع البيئة المحيطة بها وزيادة كفاءة إدارة البلدية .
  - تعزيز الفوائد الناتجة عن الشفافية، والمساءلة، وسرعة تقديم الخدمات العامة.
  - الحد من الفساد الإداري والمالي.
  - خفض التكاليف، وتسهيل الحصول على الوثائق الإدارية بالبلدية دون عناء التنقل إلى مقر البلديات .
  - ربط الأنظمة الداخلية للبلدية بواجهة الأنترنت.
- مقومات البلدية الإلكترونية:

لقيام البلدية الالكترونية وتحقيق أهدافها ينبغي على الحكومة توفير مجموعة من المقومات والمتمثلة في مجموعة من الأنظمة التي تهدف إلى تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية للمواطن من جهة، وتسهيل عملية تسيير البلديات من جهة أخرى، وتتمثل هذه المقومات فيما يلي:

❖ تقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعلى رأسها شبكات الكمبيوتر (الشبكات الداخلية والأنترنت) التي أدت إلى تشكيل ثورة جديدة من الاتصالات الرقمية وذلك من خلال دعم<sup>1</sup>:

- الاتصالات داخل البلدية.
- الاتصال بين البلدية والإدارات والجمعيات المحلية لتعزيز المساءلة.
- الاتصالات بين البلدية وأصحاب الأعمال (المقاولون والموردون) لمتابعة تنفيذ المشاريع.
- الاتصال بين الإدارات والجمعيات المحلية لدعم التشاور .
- الاتصال مع الوصاية (الإدارة المركزية) كالدائرة والولاية والوزارة الداخلية.
- الاتصال مع أجهزة الرقابة المالية كالمراقب المالي والمحاسب العمومي.

<sup>1</sup> عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 180 .

- الاتصال مع أجهزة الرقابة البعدية كالمفتشية العامة للمالية وخصوصا الغرف الجهوية للمحاسبة .

❖ إطار قانوني ملائم ومتكامل: لقد أشرنا في الجزئيات السابقة إلى ضرورة وجود إطار قانوني متكامل لكي تقوم الإدارة الالكترونية، نفس الشيء بالنسبة للبلدية الالكترونية، إذ يتطلب لقيامها وجود إطار قانوني شامل (دستور، قانون، تنظيم)، فوجود بيئة قانونية سيساعد في تحقيق أهداف البلدية الالكترونية من جهة، ويوفر حماية سرية المعلومات والمعاملات من خطر القرصنة<sup>1</sup>، وهو الأمر الذي بادرت به الدولة الجزائرية في سبيل إنجاح هذا الهدف، حيث تم تكييف كافة الخدمات والوثائق التي تقدمها البلدية للمواطن بما يتماشى مع التحول الالكتروني وتطبيق الادارة الالكترونية على مستوى الإدارة المحلية، كما تم في هذا الإطار بذل برامج إصلاحية شاملة مست أغلب هياكل الإدارات البلدية وكذا تقديم العديد من البرامج التكوينية لموظفي الإدارات العمومية التابعة للوزارة الداخلية والجماعات المحلية في المجال الإلكتروني لتكييف خبراتهم مع التقدم الإلكتروني<sup>2</sup>.

❖ توفير موارد بشرية ذات كفاءة وفعالية؛ حيث يستلزم الأمر رسكلة موظفي البلديات من خلال تدريبهم وتكوينهم وتطوير مهاراتهم بما يتلائم مع المستجدات والتغيرات التي طرأت على طريقة التسيير الحديثة (الإدارة الإلكترونية).

❖ متطلبات إدارية ومالية : يتطلب الأمر إعادة النظر في هياكل واختصاصات البلدية لكي تتسجم مع البلدية الإلكترونية، ويتطلب ذلك غلاف مالي كافي لتغطية النفقات الضخمة للتحول نحو البلدية الالكترونية<sup>3</sup>.

❖ توعية المواطنين ونشر الثقافة الإلكترونية : لكي نجد تجاوب مع المواطنين في تطبيق البلدية الإلكترونية يستوجب الأمر القيام بجهود كبيرة للتحسيس بأهميتها وما تقوم به من خدمات ومزايا للمواطنين والإدارة، ويتم ذلك بعقد مؤتمرات وندوات، مع العمل على نشر الوعي والثقافة الالكترونية<sup>4</sup>.

❖ تطوير الآليات والإجراءات الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيايات الإعلام والاتصال : وهو الأمر الذي دعمه المحور الثالث من برنامج الجزائر الإلكترونية، بنصها على أن نجاح برنامج الانتقال إلى الإدارة الالكترونية لا يتحقق إلا بتطوير الآليات والإجراءات الكفيلة بتمكين

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 340 .

<sup>2</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 261 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 341.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 341.

المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيايات الإعلام والاتصال، وهذه الأخيرة لكي تتحقق لابد من العمل على مواصلة عملية تعميم النفاذ إلى الانترنت، وذلك بهدف السماح لكل مواطن في أي منطقة من التراب الوطني كان، أن يستفيد من الخدمات العمومية الالكترونية ومن قاعدة المعارف الضخمة والمتمثلة في الانترنت.

ويعتبر هذا المقوم؛ أساسيا في تطبيق الإدارة الالكترونية بصفة عامة، ومن شأنه دعم نجاح تطبيقها على مستوى الإدارة المحلية بصورة كبيرة، ويتفرع عن هذا المقوم الأساسي؛ مقومات أخرى وهي<sup>1</sup>:

- الاستمرار في تنفيذ برنامج أسرتك عن طريق توفير حواسيب شخصية، وخطوط توصيل ذات التدفق العالي والسريع لكل فئات المجتمع .
- تكثيف عدد الفضاءات العمومية الجماعية الخاصة بالانترنت، والمنصات المتعددة الوسائط والحضائر المعلوماتية.
- توسيع الخدمة العمومية لتشمل النفاذ إلى الأنترنت .

## 2- خدمات البلدية الالكترونية :

إن الإدارة المحلية وما لها من أهمية في مسار التنمية وتلبية الحاجات العمومية وتقديم الخدمات الإدارية للمواطنين، كان لها النصيب الأكبر في تطبيق برنامج الإدارة الالكترونية، حيث قامت وزارة الداخلية بدورا كبيرا في تجسيد مختلف التطبيقات الإدارية الالكترونية على مستوى الولاية والبلدية، الأمر الذي زاد من تحسين علاقة المواطن بالإدارة<sup>2</sup>.

حيث قامت الحكومة الجزائرية بإطلاق عملية تجريبية لمشروع البلدية الإلكترونية على مستوى بلديتي حسين داي وباب الواد بالجزائر العاصمة، وذلك قبل تعميمها على كامل التراب الوطني، وقد تم افتتاح أول بلدية إلكترونية بالجزائر؛ بالمقر الفرعي الإداري لحي 500 مسكن بباتنة يوم 2011/03/14 معتمدة في ذلك على التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال التي من خلالها تسمح باستخراج الوثائق الإدارية خلال ثوان فقط على مستوى الشباك الإلكتروني<sup>3</sup>، مع إمكانية تسليم الوثائق في أي بلدية على أرض الوطن دون اللجوء إلى مقر بلدية مكان الولادة أو الإقامة، أو عدم التنقل أصلا إلى مقر البلدية واستخراج الوثائق عن بعد، الأمر الذي يخفف على المواطن عناء التنقل والوقوف في الطوابير.

<sup>1</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 251 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 247 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 261 .

وسنوضح فيما يلي أهم الخدمات التي تقدمها البلدية الالكترونية:

### ➤ رقمنة الحالة المدنية وإنشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية:

إن رقمنة الحالة المدنية من أهم الإصلاحات التي بادرت بها الدولة نظرا لعلاقتها بالعديد من القطاعات، كقطاع الصحة، والعدالة، والبعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية وغيرها من القطاعات ذات العلاقة، الأمر الذي جعلها تساهم بقوة في ترقية الخدمة العمومية والقضاء نهائيا على ظاهرة الازدحام التي كانت تعاني منها شبابيك الحالة المدنية، بالإضافة إلى تجنب الأخطاء الإملائية<sup>1</sup>.

في إطار تحقيق أهداف السلطات العمومية السالف ذكرها، وبتسريع عملية عصرنة الإدارات والمرافق العمومية، تم إنشاء سجل وطني آلي للحالة المدنية بعد إصدار وزير الداخلية والجماعات المحلية لتعليمية تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية وربط البلديات وملحقاتها الإدارية وكذلك البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية به، وقد حدد تاريخ بداية تسليم الشهادات بالاعتماد على هذا السجل فقط بتاريخ 2014/02/15<sup>2</sup>.

ولقد اعتمد السجل الوطني الآلي للحالة المدنية على رقمنة سجلات الحالة المدنية التي قامت بها كل البلديات للقضاء على الوضعية التي آلت إليها هذه السجلات، حيث قامت البلديات في إطار رقمنة سجلات الحالة المدنية بعملية مسح ضوئي لكافة السجلات وتم إرسال نسخة رقمية من العقود المدونة بهذه السجلات إلى مصلحة السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، وعن طريق وسيلة رقمية، يركز السجل الوطني الآلي للحالة المدنية كافة العقود<sup>3</sup>، أي إنشاء تطبيق على الويب يسمح بإدخال البيانات الخاصة بالمواطن الجزائريين عقود الحالة المدنية كشهادة الميلاد وشهادة الوفاة وعقود الزواج، على قاعدة بيانات متطورة<sup>4</sup>، ويتم

<sup>1</sup> حاحة عبد العالي وأمال يعيش، عصرنة مرفق الحالة المدنية وأثره على تحسين الخدمة العمومية المحلية، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية "تحديات ورهانات"، جامعة الوادي، 10/09/2016، ص 06 .

<sup>2</sup> تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، المؤرخة في 2014/02/13، تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأتوماتيكي للحالة المدنية.

<sup>3</sup> عبد العالي حاحة وأحمد بن زيان، عصرنة مرفق الحالة المدنية وأثرها على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بتندوف، العدد الثالث، مارس 2018، ص ص 200-201 .

<sup>4</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 27 .

حفظها مركزيا، وتسلم نسخة رقمية مطابقة إلى ضابط الحالة المدنية للبلديات والملحقات الإدارية والبعثات الدبلوماسية، لكي يصبحوا بعد ذلك مؤهلين لتوقيع نسخ العقود ودمغها بأختامهم قبل تسليمها لطلابها<sup>1</sup>. ومن خلال هذه الخدمة تمكن المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آنية ومن أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل إلى البلدية المولود بها، وتمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12خ مباشرة عبر خدمة الأنترنت و الحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها<sup>2</sup>، ومن خلال بيان وزير الداخلية الذي أصدره في 2020/12/24 السالف الذكر زاد في تبسيط الإجراءات أكثر وأكثر بتوفير هذه الخدمة عبر الانترنت وبدون التنقل لأي إدارة<sup>3</sup>..

إضافة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المتضمن إعفاء المواطنين من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية<sup>4</sup>، ألقى المواطن من استخراج بعض وثائق الحالة المدنية، وبالتالي من خلال هذا المرسوم يستفيد المواطن من تخفيف عبء استخراج وتقديم بعض وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، لأن هذا المرسوم منع كل من الإدارات العمومية والجماعات المحلية المرتبطة بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية؛ أن تشتت على المواطنين تقديم وثائق الحالة المدنية التي يمكنها الاطلاع عليها مباشرة من خلال السجل. والجدير بالذكر، أن رقمنة الحالة المدنية لم يكن إجراء حديث مئة بالمئة، ولم يكن نابع من تخطيط مركزي بحت، بل هو عمل متكامل بين الهيئات المركزية والمحلية؛ فعلى سبيل المثال اقتراح والي ولاية الوادي سنة 2002 المرسل إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية ويتعلق بالترخيص المسبق لإصدار وثيقتين رسميتين من وثائق الحالة المدنية بواسطة جهاز الحاسوب، نفس الأمر بالنسبة لولاية قسنطينة حيث انطلقت في رقمنة أرشيف بلديتها سنة 2006<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة وأحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 200 .

<sup>2</sup> تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، السالفة الذكر .

<sup>3</sup> العياشي زرزار، الإدارة الإلكترونية نظرة جديدة لإدارة المنظمات، مجلة الحقيقة للعلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 14، العدد 33، جامعة أدرار، جوان 2015، ص 174 .

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 جويلية 2015 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادرة بتاريخ 29 جويلية 2015، ص 16 .

<sup>5</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 291 .

### ➤ جواز السفر البيومتري الإلكتروني:

يعتبر جواز السفر البيومتري الإلكتروني؛ وثيقة هوية وسفر مؤمنة قابلة للقراءة آليا، تتضمن صورة رقمية وشريحة إلكترونية تتطابق مع المعايير الدولية<sup>1</sup>.

ولهذا فقد اهتمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بهذه الوثيقة، وأعطتها أهمية خاصة، ويرجع السبب في ذلك إلى جانب أهمية هذه الوثيقة لدى المواطن؛ أنها وثيقة مطلوبة ومعتمدة في جل دول العالم، فالمواطن الجزائري حين يريد التنقل إلى دولة أخرى تجبره هذه الأخيرة بتقديم جواز سفر بيومتري، لأن جواز السفر التقليدي لا يتلاءم مع المقاسات التقنية الدولية التي طالبت بها منظمة الطيران المدني الدولي (oaci)<sup>2</sup>، بغية توحيد وتنظيم حركة الملاحة الجوية الدولية.

إذن فمن دواعي تطبيق الجزائر لجواز السفر البيومتري الإلكتروني أنها وثيقة ذات طابع عالمي، تعتمد على معايير دولية موحدة لا تتقيد بحدود مكانية<sup>3</sup>.

وبناء عليه؛ قامت الدولة الجزائرية باعتماد هذه الوثيقة لحماية لمواطنيها وتسهيلاً لتحركاتهم<sup>4</sup>، حيث خصصت لها وزارة الداخلية والجماعات المحلية موقعا الكترونيا خاصا لتسهيل الدخول له وهو: [http:// passeport gov.dz/ Ar](http://interieur.gov.dz/Ar/passeport)، يتضمن المعلومات اللازمة بها، كاستمارة الطلب والوثائق المطلوبة، ومعايير الصور الشمسية، وتوضيح مراحل الحصول على جواز السفر البيومتري<sup>5</sup>.

ولقد عملت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على تنظيم هذه العملية بموجب مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، بعد إقرار رئيس الجمهورية للبرنامج الخماسي 2010 - 2014، وقد رصد له 682

<sup>1</sup> إلهام يحيوي، الحكومة الإلكترونية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مجلة دولية محكمة متخصصة تصدرها كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، الجزائر، العدد 16، 2016، ص 27 .  
<sup>2</sup> تعتبر منظمة الطيران المدني الدولي هي إحدى منظمات الأمم المتحدة، التي أنشأت سنة 1944، ويقع مقرها بمدينة مونتريال بكندا، لديها 07 مكاتب إقليمية، وتتألف من 192 دولة متعاقدة، من أهداف هذه المنظمة تطوير حركة الملاحة الجوية الدولية لتكون أكثر أمانا ونظاما .

<sup>3</sup> خلود كلاش، المرجع السابق، ص 308 .

<sup>4</sup> إلهام يحيوي، مرجع سابق، ص 43 .

<sup>5</sup> المكّي دراجي وراشدة موساوي، دور الإدارة الإلكترونية في تطوير الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر" دراسة لنموذجين قطاعيين: العدالة . الداخلية والجماعات المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، 2017، ص 31 .

مليار دولار بغية الإرتقاء بالجزائر إلى مصاف الدول الراقية<sup>1</sup>، وأول نص قانوني صدر بخصوص هذه الوثيقة؛ المنشور الوزاري رقم 1099 المؤرخ في 2010/03/24<sup>2</sup>، وبعدها المنشور الوزاري رقم 1262 المؤرخ في 2010/04/04<sup>3</sup>، اللذان يوضحان الأهداف العامة من هذه الوثيقة، والإجراءات الواجب اتخاذها لإنجاح هذه الوثيقة، وقد حدد تاريخ 2010/04/04 بداية استخراج جوازات السفر البيومترية، في حين حدد تاريخ 2010/11/24 كآخر يوم لإصدار جوازات السفر التقليدية<sup>4</sup>.

وقد حدد تاريخ 2012/01/05<sup>5</sup> كبداية لتداول جواز السفر البيومتري الالكتروني، وقد تم تطبيقه على مستوى 45 دائرة ولأية كمرحلة أولى ثم عممت تدريجيا على جميع الدوائر إلا أن ضعف البنية التحتية للتكنولوجيا والاتصال، وعدم جاهزية إصدار هذه الوثيقة أدت إلى تأخر إصداره إلى غاية 2015<sup>6</sup>.

➤ **بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية:** وهي وثيقة رسمية ومؤمنة تماما تحتوي على شريحة إلكترونية وصورة رقمية، فهي وثيقة تضمن للمواطنين تسهيل وتسريع مختلف الإجراءات اليومية نظرا لارتباط البلدية بالقطاعات الأخرى<sup>7</sup>، وقد تم استحداثها بموجب المرسوم الرئاسي 143/17 الذي يحدد كفاءات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها<sup>8</sup>، حيث تسلم لكل مواطن جزائري بدون شرط السن، تحدد صلاحيتها بعشر سنوات (10) للأشخاص البالغين وخمس سنوات (05) للأشخاص الذين يقل سنهم عن

<sup>1</sup> يحيوي إلهام، مرجع سابق، ص 27 .

<sup>2</sup> المنشور الوزاري رقم 1099 المؤرخ في 2010/03/24، والمتضمن شروط معالجة ملفات طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية .  
<sup>3</sup> المنشور الوزاري رقم 1262، المؤرخ في 2010/04/04، والمتضمن شروط معالجة ملفات طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية .

<sup>4</sup> خلود كلاش، المرجع السابق، ص 315 .

<sup>5</sup> قرار 2011/12/26، يحدد تاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الالكتروني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01، الصادر بتاريخ 2012/01/14 .

<sup>6</sup> كلاش خلود، المرجع السابق، ص 310 .

<sup>7</sup> إلهام يحيوي، مرجع سابق، ص 27 .

<sup>8</sup> المرسوم الرئاسي رقم 143/17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 يحدد كفاءات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، الصادرة في 19 أبريل 2017 .

تسعة عشر سنة، حيث تسلم مرفقة برمز سري في ظرف مغلق تحت مسؤولية صاحبها أو وليه الشرعي من أجل استعمالها للولوج إلى الخدمات الإلكترونية<sup>1</sup>.

ولذا قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بإقرار جملة من الإجراءات ووضع تطبيق إلكتروني موحد لتمكين المواطن من الحصول على بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية، وذلك بداية من تحميل الاستمارة لطلب هذه الوثيقة إلى غاية معرفة موعد إستلامها<sup>2</sup>، الأمر الذي يقلل من الجهد والوقتيسهل العملية على المواطن والإدارة على حد سواء، بحيث لا ينتقل المعني في خضم هذه الإجراءات إلى مقر بلديته إلا مرة واحدة وذلك لأخذ صورة له وصورة لبصماته<sup>3</sup>.

وفي إطار تخفيف الإجراءات والوثائق الإدارية تم الاستغناء عن تقديم ملف جديد بالنسبة للمواطنين الذين سبق لهم استخراج جواز سفر بيومتري لأن البيانات نفسها محفوظة لدى المصلحة المختصة باستخراج الوثيقتين<sup>4</sup>.

ولقد تميزت سنتي 2014 و2015 بتسريع وتيرة عصرنه الإدارة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، وذلك بهدف الوصول إلى خدمات عمومية راقية، حيث اتخذت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة تدابير تهدف إلى محاربة كل أشكال البيروقراطية التي تعرقل حصول المواطن على وثائقه الإدارية في حينها، وفي نفس السياق فقد تم إصدار العديد من القوانين والمراسيم التنفيذية التي كانت كدعامة لعصرنه مصالح الحالة المدنية بالبلديات، للوصول إلى خدمات راقية تصل إلى مستوى تطلعات المواطنين، نذكر منها ما يلي :

- سرعة تسليم الوثائق بالشباك الإلكترونية سيحسن بكل تأكيد من علاقة الإدارة بالمواطن.
- إمكانية تسليم وثائق الحالة المدنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية بالبلدية دون إجبار المواطن للتنقل إلى بلدية مكان الولادة، الأمر الذي يخفف عنه أعباء جسدية ومالية.
- يساعد في إنشاء قاعدة معطيات وطنية تتكون من مختلف أحداث الحالة المدنية المسجلة على مستوى جميع البلديات وربطها بالألياف البصرية في مقر البلديات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 266 .

<sup>2</sup> المكي دراجي وراشدة موساوي، مرجع سابق، ص 32 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>4</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 334 .

<sup>5</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 265 .

- فتح ملحقات إدارية جديدة للحالة المدنية بالبلديات واسعة المساحة، الأمر الذي من شأنه يضمن تقريب الإدارة من المواطن.
- تقليص عدد الوثائق الإدارية الصادرة عن مصالح الحالة المدنية من 29 سنة 2010 إلى 14 وثيقة سنة 2014 من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فيفري 2014 المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية<sup>1</sup>، تستخرج 12 منها من البلديات من قبل المعني، بينما تستعمل وثيقتين منها ما بين المصالح المختصة الأمر الذي استحسنه المواطنين<sup>2</sup>.
- تمديد مدة صلاحية جواز السفر البيومتري من 5 إلى 10 سنوات بالنسبة للراشدين، وذلك طبقا للمادة 08 من القانون رقم 14-03 المؤرخ في 24 فيفري 2014 المتعلقة بسندات ووثائق السفر<sup>3</sup>.
- تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد إلى عشر (10) سنوات بعد ما كان سنة واحدة قبل القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 و المتعلقة بالحالة المدنية<sup>4</sup>، وذلك في المادة 04 منه .
- إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة بعدما كان سنة واحدة في السنوات الماضية، أصبح بصور القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 و المتعلقة بالحالة المدنية غير محدد الأجل، وهو أمر منطقي بما أن الحالة الشخصية للمتوفي ثابتة ولن تتغير .
- تمديد أجل التصريح بالولادات و الوفيات بالنسبة للمواطنين القاطنين بالجنوب إلى 20 يوم بدل من يوم واحد كما كان معمول به من قبل القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 و المتعلقة بالحالة المدنية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فيفري 2014 المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 26 فيفري 2014، ص 06 .

<sup>2</sup> عبد العالي حاحة وأحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 212 .

<sup>3</sup> القانون رقم 14 - 03 المؤرخ في 24 فيفري 2014 المتعلقة بسندات ووثائق السفر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادر في 23 مارس 2014، ص 04 .

<sup>4</sup> القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 يتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 49، الصادر بتاريخ 20 فيفري 2014 .

<sup>5</sup> القانون نفسه .

• إلغاء شرط المصادقة على نسخ الوثائق الأصلية المسلمة من طرف الإدارات العمومية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-363 المؤرخ في 15 ديسمبر 2014 المتعلقة بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية<sup>1</sup>، مما ساهم في تخفيف وتبسيط الإجراءات الإدارية .

• تكفل مصلحة الحالة المدنية بالبلدية بالتنسيق مع السلطات القضائية المختصة بطلبات المواطنين الراغبين في تصحيح الأخطاء المكتشفة في وثائق الحالة المدنية الخاصة بهم ( شهادة ميلاد- شهادة وفاة- عقد زواج)، و القيام بإجراءات تصحيحها عوضا عنهم، وبالتالي تخليص المواطنين من المعاناة التي كانوا يتكبدونها في التنقل بين البلدية و المحكمة قبل تعديل 2014<sup>2</sup>.

• إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 يوليو 2015 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية<sup>3</sup>، وهو أمر طبيعي ويعتبر كنتيجة حتمية لرقمنة سجلات الحالة المدنية وإنشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية أن يلزم المشرع الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية المرتبطة بهذا السجل ألا تشترط على المواطن تقديم الوثائق التي يمكنها أن تطلع عليها مباشرة على ذات السجل<sup>4</sup>.

#### ➤ رخصة السياقة البيومترية:

تعتبر رخصة السياقة من بين بطاقات الهوية الوطنية، تمنح لصاحبها لسياقة مختلف المركبات حسب تصنيفها وذلك بعد استيفاء الشروط القانونية المطلوبة<sup>5</sup>.

وقد عرف المشرع الجزائري رخصة السياقة البيومترية بالقانون رقم 05/17 المتعلقة بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها بأنها: " ترخيص إداري يؤهل حائزه لقيادة مركبة ذات محرك في المسالك المفتوحة

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 16-363 المؤرخ في 15 ديسمبر 2014 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 16 ديسمبر 2014، ص 28 .

<sup>2</sup> لأكثر تفاصيل أنظر عبد العالي حاحة وأحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 214 .

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 15-204 السابق الذكر .

<sup>4</sup> عبد العالي حاحة وأحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 211 .

<sup>5</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 270 .

لحركة المرور، تعد رخصة السياقة على دعامة تسمح بتسجيل المعلومات التي يحتويها هذا الملف بشكل إلكتروني، يمكن القيام بتغيير الدعامة مع مراعاة التطورات التكنولوجية<sup>1</sup>.

ولقد أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية أن رخصة السياقة ستكون جاهزة قبل نهاية سنة 2016، ويبدأ العمل بها خلال الفصل الأول من سنة 2017<sup>2</sup>.

#### ➤ البطاقة الرمادية البيومترية:

لقد أكد مدير المركز الوطني لإنتاج السندات والوثائق المؤمنة، عن الشروع في إصدار البطاقات الرمادية البيومترية في بداية سنة 2019، وقد وضح بخصوص شكل البطاقة الرمادية البيومترية، أنه سيكون هناك تغيير بالنسبة لمؤشرات الولايات والسنة مع تشفير جديد، وستكون على شاكله بطاقة التعريف البيومترية وبنفس الحجم.

حيث ستتضمن البطاقة شريحة بمنظومة مؤمنة تحمي المعطيات الشخصية، كما ستتضمن تطبيقات متعلقة بفحص ومعاينة المركبات وكذا التأمين والمعطيات الخاصة باستهلاك الوقود ونظام الترميم الجديد، الأمر الذي سيساهم في فتح آفاق واسعة لجعل خدمة الإدارة ذات جودة عالية<sup>3</sup>.

#### ➤ خدمة تسجيل الحج:

لقد بدأت عملية التسجيل للحج عن بعد في الموسم (2016/2017)، وساهمت هذه العملية بشكل كبير في تقريب المواطن من الإدارة، باعتبارها من التدابير التي خففت من عناء المواطن من التنقل إلى مقار البلديات، إضافة إلى عدم استخراج وثائق كالمسابق للأسباب المذكورة أعلاه، مما ينهي مشكلة الطوابير أمام شبابيك البلديات، زد على ذلك فإن هذه الخدمة مكنت المواطن الذي نجح في القرعة من حجز النقل والإيواء بدون عناء التنقل لأي جهة، أو بذل أي جهد ولو في البقاع المقدسة، بالرغم من أن عملية فرز المترشحين لم ترقم بعد ومازالت البلديات تعتمد الطريقة التقليدية في ذلك .

<sup>1</sup> انظر المادة 02 من القانون رقم 05/17 المؤرخ في 2017/02/16 المعدل والمتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 2001/08/19 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادر في 2017/02/22، ص 03 .

<sup>2</sup> لقد أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية أن رخصة السياقة الإلكترونية ستكون حاضرة قبل نهاية سنة 2016، من خلال إشرافه على افتتاح الملتقى الدولي حول " تكنولوجيات الإعلام والاتصال في خدمة السلامة المرورية " الذي تم عقده يوم 20 نوفمبر 2016 بالجزائر العاصمة، أنظر: سمية بهلول، مرجع سابق، ص 270 .

<sup>3</sup> تصريح مدير مركز إنتاج السندات والوثائق المؤمنة بالعاصمة بوعلام حسان لجريدة الشروق، بتاريخ 2019/01/07، الموقع الإلكتروني : <https://www.echoroukonline.com> أطلع عليه يوم الجمعة الموافق لـ 2019/02/08 على الساعة

### ج- مشروع المواطن الإلكتروني:

لقد أطلقت وزارة الداخلية مشروع المواطن الإلكتروني في أواخر سنة 2013، ويقصد بهذا المشروع أن يختصر الأرشيف الإداري ( الوثائق الإدارية) لكل مواطن في رقم واحد يتبعه مدى الحياة، وهو رقم وطني لكل جزائري وجزائرية، ولقد تم تحديد مواصفات هذا الرقم بالمرسوم التنفيذي رقم 210/10<sup>1</sup>، ومن خلال هذا الرقم يستطيع المواطن استخراج جميع الوثائق الإدارية الخاصة به في مدة لا تتجاوز 30 ثانية، مختصرا بذلك الوقت والجهد، وقد تم رصد هذا الرقم الوطني من طرف وزارة الداخلية في بطاقة التعريف الوطنية البيومترية ومدة صلاحيتها مدى الحياة<sup>2</sup>.

يعتبر هذا الإجراء خطوة إيجابية في تطبيق الجزائر للإدارة الإلكترونية، إذ يعتبر هذا الرقم بصمة إلكترونية يستحيل تكرارها بين شخصين<sup>3</sup>، ويمنح هذا الرقم إلى المواطنين ذو جنسية جزائرية، وكذا الرعايا الأجانب المولودين في الجزائر والمقيمين بها بصفة منتظمة<sup>4</sup>، ولكي تحقق الحكومة الأهداف المرجوة من الرقم التعريفي نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 210/10، على أن يتم تسجيله على كافة الوثائق الرسمية للهوية والتنقل والسفر للمواطنين الجزائريين .

أما المادة 04 من ذات المرسوم فقد حددت تشكيلة الرقم التعريفي الوطني بـ 18 رقما يوافق بيانات الحالة المدنية للأشخاص الطبيعيين، حيث يتشكل من:

- موقعين يتضمنان البيانات المتعلقة بـ : الجنس- الإشارة إلى العقد - الازدياد في الجزائر أو في الخارج - اكتساب الجنسية الجزائرية.
- 03 مواقع مخصصة للأرقام 03 الأخيرة لسنة التسجيل في سجل الولادات.
- 04 مواقع مخصصة لرمز بلدية أو بلد الازدياد.
- 05 مواقع مخصصة لرقم عقد الميلاد .
- موقعين 02 مخصصين للرقم التسلسلي للسجلات في السنة.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 210/10 المؤرخ في 16/09/2010 المتضمن إحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54، الصادر بتاريخ 19/09/2010، ص04.

<sup>2</sup> بلقرع فاطنة، العمري دلال، قريشي هاجر، جاهزية الإدارة الإلكترونية في الجزائر ودورها في إرساء الخدمة العمومية، مجلة البديل الاقتصادي، العدد 07، ص12 .

<sup>3</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 262 .

<sup>4</sup> المادة 02 من المرسوم 210/10 السالف الذكر .

• موقعين 02 يمثلان مفتاح الرقابة .

ويستعمل هذا الرقم التعريفي طبقاً للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 210/10 من طرف المؤسسات والإدارات والهيئات التي تبنت أرقاماً تعريفية أخرى في إجراءاتها.

د - التطبيقات الإلكترونية<sup>1</sup>:

لتسهيل عملية تطبيق الإدارة الإلكترونية على المواطنين تم استحداث تطبيقات إلكترونية على الهواتف النقالة الذكية، ومن خلالها يتمكن المواطن من متابعة الإجراءات المعني بها لاستخراج وثيقة معينة أو أي إجراء إداري يخصه بالمصالح التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ويسمى هذا التطبيق الإلكتروني (( إجراءاتي ))، فهذا التطبيق لمن عمل به يسهل عليه كثيراً عبء التنقل إلى المصالح المعنية وطرح الأسئلة حول الإجراءات الواجب القيام بها، ولقد تم العمل بهذا التطبيق بداية من تاريخ 2016/12/11، وهو إجراء يندرج ضمن مخططات عصنة الإدارة وتخفيف إجراءات استخراج الوثائق الإدارية<sup>2</sup> .

كما تم إطلاق تطبيق آخر في 2019/06/11 يعزز مبادئ الديمقراطية التشاركية ويجسد آلياتها تحت اسم (( استشارتك )) - (( ISTICHARA TIC ))، الموجود على الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة الداخلية والجماعات المحلية<sup>3</sup>، حيث يتم من خلال هذا التطبيق استشارة المواطنين في عمليات تسيير شؤونهم المحلية بإبداء آراءهم في اختيار المشاريع التنموية على مستوى بلدياتهم، ويهدف هذا التطبيق إلى تقريب الإدارة من المواطن بإضافة شفافية وفعالية أكثر على القرارات المحلية<sup>4</sup>.

هـ - الصفقات الإلكترونية :

كما ذكرنا فإن الإدارة الإلكترونية هدفها تحديث الإدارة العمومية للوصول إلى مبادئ راقية أهمها الشفافية في التدبير والتسيير، ومن ثم تقديم خدمات راقية للجمهور، وتعتبر الصفقات العمومية<sup>5</sup> من بين

<sup>1</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 336 .

<sup>2</sup> سمية بهلول، مرجع سابق، ص 271 .

<sup>3</sup> موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz

<sup>4</sup> بيان لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، يعلن عن انطلاق تطبيق " استشارتك"، يوم الثلاثاء الموافق لـ 2019/06/11 بعنوان وزارة الداخلية تطلق تطبيق " استشارتك" لتعزيز الديمقراطية التشاركية .

ولقد صرح وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية صلاح الدين دحمون بهذا البيان اثرى اجتماعه التسيقي مع المدراء العامين والإطارات المركزية بمقر الوزارة، أن هذا التطبيق يسمح للمواطن بالتعبير عن رأيه في كل الأمور التي تتعلق بالتنمية المحلية وتحسين الإطار المعيشي وتطلعاته التنموية خاصة فيما يتعلق بالمشاريع الجوارية التي تستحق الأولوية في التمويل، وكذا اضفاء الشفافية في تسيير الشأن المحلي، كما دعا إلى توسيع وتطوير وظائف هذا التطبيق بطريقة مستمرة .

<sup>5</sup> يقصد بالصفقات العمومية حسب المادة 02 من المرسوم الرئاسي 247/15 المنظم للصفقات العمومية والمرفق العام أنها عقد مكتوب تبرم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدارسات لحساب المصلحة المتعاقدة .

المجالات التي تحتاج إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية في التدبير والتسيير والمراقبة، كما أنها تحتاج إلى درجة عالية من المساواة والشفافية وحرية المنافسة بين أكثر عدد ممكن من المترشحين<sup>1</sup>.

ومن هذا المنظور، يبقى إصلاح نظام الصفقات العمومية مرتبط بضرورة مسايرة وتكيف الإدارة العمومية للتغيرات التي تحدث في المجال التكنولوجي وذلك من أجل محاربة كل الممارسات المرتبطة بأعمال الفساد والغش والرشوة، وذلك من خلال إبعاد العنصر البشري في التدخل بصفة مباشرة وإلزام المتعاقدين والمتعهدين والمتعاملين الاقتصاديين بنشر المعلومات المتعلقة بالترشح<sup>2</sup>، حيث تم في 2013/11/17 صدور القرار والمحدد لمحتوى البوابة الإلكترونية<sup>3</sup> وكيفية تسييرها وكيفية تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية بين المصالح المتعاقدة والمتعاملين الاقتصاديين، لأن هذه البوابة تسمح بنشر ومبادلة الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية، وكذا إبرام الصفقات العمومية بالطريقة الإلكترونية<sup>4</sup>، وكذلك طبقا لما ورد في المواد من 203 إلى 206 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، حيث تكلم في المادة 203 عن تأسيس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية تسيير من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال كلا فيما يخصه.

أما المواد من 204 إلى 206 فقد تكلمت عن كيفية الاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية وذلك بالاعتماد على مواقع حكومية متخصصة، كما تكلمت عن كيفية الاتصال وتبادل المعلومات الإلكترونية بالاعتماد على مواقع إعلانية<sup>5</sup>، وكل هذا من أجل عصنة المرافق العمومية وإدخال المعلوماتية في أداء المهام من جهة، وتقريب المواطن والمتعاملين والاقتصاديين وتحسين الخدمة العمومية من جهة

<sup>1</sup> عباس بلغول، الصفقات العمومية الإلكترونية في المرسوم الرئاسي 247/15، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06، العدد 02، جامعة مولاي الطاهر بسعيدة، الجزائر، ديسمبر 2019، ص 29.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 30.

<sup>3</sup> نقصد بالبوابة الإلكترونية للصفقات العمومية أنها موقع متخصص في الصفقات العمومية وهي فضاء واسع لجميع المتعاملين العموميين في مجال الصفقات العمومية وكل المهتمين بها، أنظر في ذلك مرجع خيرة مقطف، المعاملات الإلكترونية في مجال الصفقات العمومية، الملتقى الدولي السادس، حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، كلية الحقوق، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة، المنعقد بتاريخ 20/05/2013، ص 04.

<sup>4</sup> مونية جليل، إدارة البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية وآفاق تحسين الخدمة العمومية، مجلة حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد 36، العدد 01، 2022، ص 65.

<sup>5</sup> عباس بلغول، مرجع سابق، ص 36.

أخرى<sup>1</sup>، كما أن التعاقد عن طريق الإتصال الإلكتروني يعتبر تبسيط إجراءات وخطوات الأعمال مما يخفف الأعباء الإدارية على الموظفين بالإدارة، بغض النظر عن التقليل من التعامل بالأوراق والنماذج اليدوية التي تحتاج إلى أكثر من توقيع وتصديق، ومن خلال هذا فالأمر يتعلق بالتوثيق الإلكتروني وذلك حتى يتسنى سرعة تبادل المراسلات والوثائق بين الجهات الحكومية وسهولة تخزينها واسترجاعها باستخدام الأرشيف الإلكتروني<sup>2</sup>.

إذن فكما ذكرنا أعلاه فإن طريقة الاتصال وتبادل المعلومات يعتمد على ثلاث طرق وهي<sup>3</sup>:

- **الاتصال وتبادل المعلومات بالاعتماد على بوابة إلكترونية** : وهو ما تم النص عليه في المادة 203 من المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر، حيث يتم تأسيس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية وتسير من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ويحدد محتوى البوابة الإلكترونية وكيفيات تسييرها بموجب قرار الوزير المكلف بالمالية .

وفي هذا المجال تعتبر البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية بمثابة القناة التي يتم من خلالها الإعلان للعموم عن مجمل الصفقات العمومية الوطنية والدولية محل تعاقد مستقبلي، وهي إمكانية إبرام صفقات عمومية إلكترونية إما عن طريق استعمال البريد الإلكتروني أو عن طريق وضع أرضية خطية على الأنترنت.

- **الاتصال وتبادل المعلومات بالاعتماد على مواقع حكومية متخصصة** : إن البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية أوسع من الموقع الإلكتروني للصفقات العمومية، لأنه في حقيقة الأمر فضاء واسع لجميع المتعاملين العموميين المتخصصين في مجال الصفقات العمومية وموجه لمختلف المهتمين بها، فالبوابة لا تقتصر على إعلام العموم بالصفقات العمومية الجديدة محل طلب العروض وإنما أيضا تحتوي على الصفقات العمومية السالفة والتي كانت محل نشر سابق ودعوة للتعاقد وإبرام للصفقة .

- **الاتصال وتبادل المعلومات بالاعتماد على مواقع إعلانية** : هناك بعض الدول لا تعتمد على نظام البوابة الإلكترونية الحكومية ولا على المواقع الإلكترونية الحكومية، بل اعتمدت على شركات خاصة هي التي تنشأ

<sup>1</sup>بوعبدالله ودان ومحمد البشير مركان، البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية نحو تحسين أفضل للخدمة العمومية في إطار الإدارة الإلكترونية، مجلة المالية والأسواق، العدد 02، جامعة عبد الحميد ابن باديس بمستغانم، الجزائر، 2015، ص 95 .

<sup>2</sup>بلغول عباس، مرجع سابق، ص 35.

<sup>3</sup>المرجع نفسه، ص من 36 إلى 42 .

مواقع متخصصة في الإعلان عن طلبات العروض بمقابل مادي من طرف من له مصلحة في الدخول في المناقصة.

وعلى العموم ليس لعملية الاتصال بالطريقة الإلكترونية أي أثر على مضمون ومحتوى المعلومات التي تبقى مستقاة عن الشكل الذي تتخذه والذي غالبا ما يكون في شكل بوابة إلكترونية .

#### ✓ إيجابيات التعامل الإلكتروني في مجال الصفقات العمومية :

• يقضي على المحاباة والمحسوبية والرشوة، بالإضافة إلى تسريع وتيرة الإجراءات والتدقيق في العمليات وتوفير الوقت والجهد والمال، والتقريب بين الإدارات والمتعاملين معها<sup>1</sup> .

• إن الدعوة للمنافسة بالطريقة الإلكترونية تستهدف فتح باب المنافسة لأكبر عدد ممكن من المتعاهدين وتسمح بالإعلان عن المناقصة بصورة سهلة وبسيطة، إذ يكفي الدخول إلى البوابة الإلكترونية والتعرف على كل طلبات العروض الموجودة، فهي وسيلة إشهار ناجعة وفعالة نظرا لبساطتها ومرونتها وكذا مريحة للوقت مما يساعد على الإستثمار الوطني والأجنبي، إذن فالطريقة الإلكترونية أوسع من الطريقة التقليدية المتمثلة في الإعلان عن الجرائد الورقية التي لا تكون محل نشر وقراءة من الجميع<sup>2</sup>.

• حماية المال العام، وتعزيز التنمية الوطنية والمحلية وتسديد المستحقات المالية للمتعاملين المتعاقدين والحيلولة دون تأخر في تنفيذ المخططات<sup>3</sup> .

• ضمان مبدأ المساواة والعلانية والمنافسة والشفافية بين جميع المتعاهدين في الوصول إلى المعلومة بأسهل الطرق<sup>4</sup> .

• تعزيز آليات الرقابة من أجل قمع جميع مظاهر الفساد<sup>5</sup> .

• التوافق مع السياق الاقتصادي للبلاد وما هو معمول به دوليا.

• تحكّم أكبر في الطلب العمومي .

• إعادة التوازن في العلاقة التعاقدية بين صاحب المشروع والأطراف المتعاقدة .

• تدعيم آليات الرقابة وكذا الوقوف على المقدرة الحقيقية للإقتصاد الوطني<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> بوعبدالله ودان ومحمد البشير مركان ، مرجع سابق، ص 112 .

<sup>2</sup> عباس بلغول، مرجع سابق، ص 45.

<sup>3</sup> بوعبدالله ودان ومحمد البشير مركان، مرجع سابق، ص 112 .

<sup>4</sup> عباس بلغول، مرجع سابق، ص 45.

<sup>5</sup> بوعبدالله ودان ومحمد البشير مركان ، مرجع سابق، ص 112 .

<sup>6</sup> المرجع نفسه، ص 111 .

### ✓ مدى مساهمة تطبيق الصفقات الإلكترونية في ترقية الخدمة العمومية المحلية

تعتبر الصفقات العمومية في الجزائر الأداة والوسيلة المثلى التي تتمكن بواسطتها الإدارات العمومية من تحقيق برامجها، كما تأخذ حيز معتبر من الموارد المالية للإدارات العمومية، الأمر الذي يؤكد مدى النقل المالي للصفقات العمومية في اقتصاد الجزائر .

إن إبرام الصفقات العمومية بأسلوب إلكتروني في ظل الإدارة الإلكترونية يمنح الإدارة عدة مزايا خاصة الحصول على الخدمات والسلع التي تحتاجها بأسعار مناسبة وبجودة عالية ومن كل أنحاء العالم<sup>1</sup> . أضف إلى ذلك، فإن إبرام الصفقات بأسلوب إلكتروني سيقبل من التعامل بالأوراق العادية التي بدورها تستلزم أكثر من توقيع وتصديق وتعويضها بالنماذج الإلكترونية، مما يؤدي إلى تحقيق مرونة في المعاملات الإلكترونية في هذا المجال بصفة أكبر، ويؤدي أيضا إلى تغيير أدوات الإدارة العامة لتصبح أكثر قدرة على الاستفادة من المعلومات التي لديها، كما تتاح لها الفرصة أكثر للنشر والإعلان عبر البوابة الإلكترونية وفتح المجال الواسع للمنافسة والمشاركة في تنفيذ المشاريع الحكومية .

كما أن تطور هذا النوع من العقود جعل بعض الفقهاء تخصص قانون عام يناهض بضرورة إعادة النظر في إجراءات إبرام العقد الإداري ذاته وبما ينسجم والثورة العلمية التي تحققت في وسائل الاتصال<sup>2</sup> . إذن تعتبر البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية صورة إيجابية على محاولة إصلاح وترقية الخدمة العمومية في ظل الإدارة الإلكترونية، والتي من شأنها تقريب الإدارات العمومية من المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين وكذا تكريس مبدأ الشفافية والنزاهة في التعاملات التي تقوم بها الإدارات العمومية خصوصا في مجال الصفقات العمومية<sup>3</sup> .

### ✓ معوقات تطبيق آلية الصفقات الإلكترونية<sup>4</sup>:

- إن عملية فتح الأظرفة المتعلقة بملف الترشيح وتقييم العروض التقنية والمالية المودعة بطريقة إلكترونية تكون طبقا المادة 70 وما بعدها من المرسوم الرئاسي 247/15 في جلسات علنية، وبالرغم من أن المادة 204 في فقرتها الثالثة نصت على أن كل عملية خاصة بالإجراءات على حامل ورقي يمكن أن تكون محل

<sup>1</sup> مونية جليل، مرجع سابق، ص 71 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 71 - 72 .

<sup>3</sup> بوعبدالله ودان ومحمد البشير مركان ، مرجع سابق، ص 117 .

<sup>4</sup> عباس بلغول، مرجع سابق، ص ص 51 - 57 .

تكييف مع الإجراءات على الطريقة الإلكترونية، لكن هذا الأمر مع تطبيق المادة 70 وما يليها غير ممكن، فلا يعقل أن تفتح الأظرفة المتعلقة بملف الترشح في جلسة علنية بالطريقة الإلكترونية .

- إن المشرع الجزائري لم يبين موقفه من الطعون التي يتقدم بها المتعهد بالطريقة الإلكترونية عندما يحتج على المنح المؤقت للصفقة أو إلغاء الإجراء في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي بعد الاستشارة<sup>1</sup> .

- مسألة سرية الوثائق والمعلومات المتضمنة في ملفات ترشيحات المتعهدين، فكل بوابة أو حساب الكتروني ليس في منأى عن الاختراق والاضطلاع على جميع البيانات والمعلومات الموجودة به .

- إن إلزامية الدعوة للمنافسة بالطريقة الإلكترونية غير أكيدة وتبقى جوازية حيث أعتبر أنه يمكن للمصالح المتعاقدة أن تضع وثائق الدعوة للمنافسة تحت تصرف المتعهدين أو المرشحين للصفقات العمومية بالطريقة الإلكترونية، وهذا الأمر ينص صراحة على عدم إلزاميتها بالقيام بذلك واعتبارها وسيلة إضافية ومكملة لوسائل النشر الإلزامية الأخرى\*، بالرغم من أن الاتصال بالطريقة الإلكترونية وسيلة إشهار ناجعة وفعالة نظرا لبساطتها ومرونتها ومريحة للوقت، الأمر الذي يشجع على الإستثمار الوطني والأجنبي .

- إن صفقات الدفاع الوطني غير ملزمة بتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية في مجال الصفقات العمومية وذلك بسبب ارتباطها بسرية صفقاتها، لكن بالرغم من ذلك نجد أن المشرع الجزائري لم يستثنيها بنص صريح في المرسوم الرئاسي 247/15 المنظم للصفقات العمومية والمرفق العام\*، إلا أنه تدارك الوضع مؤخرا بموجب القانون رقم 12/23 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية وأستثنى صفقات الدفاع الوطني ولم يلزمها بتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية في مجال الصفقات العمومية<sup>2</sup>، أضف إلى ذلك أن هذا القانون قد بسط مفهوم الصفقات العمومية من خلال إطار قانوني واضح وشفاف، وذلك بتعميقه لفكرة رقمنة الصفقات العمومية أكثر مما كانت عليه في السابق، حيث يعتمد هذا القانون على ثلاث مبادئ أساسية ؛ المساواة في معالجة العروض، حرية الوصول إلى الطلبات العمومية، شفافية الإجراءات .

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر إلى مرجع عباس بلغول، مرجع سابق، ص 49 - 50 - 51 .

\* وسائل النشر الإلزامية هما : (1) الإشهار الصحفي، (2) النشر في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي .

\* كان من المفروض يستثني المشرع الجزائري هذه الإدارة في نص المادة 173 وما يليها من المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر .

<sup>2</sup> للتفصيل أكثر أنظر قانون رقم 12/23 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، المؤرخ في 05 أوت 2023، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادر بتاريخ 06 أوت 2023 .

### الفرع الثالث: تحديات تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الإدارة المحلية .

لقد وضعت الجزائر استراتيجية الإدارة الإلكترونية سنة 2009، وكانت من أوائل الدول العربية التي أعطت اهتماما بالغا لهذا المشروع، وأكد ذلك مشاركة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في المؤتمر العالمي للمجتمع المعلومات في تونس 2005، إلا أن الواقع نجد فيه العديد من العوائق والمشاكل التي تحد من تطبيق الحكومة الإلكترونية<sup>1</sup>.

وقد كان هدف الدولة الجزائرية من مشروع الإدارة الإلكترونية هو تحديد رؤية مستقبلية ومقاربة عملية، لجعل مجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي يؤثران في النمو الاقتصادي ويشكلان اقتصادا بديلا عن البترول<sup>2</sup>، لكن الجزائر لحد الساعة تعاني من تجسيد هذا المشروع على أرض الواقع كما قامت به جل دول العالم فمشروع الإدارة الإلكترونية أمر حتمي، والجزائر مقارنة بغيرها من الدول متأخرة كثيرا في هذا المجال فحسب المؤشر العام لتطوير الحكومة الإلكترونية الذي تقوم به الأمم المتحدة، فقد صنفت الدولة الجزائرية سنة 2018 مع الدول ذات المؤشر المتوسط بمعدل 0,42% عالميا محتلة بذلك المرتبة 130 عالميا بعدما كانت في المرتبة 150 حسب تقرير 2016<sup>3</sup>، صحيح أنها في منحى تصاعدي لكن مقارنة بالدول المجاورة والدول العربية أو الدول النامية فهي جد متأخرة .

أما بخصوص مؤشر البنية التحتية للاتصالات في الجزائر لسنة 2018 فقد حدد بقيمة 0,38% وبالرغم من ضعف المؤشر إلا أنها تجاوزت في ذلك كل من المغرب 0,36% ومصر 0,32%<sup>4</sup>، اللذان يحتلان مراتب أحسن منها إقليميا وعالميا، الأمر الذي يؤكد أن الدولة الجزائرية تبذل في مجهودات كبيرة للوصول إلى التطبيق الكامل للإدارة الإلكترونية وبمؤشر جيد.

كما أن ملامح الإدارة الإلكترونية في المؤسسات العمومية بدأت تظهر شيئا فشيئا<sup>5</sup>، إلا أن بطء تجسيد المشروع على أرض الواقع وذلك باعتراف القائمين عليه، يجعلنا نبحث في المعوقات التي تحول بينها

<sup>1</sup> أحمد شريف بسام، مرجع سابق، ص 164 .

<sup>2</sup> فتيحة فرطاس، مرجع سابق، ص 320 .

<sup>3</sup> تقرير الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية لسنة 2018، ص ص234 وما بعدها، منشور بالموقع الإلكتروني [http://government.ae/ar/information\\_and\\_services](http://government.ae/ar/information_and_services) أطلع عليه يوم 2019/11/04 على الساعة : 23:00 .

<sup>4</sup> بناء على تقرير الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية لسنة 2018، ص ص234 وما بعدها ، مرجع سابق .

<sup>5</sup> فتيحة فرطاس، مرجع سابق، ص 320 .

وبين تقدم مشروع الجزائر الإلكترونية وبعدها سنوضح مؤشرات الإدارة الإلكترونية في الجزائر وفقا لتقارير الأمم المتحدة لمعرفة مدى جاهزية الدولة الجزائرية في تطبيق الإدارة الإلكترونية كما يلي :

### أولا : معيقات تعزيز الإدارة الإلكترونية في الإدارة المحلية الجزائرية

لقد أبدى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تحفظاته بشأن مشروع الجزائر الإلكترونية، مؤكدا فشله في تحقيق أهدافه التي سطرت من أجله خلال الخمس سنوات (2013/2009) رغم رصد ميزانية ضخمة له من قبل الحكومة، واتخاذها عدة إجراءات وعدة مشاريع لإطلاق هذا البرنامج، وبالرغم من مرور عدة سنوات من المصادقة عليه إلا أنه لم يبلغ النتائج المرجوة، ويرجع ذلك لعدم مرافقة ومتابعة عملية تنفيذ المشاريع ميدانيا، الأمر الذي أدى إلى تدني مرتبة الجزائر عالميا حيث احتلت المرتبة 136 و150 سنتي 2014 و2016<sup>1</sup>، ولقد تزامن هذا التقهقر مع سنوات تنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية، وهذا دليل قوي على فشلا لمبادرة في تحسين الجاهزية الإلكترونية للجزائر<sup>2</sup>، ويرجع ذلك لعدة معيقات تحول دون تحقيق هذا المشروع لأهدافه نذكر منها:

#### 1/ المعيقات السياسية:

كما ذكرنا سالفا؛ فإن نجاح الإدارة العامة الإلكترونية كأسلوب جديد لتقديم الخدمات العامة يعتمد على وجود إرادة سياسية عليا للسير قدما في هذا الاتجاه، إلى جانب قناعة القيادات العليا في الأجهزة الإدارية بضرورة التحول من الخدمة التقليدية إلى الخدمة الإلكترونية<sup>3</sup>.

بالنسبة للدولة الجزائرية فإن غياب رؤيا استراتيجية واضحة ودقيقة مسبقة لهذا التحول، إضافة إلى ضعف الإرادة السياسية في عدم إعطاء لمشروع الجزائر الإلكترونية حقه ووضعها في قائمة الأولويات ضمن المشاريع القطاعية المعلنة<sup>4</sup> تعتبر من أهم المعوقات السياسية لهكذا مشروع .

إذن فوضوح الرؤية الاستراتيجية للمسؤولين في الدولة، وكذا الاستيعاب الشامل لمفهوم الإدارة الإلكترونية من تخطيط وتنفيذ وتشغيل وتطوير؛ من شأنه أن يساهم في تدعيم مشروع الإدارة الإلكترونية، ويساهم في نجاحها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 44

<sup>2</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 240 .

<sup>3</sup> حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014، ص 47 .

<sup>4</sup> إلهام خرشي، الإدارة الإلكترونية في الجزائر، مطبوعة مقدمة لطلبة سنة ثالثة علوم قانونية وإدارية، تخصص إدارة إلكترونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، بالسداسي الثاني للسنة الجامعية 2020/2019، ص 01

وبالرغم من وجود بعض الآراء الفقهية التي تساند ما تقوم به السلطات العليا من مجهودات في هذا المجال ويؤكدون على وجود إرادة سياسية لتنفيذ هذا المشروع ومن بينهم الباحثة " ليلي مطالي" إذ ترى أن مختلف برامج الإصلاحات الإلكترونية للجزائر دليل على وجود إرادة سياسية لتحقيق مشروع الجزائر الإلكترونية، إلا أن هناك من يخالفهم، فحسب رأي الباحث "عبد الحكيم حطاش" أن حكم الباحثة ليلي مطالي حكم غير صائب، فإذا حللنا بشكل عميق محتوى هذه البرامج ووتيرة تنفيذها ومدى إصرار القيادة العليا للدولة على تنفيذها وفقا لاستراتيجية واضحة وشاملة ووفقا لبرنامج زمنية مضبوطة، نجدها جد متأخرة خاصة إذا تتبعنا المخططات التنموية المنتهجة من طرف الحكومة الجزائرية عبر المخططات الخماسية المتعاقبة منذ مطلع الألفية، حيث نلاحظ بشكل واضح عدم إعطاء الاهتمام اللازم بالمشروع الإلكتروني<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى مؤشرات الحكومة الإلكترونية التي سنفصل فيها فيما بعد؛ نجد أن الجزائر متأخرة جدا مقارنة بباقي الدول العربية والدول المجاورة لها، فعلى سبيل المثال احتلت الدولة الليبية سنة 2016 رتبة أحسن بكثير من ترتيب الجزائر رغم ظروفها السياسية والأمنية، وهذا إن دلّ على شيء فإنه يدل على ضعف الاستراتيجية الوطنية وضعف الرؤية والإرادة السياسيتين لتجسيد التحول المنشود.

ويرجع هذا الأمر لعدة أسباب من بينها؛ عدم التنسيق بين الحكومات المتداولة، فكل حكومة جديدة تعتبر ما قامت به الحكومة السابقة خاطئ، وعليها أن تنطلق بأفكار جديدة، مما جعل مشروع الإدارة الإلكترونية يستقر عند نقطة البداية كل سنة ويدور حول حلقة مفرغة دون المضي قدما لنمو هذا المشروع<sup>3</sup>.

وبالنسبة لمدى تنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية على المستوى الإدارة المحلية؛ فإن عملية التحول إلى نظام الإدارة الإلكترونية؛ عملية مرتبطة بالقرار السياسي المركزي فالأمر كله يرجع للإدارة المركزية في وضع الاستراتيجيات، وما على الإدارة المحلية إلا التنفيذ فقط، فهذه الأخيرة لا يحق لها اتخاذ قرار تغيير أسلوب تقديم الخدمات إلى أسلوب إلكتروني، بالإضافة إلى نقص تدفق المعلومات من الإدارة المركزية نحو الإدارة

<sup>1</sup> فوزية بوخيزة، عبد القادر بلعربي، حسينة بلعوجة، جودة الخدمة العمومية في ظل الإدارة الإلكترونية بالجزائر، الملتقى الوطني حول الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة التكوين المتواصل، المركز الجهوي بمستغانم، 15/16 أفريل 2015، ص 07 .

<sup>2</sup> عبد الحكيم حطاش، مرجع سابق، ص 231 .

<sup>3</sup> سليم بلحماس، مرجع سابق، ص 101 .

المحلية، فكل هذه الأمور تعيق نجاح الإدارة الإلكترونية على المستوى المحلي وتعرقها<sup>1</sup>، لهذا يستوجب الأمر نقل السلطات والوظائف والمسؤوليات والموارد في المجالات التي تخص الوحدات المحلية من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

كما أن بطء عملية إتخاذ القرارات وعمليات الإصلاح والتغيير والاندماج، هذا إلى جانب طغيان البيروقراطية في الجانب الإداري وانخفاض مستوى الثقة بالحكومة ومعاملاتها<sup>3</sup>، سيؤدي حتما إلى عرقلة مشروع الإدارة الإلكترونية.

ولهذا يستحسن من السلطات العليا للبلاد أن تقوم بصياغة استراتيجية ورؤية وطنية شاملة متوازنة مع التطور الإداري الخاص بمشروع الإدارة الإلكترونية.

## 2/ المعايير التشريعية :

يعد البناء القانوني للإدارة الإلكترونية من ضمن الشروط الأساسية لتحقيقها على أرض الواقع وتطويرها، كما تعتبر من أهم التحديات التي عرفتتها وواجهتها الدول التي بادرت بتحويل حكوماتها من النمط التقليدي إلى النمط الحديث وهو رقمنة الإدارة، وكما نعلم سن القوانين لا يصدر عن السلطات المحلية، ولهذا فالإدارة المحلية ما هي إلا سلطات تنفذ سياسة وقوانين السلطة المركزية.

ويرجع إلزامية تكييف البناء القانوني مع مستجدات الإدارة الإلكترونية إلى تغير في بعض المعطيات؛ فالعلاقة بين الإدارة والمواطن سابقا كانت قائمة على الطابع المادي للخدمة والمتمثلة في الأوراق والكتابة، لكن في الوقت الحالي أصبحت قائمة على التبادل الإلكتروني للمعلومات والوثائق، الأمر الذي أدى إلى رفع درجة المخاوف حول سلامة تحويل وتخزين المعلومات الإلكترونية، بالإضافة إلى إشكالية حماية الخصوصية سواء للأفراد أو المؤسسات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> محمد بن اعراب، تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة، وإشكالية التخلص من منطقتي التسير التقليدي، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، تصدر عن كلية الآداب والعلوم الاجتماعية بجامعة فرحات عباس، سطيف، ديسمبر 2014، ص 83.

<sup>2</sup> محمد بن اعراب، مرجع سابق، ص 83.

<sup>3</sup> عبد القادر عيان، مرجع سابق، ص 104.

<sup>4</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 62.

أضف إلى ذلك إشكالية الحجية القانونية للأدلة الإلكترونية في الإثبات أمام الجهات القضائية، وكذا حجية الإثبات بالوسائل الإلكترونية وإشكالية التوقيع الإلكتروني والتعاقد الإلكتروني<sup>1</sup>. إلى آخره من الإشكاليات المتعلقة بالتعاملات الإلكترونية وكل ما يترتب عليها.

وبالتالي؛ فأى حكومة تريد الولوج في عالم الإدارة الإلكترونية، يتحتم عليها تغيير إطارها التشريعي بما يتوافق مع التعاملات الإلكترونية وعلى خلاف ما كان معمول به وفق الإجراءات الورقية التقليدية، ومن بين هذه التعديلات مثلا سن قوانين تحكم التعاملات الإلكترونية من توقيع ودفع إلكترونيين، وحفظ السجلات الإلكترونية، بالإضافة إلى تعديل القوانين المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية، وقانون الإجراءات الجزائية لتتماشى مع الجرائم الإلكترونية بكل أنواعها<sup>2</sup>، فأغلب الدول في الوقت الحالي تعمل على سن القوانين لمنع جرائم الحاسوب باعتبارها جرائم دولية عابرة للحدود، وهو الأمر الذي قرره هيئة الأمم المتحدة سنة 1990 فألزمت الدول على اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من الجرائم الإلكترونية وذلك بتحديث قوانينها<sup>3</sup>.

وهو الأمر الذي تحاول الدولة الجزائرية القيام به لكن للأسف هناك تأخر كبير في إصدار التشريعات اللازمة للتحويل الإلكتروني، مما ساهم في ضعف تحقيق الأمن المعلوماتي، بالإضافة إلى انتهاجها الأسلوب المركزي في إدارة التطبيقات الرقمية، مما أدى إلى بقاء الإدارة المحلية رهين القرارات المركزية، بما يتسبب في الكثير من الحالات في تأخر تطبيق البرامج وقواعد البيانات.

زيادة على ذلك ضعف التنسيق بين الأجهزة والإدارات المختلفة واستمرار هيمنة البيروقراطية والذهنيات القديمة، التي لم تتجاوب بعد مع التطور التكنولوجي، على التسير في الكثير من إدارتنا<sup>4</sup>.

إذن فغياب النصوص التنظيمية لبعض النصوص القانونية، وكذا غياب قانون المعاملات الإلكترونية<sup>5</sup>، من الأمور التي تؤخر وتعرق عملية النهوض بمشروع الإدارة الإلكترونية بالجزائر، فضعف الإطار القانوني المنظم وهكذا مشروع بكل ما يترتب عليه حتما سيعرقل تطوره، وكمثال على ذلك غياب قواعد المساءلة الجنائية على كل من قام بالعبث بمعلومات الكومبيوتر والشبكات وأساء استخدامها، وعلى كل

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 63 .

<sup>3</sup> عبدالله حاج سعيد، تقييم نظام الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، المجلد 01، العدد 02، معهد العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي نور البشير البيض، أكتوبر 2015، ص 27 .

<sup>4</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 25 .

<sup>5</sup> عبد القادر عبان ، مرجع سابق، ص 104 .

الأنشطة المجرمة المرتكبة بواسطتهما، وهذا الأمر يؤدي إلى عدم الأمان للتعامل بهكذا وسائل سواء فيما بين الإدارات العمومية أو بينها وبين المواطنين<sup>1</sup>.

فإلى حد الساعة لا يوجد نص قانوني يعالج مواضيع مرتبطة بحفظ المعلومات السابقة عن طريق التكنولوجيا الحديثة وطريقة التعامل بها في ظل تواجد ما يعرف بالجرائم الإلكترونية بالرغم من صدور جملة من التشريعات لها علاقة بهذا الأمر كالتنظيم الخاص بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين سنة 2015، وتعديل قانون العقوبات مؤخرا لتقنين الجريمة الإلكترونية وآليات مكافحتها موضوعيا وإجرائيا، إلا أنها جُذ متأخرة، حيث لا يعقل أن تنطلق الحكومة في تنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية دون إصدار النصوص المنظمة للتصديق الإلكتروني الذي يعتبر أساس الثقة في مثل هذه المعاملات<sup>2</sup>.

إن البعد الأمني والإداري أحد أهم تحديات استعمال التكنولوجيا لما لها من آثار تتعلق بإمكانية اختراق المنظومة المعلوماتية، وإمكانية فقدان خصوصية وسرية بيانات معلومات المواطنين وضمن بقائها وعدم تزويرها أو حذفها أو تدميرها، في ظل انعدام التقنية العالية والبنية التحتية والاتصالات الميسرة على مستوى الإدارة مما يعرقل تطبيق تعميم التكنولوجيا الحديثة<sup>3</sup>.

وبالتالي نستطيع القول أنه لا يوجد في القانون الجزائري قانون خاص وشامل للمعاملات الإلكترونية بشكل مستقل عن بقية القوانين، وهو ما يعتبر نقطة ضعف جوهرية، وخللا استراتيجيا في تنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر<sup>4</sup>.

ولتأكيد هذا الضعف نقوم بمقارنة بسيطة بين ما قامت به الجزائر منذ تبنيتها لمشروع الإدارة الإلكترونية إلى غاية اليوم مع ما قامت به الدولة الماليزية، حيث نجد فروقات شاسعة بينهما، فالدولة الماليزية وضعت أسس مشروعها الإلكتروني سنة 1996 تحت تسمية " الممر الخارق للوسائط المتعددة " انطلقت سنة 1997، وبعدها مباشرة استحدثت سياسات عدة وسن تشريعات مختلفة لتقنين الفضاء الرقمي الحاضر والمستقبلي لماليزيا؛ ومن بين تلك التشريعات: قانون التوقيع الرقمي سنة 1997، قانون الجريمة الإلكترونية سنة 1997، تعديل قانون حقوق النشر والتأليف 1997، قانون التطبيق عن بعد (Telemedicine Act) سنة 1997، قانون الاتصال والوسائط المتعددة 1998، قانون حماية البيانات الشخصية 2004... إلخ،

<sup>1</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 62 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 234 .

<sup>3</sup> وسيلة واعر، مرجع سابق، ص 09 .

<sup>4</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 235 .

وهنا يبدو جليا التوافق بين التخطيط والتنفيذ في التجربة الماليزية، فبعد إطلاق المشروع مباشرة جاءت ترسانة من القوانين التي تسمح بوضع المشروع حيز التنفيذ، الأمر الذي غاب في التجربة الجزائرية في مجال التشريع المتعلق بتأطير الحكومة الإلكترونية<sup>1</sup>، بمعنى أن القيادة الماليزية لم تتأخر أبدا في مواكبة التحول العالمي في مجال الإدارة العمومية، وسارعت من خلال مشروعها الوطني هذا منع إتساع الفجوة الرقمية مع العالم المتقدم<sup>2</sup>.

مما سبق؛ يمكننا القول أنه لا بد من السلطات العليا للدولة الجزائرية أن تعمل على إيجاد حلول قانونية لكل الاعتبارات المطلوبة لحسن تنفيذ برنامج الحكومة الإلكترونية ومن بين هذه الاعتبارات نذكر ما يلي:<sup>3</sup>

- تحديد مدى حجية قانونية الدفع الإلكتروني ومدى قبوله .
- حجية التعاقد الإلكتروني وحجية التوقيع الإلكتروني.
- انتهاك الخصوصية الشخصية ورسم إطار المسؤوليات الجزائية والمدنية الناشئة عنه .
- وسائل الإثبات الإلكترونية ومدى قبولها عندما تعتمد على أدلة مستمدة من وسائل إلكترونية أو مستخرجة بطرق إلكترونية.
- صعوبات تطبيق المسؤولية الجزائية على سلوكيات مرتبطة ببيئة تقنية ومن ذلك التزوير التقني وجرائم الاختلاس والسرقه وإساءة الائتمان وإساءة استعمال السلطة والتعسف بها عندما ترتبط بنشاط تقني إلكتروني.
- صعوبة تطبيق القانون الوطني عندما يمتد الفعل بين أكثر من دولة .

### 3/ المعوقات الإدارية :

إن عدم تبسيط الإجراءات الإدارية وسيطرة البيروقراطية، إلى جانب عدم وضوح الرؤية الاستراتيجية لتخطيط برامج مشروع الإدارة الإلكترونية سواء على المستوى المركزي أو المحلي؛ تعتبر تحديات وصعوبات تواجهها الإدارة الجزائرية في تنفيذ هذا المشروع وتنطوي تحت هذه التحديات ما يلي :

- تعد المركزية الشديدة التي تعاني منها الإدارة المحلية من أكثر التحديات التي تواجه مشروع الإدارة الإلكترونية، مما يتطلب تحقيق اللامركزية على المستويين الأفقي والرأسي وذلك على النحو التالي:

<sup>1</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 236 - 237 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 229 .

<sup>3</sup> أسامة أحمد المناعسة وجمال محمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2013، ص 86 \_ 87 .

- المستوى الأفقي: ويتسنى ذلك بتمكين المجالس المحلية من وضع الخطط والبرامج والسياسات التي تتلائم مع خصوصية بيئتها؛ بمعنى مشاركة الوحدات المحلية في اتخاذ القرار الوطني .
- المستوى الرأسي: ويتسنى ذلك من خلال نقل السلطات والوظائف والمسؤوليات والموارد من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية؛ الأمر الذي يتطلب إجراء تعديلات قانونية وتشريعية وهيكلية<sup>1</sup> .
- انعدام التنسيق والتخطيط على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الإلكترونية<sup>2</sup>، فالتخطيط الشمولي والإرادة السياسية الجادة لابد منهما لكي نجيب على التساؤلات التالية :
  - \_ ما شكل الحكومة الإلكترونية التي تناسبنا؟
  - \_ كيف تعد الخطط الكفيلة بتطبيق نجاح للحكومة الإلكترونية ؟
  - \_ كيف نعرف أننا فشلنا في التطبيق ؟ ومتى ؟
  - \_ ما هي المراحل اللازمة للوصول للتطبيق المثالي للحكومة الإلكترونية<sup>3</sup> ؟
- ضعف التنسيق بين القطاعات، أي بين الأجهزة والإدارات الأخرى ذات العلاقة بنشاط المنظمة حتى التي تملك نفس الأنواع من الأجهزة والبرمجيات<sup>4</sup>، وسبب ذلك الافتقار إلى التخطيط السليم لعملية التحول نحو الإدارة الإلكترونية وغموض الرؤية المستقبلية لتجسيدها، فمشروع بهذا الحجم يتطلب تنسيقاً على مستوى عال لدى السلطات العمومية، ويستحيل على وزارة واحدة أن تأخذ على عاتقها مشروعاً بهذا الحجم ويمس كل القطاعات<sup>5</sup> .
- عدم وجود هياكل تنظيمية محددة وواضحة، وعدم احتواء تلك الهياكل للوظائف التي تغطي كافة الأنشطة بالمنظمة<sup>6</sup> .

<sup>1</sup> رابح الوافي ، محاولة إرساء الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية \_ دراسة حالة دائرة سيدي عيسى \_ رسالة ماجستير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، السنة الجامعية 2014/2015، ص 102 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 79 .

<sup>3</sup> أسامة أحمد المناعسة وجمال محمد الزعبي، مرجع سابق، ص 85 .

<sup>4</sup> رابح الوافي، مرجع سابق، ص 80 .

<sup>5</sup> عبدالله حاج سعيد، مرجع سابق، ص 23 .

<sup>6</sup> رابح الوافي، مرجع سابق، ص 80 .

• مقاومة التغيير: تحدث المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عن ما أسماه بالعراقيل النفسية التي تعيق تحول الإدارة من النمط التقليدي إلى النمط الحديث وهو النمط الرقمي، تتمثل هذه العراقيل في قلة الوعي وعدم الكفاءة لدى المسؤولين الإداريين أو الموظفين، إلى جانب عدم اقتناع الإدارات والمتعاملين معها بفوائد هذا التحول أو التغيير<sup>1</sup>.

أيضا فتخوف المسؤولين من رقمنة وحوسبة جميع الملفات، لأنها عملية تحد من عمليات الفساد والتزوير هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى فهم يتخوفون من التغيير والتوجه لكل ما هو رقمي بسبب التكوين القاعدي الذي تلقوه في السنوات الماضية، أضف إلى ذلك فإن التحول نحو الحكومة الإلكترونية سيؤدي إلى زوال العديد من المناصب والوظائف في الإدارة العمومية، مما سيخلق أمام الدولة والمسؤولين صعوبات لخلق مناصب جديدة للموظفين الذين سيتم تسريحهم جراء تبني مشروع الإدارة الإلكترونية<sup>2</sup>.

- عدم التدرج في تطبيق الإدارة الإلكترونية .
- عدم توافر التدريب المتخصص بشكل كامل<sup>3</sup> .
- غياب هيئة رسمية محددة تتبنى المشروع من بداية ظهور البوادر الأولى لمشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر، بحيث كل الجهات تعمل بمفردها نحو تحقيق أهداف منفردة، الأمر الذي يلزم المواطن بالبحث عن تلك الخدمات في مواقع متعددة<sup>4</sup>، ولهذا فإن عدم إيلاء المشروع عكله إلى جهة عليا معينة على المستوى الوطني، وتكون ذات استقلال إداري فني ترتبط برأس الهرم التنفيذي<sup>5</sup> وهو الوزير الأول أو من ينوبه .
- يتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية المشاركة بين كافة فئات المجتمع المحلي لتحقيق التكامل بين الأطراف المشاركة في تقديم الخدمة الإلكترونية، وقصور التوجه التسويقي للإدارات والمنظمات الحكومية، وعدم تركيزها على احتياجات المواطنين ورغباتهم قد يؤدي إلى حدوث فجوة بين توجهات المخططين لبرامج الإدارة الإلكترونية وبين اتجاهات المواطنين، فضلا عن نقص الوعي السياسي في المناطق المحلية الذي يقف عائقا أمام تلك المشاركة.

<sup>1</sup> العربي بوعمامة، رقاد حليلة، مرجع سابق، ص 43 .

<sup>2</sup> سليم بلحماس، مرجع سابق، ص 101 .

<sup>3</sup> رابح الوافي ، مرجع سابق، ص 80.

<sup>4</sup> سليم بلحماس، مرجع سابق، ص 101 .

<sup>5</sup> أسامة أحمد المناعسة وجمال محمد الزعبي، مرجع سابق، ص 85 .

• تركيز جهود التنمية في المناطق المحلية على إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين واستبعاد إدخال التطور التكنولوجي ضمن أولويات المواطن المحلي الذي يعاني البطالة وانخفاض مستوى المعيشة ونقص الإمكانيات مما قد لا يساعده على الاندماج في مجتمع المعلومات، إذ ينظر الكثير من المواطنين للإدارة الإلكترونية على أنها نوع من الرفاهية<sup>1</sup>.

#### 4/ المعوقات البشرية :

من أهم المعوقات التي تقف كعقبة أمام مشروع الإدارة الإلكترونية، وتعاني منه الإدارات العمومية؛ هو النقص في عدد الموارد البشرية المؤهلة للتعامل مع هذا التطور التكنولوجي .

ويرى بعض الفقهاء أن أسباب فشل مشاريع نظم المعلومات؛ يعود بنسبة 10% فقط إلى أسباب فنية، ويعود بنسبة 90% إلى أسباب إدارية وبشرية، ولهذا فالعامل البشري عامل مهم في نجاح تطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية في أي دولة كانت، على أساس أنه يتناول مدى جاهزية الإنسان كمستخدم للتكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال<sup>2</sup>، لكن للأسف تعترى تطبيق هذا المشروع بالجزائر من هذا الجانب عدة معوقات نذكر منها :

- قلة العناصر البشرية المدربة والقادرة على التعامل والتشغيل والصيانة لهذه التقنية الجديدة والمعقدة<sup>3</sup>.
- ندرة الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال على مستوى الوزارات والهيئات الحكومية وذلك رغم الجهود المبذولة من أجل تنمية الكفاءات في هذا المجال<sup>4</sup>.
- عدم توافر الحافز القوي لدى الأفراد لإنجاح عملية التحول، وعدم إحساسهم بأنهم جزء من عملية التحول والنجاح .
- مقاومة الموظفين للتغيير والخوف من فقدان وظائفهم ومن ذلك إحساس بعض المدراء وذوي السلطة بأن التغيير يشكل تهديدا لسلطتهم.
- خوف بعض الموظفين من التعامل مع الأجهزة الإلكترونية.
- عدم الثقة في حماية سرية وأمن التعاملات الشخصية.

<sup>1</sup> محمد بن اعراب، مرجع سابق، ص 67 .

<sup>2</sup> عبدالله حاج سعيد، مرجع سابق، ص 25 .

<sup>3</sup> رابح الوافي، مرجع سابق، ص 82 .

<sup>4</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 47 .

• عدم تشجيع المسؤولين وأجهزة الإعلام للأفراد على التعلم الذاتي لبرامج وتطبيقات الإدارة الإلكترونية وتقنية المعلومات<sup>1</sup>.

• حاجز اللغة حيث أن التعامل مع شبكة الأنترنت بشكل عام يتطلب الإلمام باللغة الإنجليزية<sup>2</sup>.  
مما سبق، نستخلص أن العنصر البشري يجب أن يجمع بين أمرين رئيسيين حتى لا يكون عائقا أمام مشروع التحول الحكومي للإدارة الإلكترونية وهما: امتلاك الكفاءة الإلكترونية الكافية وقبول الثقافة الرقمية الجديدة<sup>3</sup>.

5/ المعوقات المادية:

منذ أواخر القرن الماضي أدركت الدولة الجزائرية ضرورة وأهمية تكنولوجيا المعلومات والاتصال لضمان التطور الاجتماعي والاقتصادي وذلك من خلال تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين، وهو الأمر الذي نلاحظه من خلال تتبعنا لما قامت به الدولة الجزائرية في هذا المجال، إذ تم الاعتماد على شبكة الأنترنت والاستفادة من خدماتها في مختلف التطبيقات المتصلة بها، باعتبار الأنترنت التقنية المحورية في استراتيجية التحول الإلكتروني<sup>4</sup>، لكن كما ذكرنا سابقا فمشروع الإدارة الإلكترونية تعيقه بعض العقبات تحول بينه وبين النجاح ومن بين هذه المعوقات في الجانب المادي نذكر ما يلي<sup>5</sup>:

• تأخر الدولة الجزائرية في استكمال البنية التحتية للاتصالات، أضف إلى ذلك اختلافها من منطقة إلى أخرى، مما ينجر عنه اختلاف بين الوحدات المحلية في تقديم خدماتها باعتمادها على الإدارة الإلكترونية، وعليه فإن الفارق كبير لسد الفجوة الرقمية مع الدول المتطورة في هذا المجال .

• عجز قطاع البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال على تلبية طلبات العملاء على إيصال الهاتف الذي يعتبر أهم جهاز لقنوات التواصل عبر الأنترنت .

• محدودية انتشار استخدام الأنترنت في الجزائر مقارنة بالدول المجاورة وباقي دول العالم .

<sup>1</sup> رابح الوافي، مرجع سابق، ص 82 .

<sup>2</sup> حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص 49 .

<sup>3</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 55 .

<sup>4</sup>نادية سلامي، الإدارة الإلكترونية كأساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات-، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 02، جوان 2015، ص 201 .

<sup>5</sup> إلهام غانم، مزايا وتحديات الانتقال من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الإلكترونية تجارب بعض الدول بما فيها الجزائر، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، المدرسة الوطنية العليا للإقتصاد والإحصاء التطبيقي، الجزائر، العدد 02، المجلد 11، ديسمبر 2014، ص 16 .

• رغم انتهاء الفترة المحددة لمشروع الإدارة الإلكترونية (2008-2013)، إلا أن التعاملات الإلكترونية في الجزائر لا تزال في بدايتها، بالرغم من محاولتها لتعميم التعاملات المالية الإلكترونية على مستوى مختلف المؤسسات المالية والتجارية، وكمثال على ذلك البطاقة المغناطيسية فحسب تصريح لمدير الاتصالات بمؤسسة بريد الجزائر فإنه من مجموع 06 ملايين بطاقة تم استخدام 02 مليون فقط و 04 ملايين لم تستخدم وهذا يرجع لرغبة واختيار المواطنين (العملاء) في استخدام الطريقة التقليدية ألا وهي استعمال الصكوك البريدية بدل التعاملات الإلكترونية في هذا المجال، ويرجع هذا كما ذكرنا سابقاً إلى عامل الخوف وقلة حملات التوعية بمدى فائدة التعاملات الإلكترونية في هذا المجال .

• ضعف المواقع الإلكترونية التي تفسح المجال للمواطن لإبداء رأيه ومناقشة القرارات والسياسات والمخططات الإدارية خاصة على صعيد المجالس المحلية، والابلاغ عن الفساد المالي والإداري وتقديم الشكاوى والطعون والاقتراحات ومنها بوابة المواطن، ويرجع ذلك لضعف اهتمام الحكومة بالمشاركة الإلكترونية، أما عن المعلومات من حيث الكيف أو النوع، فهي معلومات عامة في أغلبها، حيث تغيب المعلومات المهمة والمتعلقة مثلًا بالميزانية السنوية للهيئات ومخطط صرفها، المخططات الإدارية للهيئات العمومية، إعلانات التوظيف الخاصة بالهيئات الحكومية، عرض التقارير السنوية للنشاط، وعليه فدرجة الشفافية في الأعمال الحكومية ضئيلة جداً<sup>1</sup>.

#### 6/ المعوقات المالية:

من المعلوم أن كل مشروع ضخم يتطلب أموالاً ضخمة، الأمر الذي ينطبق على مشروع الإدارة الإلكترونية؛ فهو يحتاج إلى أموال ضخمة تتلاءم مع هذا الأسلوب التقني الحديث، وكل ما يستلزمه من معدات وتأهيل للموارد البشرية وغيرها من الأمور الضرورية، لكن بالنسبة للإدارة الجزائرية سواء المحلية أو الوطنية تعرقل سيرورتها من الجانب المالي عدة معوقات أهمها<sup>2</sup>:

- قلة الموارد المالية المحلية وتركيز جهود التنمية في الولايات الرئيسية أو العواصم باعتبارها واجهة الدولة، دون النزول إلى مستوى المراكز والقرى العميقة التابعة للمحليات، ومن شأن ذلك الإضرار بفعالية الإدارة الإلكترونية، فالاعتمادات المالية المخصصة لمجال البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال لم تتعد:

<sup>1</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 03 .

<sup>2</sup> الوافي رايح، مرجع سابق، 82 ، نقلا عن شائع بن سعد مبارك القحطاني، مجالات ومتطلبات ومعوقات الإدارة الإلكترونية في السجون، مذكرة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، الرياض، 2006، ص 43 .

3.680.186.000 دج في ميزانية سنة 2014 مثلا إذ جاءت في المرتبة ما فوق 22 في ترتيب الوزارات ( فيما يخص الاعتمادات المخصصة لها في مجال التسيير )<sup>1</sup>.

ولقد بدأت خدمات الدفع الإلكتروني متأخرة جدا مقارنة بتاريخ إطلاق مشروع الإدارة الإلكترونية وذلك بعد قرابة 11 سنة، حيث أعلن وزير التجارة أن العملية ستنتقل بتاريخ 2020/09/22، بعد أن كانت الوزارة قد أصدرت بلاغا تفيد فيه أنه تطبيقا لأحكام المادة 111 لقانون المالية لسنة 2020، تعلم وزارة التجارة كافة التجار، أنهم ملزمون بوضع تحت تصرف المستهلك وسائل الدفع الإلكتروني قصد تمكينه من تسديد مبلغ مشترياته عبر حسابه البنكي أو البريدي الموطن قانونا على مستوى مؤسسة بريد الجزائر أو المؤسسات البنكية المعتمدة.

في هذا الإطار، فإن كل التجار مدعويين للتقرب من مصالح بريد الجزائر و/أو البنوك والمؤسسات المصرفية لطلب تجهيز فضاءاتهم التجارية بالوسائل اللازمة قصد ضمان تقديم خدمة الدفع عن بعد ( TPE , QRCode)، الأمر الذي لاحظناه من خلال التعامل مع المراكز التجارية .

- قلة الموارد المتاحة بسبب الارتباط بميزانيات ثابتة ومحدد فيها الإنفاق .
- ارتفاع تكاليف توفير البنية التحتية من شراء الأجهزة والبرامج التطبيقية وإنشاء المواقع وربط الشبكات .
- محدودية المبالغ المالية المخصصة لتدريب العاملين في مجال نظم المعلومات .
- ارتفاع تكاليف خدمة الصيانة لأجهزة الحاسبات الآلية .
- تكاليف الحاسب الآلي الشخصية للأسر المتوسطة والفقيرة .
- تكلفة استخدام الشبكة العالمية للإنترنت .
- التكلفة الباهضة للاستثمار في تقنيات المعلومات، الذي يتطلب فتح المجال للشراكة مع القطاع الخاص<sup>2</sup>.
- التأخر في مجال الرقمنة بقطاع البنوك والتجارة بسبب التأخر في تقنية الدفع الإلكتروني ويرجع ذلك إلى ارتفاع تكاليف شراء الأجهزة (نهائي الدفع والموزع الآلي للنقود) وتطورها التكنولوجي، وكذا تخوف البنوك من عدم سداد أصحاب البطاقات للأموال المستحقة، بالإضافة إلى رداءة الخدمات البنكية وكثرة تعطل هذه

<sup>1</sup> محمد بن اعراب، مرجع سابق، ص 67 .

<sup>2</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 02 .

الأجهزة وانخفاض القدرات المالية لاقتناء هذه البطاقات وضعف ثقة الجزائريين في تعاملهم بالبطاقات البنكية<sup>1</sup>.

- ضعف التسجيل في السجل التجاري الإلكتروني بسبب امتناع التجار عن ذلك، ويعود ذلك لأسباب بيروقراطية كضرورة التنقل لمركز السجل التجاري، وإعداد الملف... إلخ مع أنه كان بالإمكان أن تتم عملية التسجيل عن بعد، فأين الخلل<sup>2</sup>؟

مما سبق؛ نلاحظ أن الإدارة الإلكترونية في الجزائر لا تزال في مرحلة الحبو وتسير بشكل بطيء مقارنة بالدول التي تبنت هذا المشروع ضمن ما يعرف بعملية الترقية الإدارية وتطوير الخدمات وتحسينها بشكل يرقى إلى مستوى طموحات المواطنين ووفق ما تتطلبه حاجاته التي تتميز بالتغير المستمر، لهذا كان وجوباً على السلطات العليا بالبلاد مواكبة كل ما أستجد في الأمور الإدارية على المستوى العالمي، إضافة إلى تلك التغيرات المستمرة لحاجات المواطنين<sup>3</sup>.

### ثانياً : واقع جاهزية الإدارة الإلكترونية بالجزائر

لقد تبنت الدولة الجزائرية " مشروع الجزائر الإلكترونية " لكي ترقى في تقديم خدماتها العامة وتحسن العلاقة بين الإدارة والمواطن، لكن السؤال المطروح ما مدى جاهزية الدولة الجزائرية في تنفيذ هذا المشروع على أرض الواقع ؟.

ومن أجل الإجابة على هذا السؤال يجب معرفة مدى توفر بعض الخصائص التي تعبر عن مدى جودة الخدمة العمومية بتطبيق الإدارة الإلكترونية ومدى وجود استراتيجية تحسن العلاقة بين الإدارة والمواطن، ولا يتأتى هذا إلا بقياس مختلف الخدمات المقدمة عبر المواقع الإلكترونية للحكومة الجزائرية، وهو الأمر الذي تقوم به هيئة الأمم المتحدة بتقييم مؤشرات تنمية الحكومة الإلكترونية وغيرها من المؤسسات كالبنك الدولي ووحدة الاستخبارات الاقتصادية والمنتدى الاقتصادي العالمي وشبكة UNPAN وغيرها .

حيث تتضمن تقارير هذه المؤسسات؛ قياس لأوضاع برامج الحكومة الإلكترونية بالدول المعنية، وتعد وتجهز نتائجها وفقاً لـ 05 مؤشرات وهي: (مؤشر المشاركة الإلكترونية للمواطنين في برنامج الحكومة الإلكترونية، مؤشر جاهزية الحكومة الإلكترونية، مؤشر الرأسمال البشري، مؤشر الاستعداد الإلكتروني لتنفيذ برامج الحكومة الإلكترونية، ومؤشر البنية التحتية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال .

<sup>1</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 04 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 02 .

<sup>3</sup> عبان عبد القادر، مرجع سابق، ص 104 .

ولكي تتمكن هذه المؤسسات من الوصول إلى ترتيب عالمي في مدى تفوق الدولة في تنفيذ برامج الحداكمة الإلكترونية؛ تمنح كل دولة درجة طبقاً لأوضاعها في المؤشرات الخمس السالفة الذكر، ومن حاصل جمع المقاييس الخمسة يتم التوصل إلى متوسط عام أو درجة موحدة نهايتها العظمى الواحد الصحيح، وبناءً عليه تتحدد مرتبة الدولة في المؤشر العام الرئيسي للتقرير، وكلما اقتربت الدرجة من الواحد الصحيح كلما كان برنامج الحداكمة الإلكترونية ناجحاً في تقديم خدمات راقية للمواطنين، وبالتالي تحتل تلك الدولة مرتبة متقدمة في المؤشر العام والعكس بالعكس... إلى آخره من التفاصيل الفنية المتعلقة بهذا الموضوع<sup>1</sup>.

ويعتبر تقييم الحداكمة الإلكترونية أمراً مهماً لجميع حكومات دول العالم، وذلك من أجل الوقوف على الوضعية الحالية لدرجة تنمية الحداكمة الإلكترونية فيها، حيث تعبر نتائج التقييم عن مدى تطبيقها لمخططات العمل الحداكمي ودرجة تحقيق استراتيجيات وأهداف المشروع الرقمي، كما تساهم في اكتشاف نقاط القوة والضعف، وتسمح بالمقارنة المرجعية على المستوى المحلي والدولي<sup>2</sup>.

ولقد أجرى الباحث Heeks سنة 2008 دراسة حول مشاريع تطبيق الحداكمة الإلكترونية عبر العالم، مفادها أن 15% من دول العالم حققت النجاح في التطبيق، في حين فشلت أخرى بنسبة 35%، أما 50% من الدول المتبقية فقد حققت إما نجاحاً أو فشلاً نسبياً، ومعظم حالات الفشل كانت في الدول النامية . وهذا الأمر إن دلّ عن شيء فإنما يدل على أن مشروع الإدارة الإلكترونية هو مشروع بالغ التعقيد مرتفع التكلفة، الشيء الذي يتطلب عملية رقابة وتقييم قبلية وأنية وبعديّة عن عملية التنفيذ، وذلك تبادياً لهدر المال العام من جهة، وعدم توسيع الفجوة الرقمية من جهة أخرى؛ خصوصاً الدول البادئة ( الناشئة) في مجال الحداكمة الإلكترونية<sup>3</sup>.

وتختلف النماذج المستخدمة في الدراسات التقييمية للحداكمة الإلكترونية حسب الحالة التي وصلت لها الدولة المطبقة للحداكمة الإلكترونية (حسب المرحلة)، لكن النموذج المعتمد من قبل منظمة الأمم المتحدة هو تقييم الجاهزية الإلكترونية؛ ويقصد بهذه الأخيرة دراسة مستوى نظم وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتقييم الهياكل الإدارية ودرجة كفاءة المؤسسات العمومية، وفعالية نظم التعليم والتدريب

<sup>1</sup> إلهام يحيوي، مرجع سابق، ص 31 .

<sup>2</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 210 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

والاستشارات والخدمات الرقمية<sup>1</sup>، كما يقصد بها القدرة على استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتنمية الاقتصاد وزيادة الرفاهية<sup>2</sup>.

ولقد بدأت الأمم المتحدة العمل بهذا القياس السنوي لخدمات الحكومة الإلكترونية منذ عام 2001 للدول الأعضاء بها والتي يبلغ مجموعها 193 دولة، واعتبارا من سنة 2008 أصبح يجرى هذا القياس مرة واحدة كل سنتين<sup>3</sup>.

حيث وضعت منظمة الأمم المتحدة مؤشرات مرجعية لقياس درجة تطور الحكومة الإلكترونية في الدول محل الدراسة، ويتمثل المؤشر الرئيسي لدراسات الأمم المتحدة في قياس تطور الحكومة الإلكترونية EGDE<sup>4</sup>، وهو مؤشر مركب تقيس به مدى استعداد وقدرة الدول وإداراتها ومؤسساتها الوطنية على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل تقديم الخدمات العمومية لمواطنيها بطريقة راقية، ويقيم هذا المؤشر الخصائص التقنية للمواقع الوطنية الإلكترونية على شبكة الانترنت بالإضافة لسياسات الحكومة الإلكترونية المتبعة واستراتيجيات تطبيقها، وبالخصوص قطاعات تقديم الخدمات الأساسية والمتمثلة في الصحة، المالية، العدالة، الخدمات الاجتماعية، التربية والتعليم.

ويعبر هذا المؤشر عن متوسط مرجح لثلاثة أرقام قياسية موحدة حول الأبعاد (المعايير) الأكثر أهمية للحكومة الإلكترونية. تتمثل هذه المؤشرات في ثلاث أنواع<sup>5</sup> وهي<sup>6</sup>:

➤ المؤشر الأول: مؤشر الخدمات الإلكترونية أو الخدمات على الخط ويمثل نطاق ونوعية الخدمات عبر شبكة الانترنت (OSI)\*<sup>7</sup>.

➤ المؤشر الثاني: مؤشر البنية التحتية للاتصالات الإلكترونية (TII)\*\*.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 216 .

<sup>2</sup> إلهام يحيوي، مرجع سابق، ص 31 .

<sup>3</sup> قورين حاج قويدر، أحمد بن يوسف، تقييم مسار التحول نحو الحكومة الإلكترونية في الجزائر في ظل التجارب عربية وعالمية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 20، العدد 01، جامعة باتنة 01، جوان 2019، ص 219 .

<sup>4</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 216 .

<sup>5</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 13 .

<sup>6</sup> أحمد شريف بسام، مرجع سابق، ص 166 .

<sup>7</sup>\*) OSI = (online Service indexe

\*\*)TII = (Telecommunication Infrastructure Index

\*\*\*)HCI =(Human capital index

➤ المؤشر الثالث: مؤشر رأس المال البشري (HCI)\*\*\*.

(1) مؤشر الخدمات الإلكترونية: ويقصد به قياس استخدام تقنية المعلومات والاتصالات من قبل الحكومات لتقديم الخدمات الإلكترونية، وهو قائم على الدراسة الشاملة للتواجد الإلكتروني والسمات الفنية لبوابات الحكومة الإلكترونية وأدائها .

(2) مؤشر البنية التحتية للاتصالات الإلكترونية: وهو مؤشر مركب لـ 05 مؤشرات أولية استنادا إلى مؤشرات

البنية التحتية الأساسية للاتصالات وهي :

- عدد أجهزة الكمبيوتر لكل 100 نسمة.
- عدد خطوط الهاتف النقال الخليوي لكل 100 نسمة .
- عدد خطوط الهاتف الثابت لكل 100 نسمة .
- عدد الاشتراك في الانترنت عريض النطاق لكل 100 نسمة .
- عدد الاشتراك في خطوط الانترنت لكل 100 نسمة .

(3) مؤشر رأس المال البشري: هو مؤشر مركب من معدل القراءة والكتابة للبالغين، ومعدل التسجيل الإجمالي في المراحل التعليمية الثلاث؛ الابتدائي والمتوسط والثانوي، بالإضافة إلى معدل السنوات المتوقعة للدراسة ومتوسط سنوات الدراسة .

هناك ارتباط إيجابي بين مؤشر رأس المال البشري ومؤشر تنمية وتطوير الحكومة الإلكترونية؛ فكلما ارتفع مستوى التعليم والمهارات العامة عند المواطنين، كلما كان هناك مجال أكبر إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

ولكل مؤشر من مؤشرات جاهزية الحكومة الإلكترونية له معدلات حسب التقسيم الجغرافي الذي وضعته الأمم المتحدة في تقريرها لسنة 2014 .

مما سبق؛ ونظرا لعدم توفر أرقام وإحصائيات حول تقدم برنامج الحكومة الإلكترونية على المستوى الوطني، واختلاف الآراء حول مدى نجاحه<sup>1</sup>؛ فإننا لجأنا إلى تقييم مؤشر جاهزية الجزائر الإلكترونية بناءً على المؤشر العالمي للأمم المتحدة لمدى تطور الحكومات الإلكترونية، ومدى استخدام الجزائر لتكنولوجيا الإعلام والاتصال لتوفير مختلف الخدمات للمواطن خلال السنوات من 2010 إلى 2018 حسب الجدول الموالي:

<sup>1</sup> إلهام يحيوي، مرجع سابق، ص 31 .

السنة مع الترتيب	مؤشر الجاهزية الالكترونية أو تنمية الحكومة الالكترونية EGDI	مؤشر الخدمة الالكترونية OSI	مؤشر البنية التحتية للاتصالات الالكترونية TII	مؤشر راس المال البشري HCI
131-2010	0.3181	0.0355	0.0412	0.2435
132-2012	0.3608	0.2549	0.1812	0.5463
136-2014	0.3156	0.0787	0.1989	0.6542
150-2016	0.2999	0.0652	0.1934	0.6412
130-2018	0.4227	0.2153	0.3889	0.6640

من إعداد الباحثة إلهام خرشي جدول مستخلص من تقرير منظمة الأمم المتحدة لسنة 2018 (مؤشر تنمية الحكومات الإلكترونية، تقرير الأمم المتحدة 2018، [egovconcepts.com](http://egovconcepts.com))

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن ترتيب الجزائر ضعيف جدا، بحكم احتلالها المرتبة الثانية عشر (12) عربيا ومائة وثلاثون (130) عالميا، حيث سجل مؤشر تنمية الإدارة الإلكترونية (EGDI) 0.4227، وسجل مؤشر خدمة الالكترونية (OSI) 0.2153، وسجل مؤشر البنية التحتية (TII) 0.3889، أما مؤشر رأس المال البشري (HCI) فسجل 0.6640، ولم يتغير الترتيب تقريبا في السنوات السابقة أي من 2010 إلى 2016، بما يدل أن مؤشرات الجاهزية لدى الجزائر لازالت غير كافية بل ضعيفة<sup>1</sup>.

إن تقييم المؤشر العام لتطوير الحكومة الإلكترونية من خلال تقارير الأمم المتحدة، وذلك على مدار 08 سنوات (2010 - 2018) من اعتماد برنامج الجزائر الإلكترونية، ومقارنته بالنسب التي توصل لها الدول سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي؛ نجد أن الدول الرائدة في تحسن مستمر، حيث احتلت الدولة الدنماركية المرتبة الأولى عالميا حسب تقرير 2018 تليها الدولة الأسترالية، أما كوريا فتراجعت للمرتبة الثالثة بعدما كانت هي الأولى سنة 2016.

ويرجع هذا التذبذب في الصدارة؛ إلى تشجيع روح التنافس بين الدول المتقدمة في مجال الإدارة الإلكترونية، حيث يبقى تشجيع الابتكار مستمرا، وتطوير البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، بالإضافة إلى سياسة التعليم الوطني القوية وارتفاع الناتج المحلي الإجمالي للفرد، زيادة على ذلك كثرة استخدام الهواتف النقالة الذكية والمشروعات القائمة على المواطن في الحكومة الإلكترونية في المستقبل.

<sup>1</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 15.

أما على المستوى الإقليمي فقد استقرت الدولة التونسية على المرتبة الأولى إفريقيا وحافظت على هذه المرتبة منذ سنة 2010، في حين صنفت الدولة الجزائرية مع الدول ذات المؤشر المتوسط بمعدل 0.42% عالميا محتلة بذلك المرتبة 130، بعدما كانت تحتل المرتبة 150 حسب تقرير 2016<sup>1</sup>.

وبالنسبة لمؤشر الخدمة الإلكترونية في الجزائر، فيتضح من خلال تقارير الأمم المتحدة أن الجزائر لم تواكب التطور الحاصل في تحسين الخدمات الإلكترونية، حيث أن قيمة المؤشر سنة 2018 قدرت بـ 0,21%، بعد أن كانت سنة 2008 تقدر بـ 0,22%، فبالرغم من توسيع تطبيق الخدمات الإلكترونية داخل الإدارات العمومية الخدماتية إلا أنه نلاحظ تراجع في هذا المؤشر، في حين الدول المجاورة تقدمت بكثير في هذا المجال لأنها اعتمدت سياسات سمحت بتطور هذا المؤشر، كدولة مصر فقد قيم مؤشر الخدمة الإلكترونية بها بـ 0,53%، أما المملكة المغربية فقد قيم بـ 0,66%، إلى جانب بعض الدول الإفريقية التي عرفت تطورا في هذا المجال كرواندا حيث قيم مؤشرها بـ 0,72%، أما أثيوبيا فقد قيم بـ 0,63%.

وبخصوص مؤشر رأس المال البشري، فقد احتلت ليبيا صدارة إفريقيا في الفترة الحالية والسابقة، كذلك الجزائر فمؤشر الرأس المال البشري مرتفعة وإيجابية بتسجيل يقارب المعدل العالمي، وهذا دليل على أن كل الدول مهتمة بمواردها البشرية، حيث يظهر أن هناك تقارب واستقرار في الإحصائيات الخاصة بالتكوين والتأطير والتنمية البشرية بين مختلف السنوات، بالإضافة إلى تقارب في الفروقات مع الدول المجاورة، وهذا يعني أن هذا المؤشر لا يرتبط مباشرة بالحكومة الإلكترونية، بل يرتبط بالبرامج التكوينية بصفة عامة، أضف إلى ذلك فإن إجراء أي عملية إصلاح فيما يخص البرامج التكوينية لا تظهر نتائجها في القريب العاجل بل في فترة زمنية طويلة المدى<sup>2</sup>.

أما بالنسبة لمدى جاهزية الدولة الجزائرية لتنفيذ الإدارة الإلكترونية، وذلك حسب تطبيق المؤشرات الرئيسية وبعض المؤشرات الفرعية سنتعرف عليه من خلال الجدول التالي:

<sup>1</sup> قورين حاج قويدر، احمد بن يوسف، مرجع سابق، ص 224 .

<sup>2</sup> صباح حمايتي ، مرجع سابق، ص ص 42 - 44 .

المؤشر العام لجاهزية الشبكات وبعض المؤشرات الفرعية	ترتيب الجزائر سنة 2009/2008 من أصل 134 دولة	ترتيب الجزائر سنة 2013 من أصل 144 دولة	ترتيب الجزائر سنة 2014 من أصل 148 دولة	ترتيب الجزائر سنة 2015 من أصل 143 دولة	ترتيب الجزائر سنة 2016 من أصل 139 دولة
المؤشر العام لجاهزية الشبكات	108	131	129	120	117
مؤشر استخدام الأفراد للشبكات	81	100	104	102	103
مؤشر استخدام قطاع الأعمال للشبكات	129	144	147	137	133
مؤشر استخدام الحكومة للشبكات	122	139	137	134	130
التشريعات المتعلقة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال	129	140	146	138	123
جودة تعليم	122	131	133	113	91
نسبة الأمية	غير متوفرة	112	117	85	84

المصدر: من إعداد عبد الحكيم حططاش بالاعتماد على التقارير الشاملة حول تكنولوجيا الإعلام الصادرة عن المنتدى الإقتصادي العالمي لسنوات من 2008 إلى 2016<sup>1</sup>.

نلاحظ من خلال هذا الجدول أن الجزائر ما زالت تعرف تأخرا في مجال الجاهزية العامة للشبكات ومكوناتها الفرعية، سواء تعلق الأمر باستخدام الأفراد ومؤسسات الأعمال والمؤسسات الحكومية للشبكات أو في الجانب التشريعي في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال الذي احتلت فيه الجزائر سنة 2016 المرتبة 123 عالميا، وهو ما يتناسب مع ما توصلنا إليه في تحليلنا للمعوقات التشريعية في تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر.

أما قيمة مؤشر البنية التحتية للاتصالات في الجزائر مقارنة بمؤشرات الدول الرائدة في هذا المجال عالميا وإقليميا في نفس الفترة ( 2018/2010 )، فنجد رغم ضعف المؤشر الذي قيم بـ 0,38% سنة 2018 ، إلا أنها تحسنت متجاوزة في ذلك كل من المغرب 0,36% ومصر 0,32% ، مما يؤكد حجم الجهود المبذولة من طرف الحكومة الجزائرية في هذا المجال، حيث أن استغلال شبكات الاتصالات من الجيل الثالث والرابع وتعميمها على كامل التراب الوطني، والتي تسمح بالدخول في عالم الأنترنت من خلال الهواتف النقالة واللوحات الإلكترونية اللمسية ومودم USB ، قد جنى ثماره ضمن هذا التقرير.

أما الدولة الرائدة في هذا المؤشر بالمنطقة سنة 2018 فهي الدولة التونسية، حيث سجلت معدل 0,40% وذلك بعد تراجع ليبيا عن الصدارة بقيمة مؤشر 0,33% .

مما سبق، وتقييما للبنية التحتية للاتصالات في الجزائر، يمكننا القول أنها ما زالت تعاني من ضعف كبير وفجوة رقمية ضخمة في مجال البنية التحتية الإلكترونية؛ سواء البنية المادية أو التشريعية، وهو ما يعتبر عائقا رئيسيا لا يمكن التحول في ظلّه بشكل سليم إلى الحكومة الإلكترونية، الأمر الذي يبين التأخر الكبير للجزائر في استكمال البنية التحتية للاتصالات، وكذا محدودية انتشار الأنترنت واستخداماتها بالجزائر، إذ يبقى معدل مستخدمي هذه التقنية السريعة والواسعة الانتشار في العالم ضعيفا في الجزائر مقارنة حتى بالدول المجاورة<sup>2</sup>، والجدول أدناه سيوضح أكثر مدى سرعة انتشار واستخدام الأنترنت بالنسبة للمواطنين الجزائريين في الفترة من 2000 إلى 2017 :

السنوات	عدد السكان	عدد مستخدمي الإنترنت	نسبة النفاذ إلى الأنترنت
2000	31,795,500	50,000	0,2%
2005	33,033,546	1,920,000	5,8%
2007	567,506,567	2,460,000	7,3%
2008	33,769,669	3,500,000	10,4%

<sup>1</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 246 .

<sup>2</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 247 .

2009	34,178,188	4,100,000	12,0 %
2010	34,586,184	4,700,000	13,6 %
2012	37,367,226	5,230,000	14,0 %
2013	38,813,722	6,404,264	16,5 %
2014	38,813,722	6,669,927	17,2 %
2015	39,542,166	11,000,000	27,8 %
2016	40,263,711	15,000,000	37,3 %
2017	41,063,753	15,000,000	36,5 %

المصدر: الباحث عبد الحكيم حططاش<sup>1</sup>

حيث نلاحظ من خلال هذا الجدول أن الجزائر عرفت تطورا ملحوظا في معدل استخدام الإنترنت، خاصة في المدة 2014 \_ 2017 حيث تحولت النسب من 17,2 % إلى 36,5 % ، ويمكننا رد ذلك إلى خدمات الجيل الثالث والرابع للهاتف النقال الذكي، بالرغم من أن هذه الخدمة مرهونة بجودة وقوة تدفق الإنترنت .

لكن بمقارنة هذا التطور مع غيرها من الدول الإفريقية نجد أن معدل النفاذ إلى الإنترنت في الجزائر لا يزال ضعيفا، فعلى سبيل المثال حققت دولة كينيا نسبة 78%، المغرب، 57,3 %، جنوب افريقيا 51,6 %، تونس 50,5 %، نيجيريا 48,8 % ، ليبيا 43,7 %، زيمبابوي 41,1 % ... إلخ<sup>2</sup> .

يبدو بعد التعرف على ترتيب الجزائر بين دول العالم، أن إنجاز مشروع الجزائر الالكترونية مازال متأخرا ولم يصل إلى درجة تقدم كبيرة، فمؤشرات الجاهزية بقيت ضعيفة إلى غاية سنة 2018، بل أكثر تراجعاً بعد انقضاء فترة تنفيذ المشروع مقارنة بوضعية الجزائر قبل سنة 2008!، وبالرغم من وجود تقدم في بعض التطبيقات الرقمية لكنها تبقى بسيطة ومتباينة بين الوحدات المحلية، حسب الوضع المالي للبلديات وبنيتها التحتية، والقطاعات الحكومية .

كما لا يمكن إنكار تقدم وزارة الداخلية في تعميم استخراج جوازات السفر وبطاقات التعريف البيومترية في جميع البلديات بداية من سنة 2018 ورقمنة سجلات الحالة المدنية (نظام الشباك الالكتروني)، بالإضافة

<sup>1</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 245، نقلا عن الموقع الإلكتروني <http://www.internetworldstats.com/af/dz.htm>

<sup>2</sup> عبد الحكيم حططاش، مرجع سابق، ص 246 .

إلى إطلاق العديد من التطبيقات الرقمية كتطبيق إجراءاتي الذي يوفر معلومات عن البلدية كالعنوان ورقم الهاتف والبريد الإلكتروني وموقع الانترنت<sup>1</sup>.

لكن كل هذا مع ما أثبتته التصنيفات السابقة؛ يبين محدودية الخدمات المقترحة وضعفها، وهذا نتيجة لعدم عصرة ورقمنة الخدمات الموجهة للمواطنين واقتصارها على عدد بسيط من الخدمات التي قد تبدو جد تقليدية مقارنة بباقي الدول، ناهيك عن ضعف الأمن الإلكتروني، مما يؤدي إلى طرح خدمات جديدة شبه مستحيل حماية للبيانات الشخصية للمواطنين .

وبالرجوع أيضا إلى التقارير السابقة؛ نجد أن الجزائر لا تعاني من نقص في رأس المال البشري فهو متوفر بنسبة عالية، خاصة في ظل مواكبة الجامعات للتخصصات التقنية وكذا توفر معاهد تكوينية متخصصة، لكن النقص والتأخر كما ذكرنا سابقا في البنية التحتية، فالمواطن الجزائري اليوم يعد أكثر استخداما للتكنولوجيا الحديثة في نشاطاته اليومية والمنزلية، كل هذا في ظل تأخر الإدارة في شراء آخر المعدات الحديثة نتيجة للاعتماد على الأساليب التقليدية في التسيير في أغلب الإدارات العمومية<sup>2</sup> .

وبالرغم من التقدم الذي أحرزته الدولة الجزائرية خلال السنتين 2016 و2018 والمقدر بـ 20 مرتبة مرورا من المرتبة 150 عالميا إلى المرتبة 130 عالميا، إلا أن مؤشر الخدمات المقدمة إلكترونيا لا يرقى إلى مستوى عالي سواء استجابة للمقاييس الدولية أو إلى تطلعات مواطنيها، أضف إلى ذلك أن الإدارة العمومية الجزائرية بالرغم من رقمنة بعض الملفات، لكن يبقى الملف الورقي هو الأساس بالنسبة لها، حيث يتم في كثير من الأحيان استدعاء المعني لإحضار الملف الورقي، الأمر الذي يؤكد عدم نجاعة وفعالية الخدمة المقدمة إلكترونيا<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: تفويض المرفق العام كآلية لتجويد الخدمة العمومية المحلية

إن تزايد طلبات ورغبات المواطنين، مع تزايد ميادين النفقات العمومية بتنوع المرافق العامة سواء ذات الطبيعة الإدارية أو الإقتصادية مما أدى إلى عدم تحمل الدولة كل هذه الأعباء، ولهذه الأسباب أصبح من الضرورة الملحة البحث عن طرق أخرى من أجل تسيير بعض المرافق العمومية عن طريق الخواص لتحسين الخدمة العمومية من جهة وتخفيف العبء عن ميزانية الدولة من جهة ثانية .

<sup>1</sup> إلهام خرشي، مرجع سابق، ص 02 - 03 .

<sup>2</sup> سليم بلحماش، مرجع سابق، ص 99 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 100 .

وقد فسحت الدولة الجزائرية المجال للقطاع الخاص للمشاركة في تسيير المرافق العامة وتوفير الخدمات الأساسية التي كانت تقدمها الدولة منذ عدة سنوات خاصة في مجال النقل على غرار العديد من الدول ومن بينها الدولة الفرنسية التي تعد الدولة السبّاقة في تطبيق آلية تفويض المرفق العام، وقد تم طرح هذه الفكرة من طرف الفقيه JeanFrancoisAuby ولقد رحب بالفكرة وتم وضعها في الإطار القانوني من خلال قانون 125/92 المؤرخ في 1992/02/06 والمسمى بـ "LoiJoxe" وبعدها صدرت عدة قوانين إلى أن تم إصدار القانون الخاص بتفويض المرافق العامة من خلال قانون رقم 122/93 المؤرخ في 1993/01/09 والمعروف بقانون MichelSpin المتعلق بمكافحة الفساد وتكريس الشفافية في الحياة والإجراءات العامة<sup>1</sup>.

أما الجزائر فقد طبقت هذه الآلية السنوات السابقة في تسيير بعض المرافق العمومية خصوصا عقد الامتياز، حيث تم العمل به منذ الاستقلال لإشراك قطاع الخواص<sup>2</sup>، كما استعمل المشرع مصطلح التفويض لأول مرة في مجال تسيير الخدمة العمومية في قانون المياه رقم 12/05، حيث تم اعتماد تقنية التفويض فعليا وتم على إثرها إبرام عدة اتفاقيات مع متعاملين أجنب في عدة مدن في الجزائر وعلى رأسها العاصمة التي أبرمت اتفاقية تسيير الخدمة العمومية للمياه سنة 2006 ومع المتعامل الفرنسي<sup>3</sup> SuerEnvironnement، لكن لم تعتمد سياسة شاملة وإطار قانون منظم ومتكامل إلا في الآونة الأخيرة بعد عجز ميزانية الدولة واعتماد سياسة التقشف بسبب انخفاض سعر البترول مما أدى إلى إصدار المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>4</sup>، والذي نظم آلية تفويض المرفق العام لأول مرة منذ الاستقلال<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> خديجة سعدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة تلمسان، 2017، ص 28 .

<sup>2</sup> أنظر المادة 220 من قانون البلدية الصادر بموجب الأمر 24/67، والمادة 136 من قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 38/69 .

<sup>3</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 100.

<sup>4</sup> المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 20/09/2015، ص 02.

<sup>5</sup> خديجة سعدي، مرجع سابق، ص 28 .

## 1/ تعريف تفويض المرفق العام :

لقد تعددت صور تفويض المرفق العام، وكذلك المشرع الجزائري فقد ذكر في المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر عدة صور لتفويض المرفق العام ولقد ذكرها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، ومن خلال تعدد هذه الصور استصعب الأمر على الفقهاء إيجاد تعريف شامل أو تعريفا جامعاً مانعاً لمصطلح تفويض المرفق العام، ومن بين التعريفات التي طرحت بهذا الصدد نذكر ما يلي:

### أ) التعريف الفقهي لتفويض المرفق العام:

- تعريف الدكتور مازن ليلو راضي: "هو العملية التي تسمح بتخلي أشخاص القانون العام عن الصلاحيات والمهام الضرورية لتسيير مرفق عام واستغلاله لأشخاص من القانون الخاص"<sup>1</sup>.

- وعرفه الأستاذ وليد حيدر جابر على أنه: "كل وسيلة من خلالها تعهد الجماعة العامة إلى شخص قانوني آخر، وهو يتم إما تعاقدًا أو بصورة منفردة"<sup>2</sup>.

- أما الفقيه Chapus فقد عرفه كما يلي :

« Les contrat de délégation de services public sont les contrats ayant pour objet de confier au cocontractant de l'administration, la charge d'assurer en tout ou en partie l'exécution d'un service public qui peut être aussi bien administratif qu'industriel et commercial »<sup>3</sup>.

ب) التعريف التشريعي: أما بخصوص التعريف التشريعي لتفويض المرفق العام فقد تم تعريفه كالاتي :

- بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد ضبط تعريفه من خلال المادة 03 من قانون 1168-2001 أو ما يعرف بـ

:" loi murcef " على أنه: "هو عقد يخول بموجبه شخص من أشخاص القانون العام بتسيير مرفق عام،

يتولى مسؤوليته شخص عام أو خاص، بمقابل مالي مرتبط باستغلال المرفق".

- أما بخصوص تعريف المشرع المغربي فقد عرفه كما يلي: "يعتبر التدبير المفوض عقدا يفوض بموجبه

شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى (المفوض) لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى

مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى (المفوض إليه) يخول له حق تحصيل

أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو منهما معا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 07 .

<sup>2</sup> وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة -دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 58 .

<sup>3</sup>Chapus, le droit administratif général , tome 1.15 e Montchrestien, Paris, 1996, p516.

<sup>4</sup> خديجة سعدي، مرجع سابق، ص 30 .

- أما المشرع الجزائري فقد عرفه من خلال المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر في المادة 207 منه بقولها: " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية من استغلال المرفق العام".

## 2/ خصائص تفويض المرفق العام :

من خلال التعريفات السابقة لتفويض المرفق العام نستنتج أن تحقق هذه الآلية يقف على توفر مجموعة من العناصر، ويتخلف أحدها لا نكون أمام تفويض المرفق العام وتتمثل هذه العناصر في<sup>1</sup>:

- وجود مرفق عام .

- وجود شخص معنوي عام

- أن يكون موضوع العقد استغلال مرفق عام

- أن يرتبط المقابل المالي للمفوض له بنتائج استغلال المرفق العام

- ارتباط التفويض بمدة زمنية .

## 3/ صور عقود تفويض المرفق العام :

لقد تطرق المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في المادة 210 منه لبعض صور تفويض المرفق العام، حيث تم التطرق إلى 04 صور على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، حيث يمكن إبرام عقد الإدارة لإدارة مرفق عام، حيث يعتبر عقد الإدارة صورة من صور عقد التفويض<sup>2</sup>، وسنعرض صور عقد التفويض كما يلي :

### 3\_أ) عقد الامتياز:

من خلال المادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر فإن تعريف هذا العقد هو: " أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وأما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام، يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته،

<sup>1</sup> سهام سليمان ، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة المدية، 2017، ص 08.

<sup>2</sup>Rachid Zouuaimia, La délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16/09/2015, Revue Académique de la Recherche Juridique, Volume07, Numéro 01, Université Abderrahmane Mira de Bejaia, Algérie, 2016, P 18.

تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى على ذلك أتاوى من مستخدمى المرفق العام، يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه<sup>1</sup>.

أما المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتعلق بتفويضات المرفق العام فقد عرفت عقد الامتياز على أنه: " هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام"<sup>2</sup>.

ويتميز عقد الامتياز بعدة سمات نذكر منها: أنه عقد طويل المدة تصل إلى 30 سنة كأقصى حدقابلة للتجديد مرة واحدة بمدة لا تتجاوز 14 سنوات كأقصى حد، وهو عقد خاص باستغلال المرافق العامة ذات الطابع الإقتصادي، يخضع لكل القواعد التي تحكم سير المرافق العامة، كما أنها تتمتع السلطة مانحة الامتياز بسلطة تقديرية واسعة في إبرامه، ويتحدد المقابل في عقد الامتياز غالبا برسوم يتم تقاضيها من المنفعين من خدمات المرفق العام<sup>3</sup>.

والجدير بالذكر أن عقد التفويض هو تقنية قديمة وتم استحداثها مؤخرا بالمرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر، ولقد شكل عقد الامتياز الصورة الأساسية والمحتكرة لتفويض المرافق العامة بالجزائر، حيث عرف عقد الامتياز تطورا في النصوص القانونية الخاصة به والتي تميزت بالقطاعية، نذكر منها مايلي<sup>4</sup>:

- المادة 220 من قانون البلدية الصادر بموجب الأمر 24/67<sup>5</sup>، والمادة 136 من قانون الولاية الصادر بموجب الأمر 38/69<sup>6</sup>، لكن الملاحظ على هذين المادتين أنهما لم ينصا على تعريف خاص بعقد الامتياز.

<sup>1</sup> محمد الزين بركة وصبيحة شاوي، التفويض كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرفق العام حسب المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن الصفقات العمومية لتفويضات المرفق العام واقع وآفاق تطبيقه في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة تلمسان، 2017، ص 21 .

<sup>2</sup> أنظر المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المؤرخ في 02/08/2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادر بتاريخ 02/08/2018 .

<sup>3</sup> سعدي خديجة، مرجع سابق، ص 31 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 34 .

<sup>5</sup> الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، المعدل والمتمم بموجب القانون 08/81 المؤرخ في 04/07/1981، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27 .

<sup>6</sup> الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02/81، المؤرخ في 14/02/1981، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07.

- القوانين المتعلقة بالمياه بداية من قانون 17/83 في مادته 21<sup>1</sup>، حيث تم تعريف المشرع الجزائري لعقد الامتياز على أنه: " عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصا اعتباريا قصد ضمان أداء الخدمات للصالح العام، والذي لا يتم منحه إلا لصالح الهيئات والمؤسسات العمومية والمجموعات المحلية"، ولقد تم تعديل هذا التعريف من خلال القانون 13/96<sup>2</sup> مساهمة للتوجه الجديد وذلك من خلال استدراك أطراف أخرى في تسيير المرفق العام، بحيث عرفت المادة 04 منه عقد الامتياز كما يلي: " هو عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد أداء خدمة ذات منفعة عامة.
- المرسوم التنفيذي 308/96 المتعلق بمنح امتياز الطرق السريعة<sup>3</sup>، حيث عرف عقد الامتياز على أنه: " يمكن منح امتياز الطرق السريعة لكل شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، الذي يقدم طلبا بذلك وفق تعليمات دفتر الشروط النموذجي، ويكون منح الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة والملتمز".
- القانون 03/10 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة<sup>4</sup>، حيث عرفت المادة 04 منه عقد الامتياز كما يلي: " هو العقد الذي تمنح الدولة بموجبه شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى في صلب النص " المستثمر صاحب الامتياز" حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، كذا الأموال السطحية المتصلة بها بناء على دفتر شروط يحدد عن طريق التنظيم لمدة أقصاها 40 سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية تضبط كيفية تحديداتها وتحصيلها بموجب قانون المالية".

<sup>1</sup> القانون رقم 17/83، المؤرخ في 16/07/1983، المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، الصادر في 19/07/1983.

<sup>2</sup> الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15/06/1996، يعدل ويتم القانون رقم 17/83 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 16/06/1996.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 308/96 المؤرخ في 18/09/1996، والمتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55.

<sup>4</sup> القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15/08/2010، المتعلق بشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 18/08/2010.

○ التعليم الوزارية رقم 842/94.03 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها<sup>1</sup>، حيث تم من خلالها تعريف عقد الامتياز تعريفا دقيقا وواضحا على خلاف القوانين السابقة التي عرفته كلا حسب القطاع الذي صدرت فيه، ولقد عرفت عقد الامتياز كما يلي: " هو عقد تكلف الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب الامتياز على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق ".

وبعد سياسة التقشف التي عرفتتها الدولة الجزائرية سنوات 2015-2019 بسبب انخفاض سعر البترول بالتزامن مع الفراغ القانوني لعقد التفويض، فرض المشرع الجزائري إعادة النظر في النظام القانوني لعقد تفويض المرفق العام مما تمخض عليه صدور المرسوم الرئاسي 247/15 والذي يتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

### 3\_ب) عقد الإيجار:

يعرف عقد الإيجار أنه عقد تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته وتمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام، وتحدد مدة التفويض في عقد الإيجار بـ 15 سنة قابلة للتديد مرة واحدة لمدة 03 سنوات<sup>2</sup> .

ويتميز عقد الإيجار بجملة من الخصائص نذكر منها<sup>3</sup>:

- تحمل الشخص العام نفقات إقامة المرفق العام.
- تحمل السلطة المفوضة مهمة إنشاء المباني والإنشاءات التي تمكن المفوض له من القيام بمهمة التسيير والصيانة.

<sup>1</sup> التعليم الوزارية 842/94.03 المؤرخة في 07/09/1994، والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها ، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

<sup>2</sup> أنظر في ذلك المادة 03/210 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، السالف الذكر، و المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18 المؤرخ في 02/08/2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد48، الصادر في 05/08/2018 .

<sup>3</sup> خديجة سعيدي ، مرجع سابق، ص 32 .

- يلتزم المفوض له بدفع مقابل للسلطة المفوضة نتيجة استغلال المرفق العام من خلال الأتاوى التي يتم تحصيلها من المنفعين من المرفق العام .

### 3\_ج) عقد الوكالة المحفزة: ( أسلوب مشاطرة الاستغلال)

من خلال هذا العقد تعهد السلطة المفوضة إلى المفوض له، بتسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، لكي يقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة أو مانحة المرفق ، والتي تمول بنفسها لإقامة المرفق وتحفظ بإدارته ورقابته كلياً، شرط أن يتلقى المفوض له أجر مباشر من السلطة التي فوضته بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة انتاجية وحصّة من الأرباح عند الاقتضاء، وتحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له على التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية، وتحدد مدة العقد 10 سنوات كأقصى حد ويمكن تمديدها مرة واحدة لمدة سنتين كحد أقصى<sup>1</sup> .

إن من خلال التمعن في تعريف هذا الأسلوب نستخلص مميزات عقد الوكالة المحفزة كما يلي<sup>2</sup>:

3\_ج\_1) إن المقابل المالي يكون على شكل عائدات يتقاضاها صاحب التفويض، بصورة ثابتة من الجماعة العامة، بالإضافة إلى علاوات إضافية مرتبطة بالإدارة الحسنة للمرفق .

3\_ج\_2) نلاحظ أن المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر لم يوفق في تسمية العقد بالوكالة المحفزة لأن الوكالة في العقد الإداري تتحقق عندما يتعاقد أحد أشخاص القانون الخاص باسم ولحساب الشخص العام، وهذا الأمر يختلف عن آلية التفويض حيث تختلف الوكالة عن التفويض في عدم حصر موضوع الوكالة باستغلال المرفق العام، بل يمكن أن يمتد إلى مهام أخرى كالأشغال العامة، ولهذا كان الأجدر أن يسمى العقد "بمشاطرة الاستغلال" .

3\_ج\_3) يتحمل الشخص العام المسؤولية كاملة عن الأعمال التي يقوم بها الوكيل، كما يتحمل جميع النفقات اللازمة لكي يقوم الوكيل بالصلاحيات المطلوبة منه، أما تقنية التفويض يتحمل المفوض له مسؤولية استغلاله للمرفق العام، كما يتقاضى المقابل المالي في صورة ثمن يدفعه الموكل، أما في أسلوب (مشاطرة

<sup>1</sup> أنظر المادة 04/210 من المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر، والمادة 53 من المرسوم التنفيذي 199/18، المتعلق بتفويض المرفق العام السالف الذكر .

<sup>2</sup> فوناس سهيلة، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولدي معمري تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص 102 .

الاستغلال) الوكالة المحفزة فإن المفوض له يتقاضى مقابل مالي ثابت زائد علاوة الإنتاجية المرتبطة مباشرة بنتائج استغلال المرفق العام.

3\_ج\_4) إن عقد (مشاركة الاستغلال) الوكالة المحفزة يشجع المفوض له لبذل كل جهوده لترقية الخدمة العمومية، لأنه كلما زادت حرية المفوض له في استغلاله للمرفق العام محل التفويض كلما اقترب من طريقة الإمتياز والايجار .

3\_ج\_5) الاستغلال يكون لحساب الهيئة المفوضة<sup>1</sup>.

3\_ج\_6) الهيئة العامة هي المكلفة بأشغال البناء والصيانة والتجهيزات الضرورية لسير المرفق العام .

3\_ج\_7) المقابل المالي الذي يتحصل عليه المسير مرتبط بالاستغلال بنسبة مئوية من رقم العمال بالإضافة إلى علاوة إنتاجية، وعليه فهذا المقابل مرتبط بالأرباح والخسائر .

3\_ج\_8) مدة العقد لا تتجاوز 10 سنوات ويمكن تمديدتها مرة واحدة لمدة سنتين كحد أقصى<sup>2</sup> .

3\_ج\_9) إن عقد الوكالة المحفزة (مشاركة الاستغلال) يقع في مكانة وسط بين عقود الصفقات العمومية وعقود تفويض المرفق العام، حيث يقترب من عقود الصفقات العمومية وخصوصا عقد تقديم الخدمات في كون السلطة المفوضة في عقد الوكالة المحفزة هي من تتحمل مخاطر ونفقات المشروع وكذا تنظيمه، بالإضافة إلى أن أرباحه تعود كليا إلى السلطة المفوضة .

3\_ج\_10) ومن جهة أخرى فهو يقترب من عقود تفويض المرفق العام، كون المفوض له يقوم بدلا من السلطة المفوضة بمهمة تسيير المرفق مقابل تمتعه وبصورة محدودة باستقلالية، كما يتحمل جزءا من المسؤولية المالية في حال ما إذا أخل بتسيير المرفق العام<sup>3</sup>.

### 3\_د) عقد التسيير :

وهو الشكل الذي تعهد به السلطة المفوضة من خلاله المفوض له تسيير المرفق العام أو هو تسييره وصيانته، وبدون أي خطر يتحمله المفوض له، ويستغل المفوض له لحساب السلطة المفوضة التي تتولى تمويل المرفق وتحفظ بإدارته ورقابته كليا، وبموجب هذا العقد يتقاضى المفوض له مقابلا جزافيا يتمثل في أجر مباشر في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال مضافة إليها منحة الإنتاجية، ولهذا يمكن أن

<sup>1</sup> سعدي خديجة، مرجع سابق، ص 32.

<sup>2</sup> أنظر المادة 04/210 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والمادة 55 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام .

<sup>3</sup> بركيبة حسام الدين، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، رسالة دكتوراه نظام ل م د ، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2018/2019، ص 99 .

يختلف المقابل المالي الجرافي من فترة إلى أخرى وفي حالة العجز تتولى السلطة المفوضة تعويض المسير (المفوض له) بأجر جرافي، ومدة عقد التسيير لا تتجاوز 05 سنوات، ويمكن تمديدها سنة بموجب ملحق وبطلب من السلطة المفوضة لضرورة استمرارية المرفق العام<sup>1</sup>.

ولقد تم تطبيق هذا النوع من العقود في الجزائر في شركة المياه والتطهير للجزائر العاصمة مع "سيال"، وشركة المياه والتطهير لولاية عنابة مع "سياتا"، أما شركة المياه والتطهير لولاية وهران فكانت مع "سيور"، وشركة المياه والتطهير لولاية قسنطينة فكانت مع "سيكو"<sup>2</sup>.

إن الهدف من عقود تسيير المرفق العام بالنسبة للسلطة المفوضة هو رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانتها، وذلك من خلال الاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص<sup>3</sup>.

#### 4/ أركان وأسس تفويض المرفق العام:

بالتمتعن في المادة 207 من المرسوم الرئاسي 247/15 السالف الذكر نستنتج أن المنظم الجزائري قد أكد على وجوب توفر 06 أسس لقيام تقنية تفويض المرفق العام وهي:

1. وجود مرفق عام

2. قابلية المرفق للتفويض

3. وجود طرفي العقد ( السلطة المفوضة والمفوض له)

4. المقابل المالي

5. استغلال مرفق عام

6. ارتباط استغلال المرفق العام بالمقابل المالي

#### 5/ مجالات تطبيق عقد التفويض للمرفق العام المحلي في الجزائر:

تعتبر تقنية تفويض المرفق العام من أنجع الطرق البديلة لتمويل الإدارة المحلية بعيد عن الخزينة العمومية، وفي نفس الوقت من خلال هذه التقنية ستحافظ المرافق العامة على المستوى الإقليمي على استمرارية تقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطنين تتطابق مع طموحاتهم ورغباتهم .

<sup>1</sup>أنظر المادة 05/210 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، أنظر كذلك للمادتين 56-57 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 363 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

ولقد حدد المشرع الجزائري لكل من الولاية والبلدية المجالات التي يمكن أن تكون محل تفويض للمرفق العام، فعلى سبيل المثال مجالات تفويض المرفق العام في قانون الولاية 07/12 في المادة 141 منه هي:

✓ الطرق والشبكات المختلفة

✓ النقل العمومي

✓ النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة.

✓ المساحات الخضراء

أما مجالات تفويض المرفق العام بالنسبة للبلدية طبقا للمادة 149 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر فهي كما يلي :

✓ التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة

✓ النفايات المنزلية والفضلات الأخرى

✓ صيانة الطرقات وإشارات المرور

✓ الإنارة العمومية

✓ الأسواق المغطاة

✓ الحضائر ومساحات التوقف .

✓ النقل الجماعي

✓ المذابح البلدية

✓ الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها

✓ فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأماكنها

✓ المساحات الخضراء

ويكون تسييرها في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق التفويض، ولقد

وضحت المادة 155 من نفس القانون عن إمكانية أن تكون هذه المصالح محل امتياز، وكذلك المادة 156

من نفس القانون تمكن هذه المرافق من تفويض تسييرها عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية بالرغم من

وقوع المشرع في خلط في المفاهيم والمصطلحات ( التفويض، عقد برنامج، صفقة طلبية) <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> للمزيد أنظر إلى هامش مرجع اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 364 .

## 6/ إجراءات وآثار عقود تفويض المرفق العام في ترقية الخدمة العمومية المحلية

لقد نظم المشرع الجزائري كل إجراءات تفويض المرفق العام المحلي في المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام، حيث يهدف هذا المرسوم إلى تحديد شروط وكيفيات تفويض المرافق العامة على المستوى المحلي وذلك طبقاً للمادة الأولى منه، بالإضافة إلى التعلية 842/94.03 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، التي تعتبر مرجعاً أساسياً عن طريق امتياز المرافق العامة للجماعات المحلية وتأجيرها.

### 6\_1/ إجراءات إبرام عقود تفويض المرفق العام المحلي :

تحيل المادة 209 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام إلى المادة 05 من نفس المرسوم في إجراءات إبرام عقود التفويض بنفس إجراءات إبرام الصفقات العمومية، ويتم صيغة إبرام عقود التفويض بشكلين إما بصيغة طلب على المنافسة وهي القاعدة وإما بصيغة التراضي كاستثناء على القاعدة وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام.

إن عقد تفويض المرفق العام هو عقد إداري بين الجماعات المحلية كسلطة مفوضة وطرف ثاني يتمثل في المفوض له، إما أن يكون شخصاً معنوياً عاماً أو خاصاً، حيث يتم تحديد موضوع التفويض وكل ما يتعلق به من طرف مجالس الجماعات المحلية، ويتم إبرام عقد التفويض محترمين المبادئ الأساسية لهذا النوع من العقود كحرية الوصول للطلبات العمومية وتطبيق مبدأ المساواة والشفافية في معاملة المترشحين.

وبالنسبة للصيغة الأولى وهي القاعدة أي الطلب على المنافسة؛ يمنح التفويض للمترشح الذي يقدم العرض الأفضل وبعد اتمام إجراءاتها المتعلقة بالإعلان عن المنافسة أولاً ثم يتم ايداع العروض ويتم انتقاءها من طرف لجنة انتقاء العروض وتكون في جلسة علنية يفتح فيها الأطراف وتليها جلسة مغلقة تهتم بدراسة ملفات الترشيح وتحضر قائمة المترشحين المؤهلين الذين استوفوا الشروط وتتم دراسة عروضهم وبعدها يتم دعوتهم من طرف السلطة المفوضة لسحب دفاتر الشروط، وفي الأخير تقترح اللجنة المترشح الذي قدم أحسن عرض على السلطة المفوضة ، وبالنسبة لصيغة التراضي تتبع نفس الخطوات والإجراءات وعلى العموم فقد تطرق المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام تفاصيل إجراءات إبرام عقود التفويض المرفق العام المحلي في المواد من 25 إلى 46 .

### 6\_2/ آثار إبرام عقود تفويض المرفق العام المحلي :

**6\_2 أ) تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام:** بعد إبرام عقد التفويض يقع على عاتق المفوض له تنفيذ ما جاء في دفتر الشروط ووفق ما تم الالتزام به ومهما كانت صورة عقد التفويض، حيث يلتزم المفوض له مقابل الحقوق المقررة له بالتزامات كاحترام بنود العقد واستغلاله للمرفق العام المحلي محترماً كل مبادئ المرافق العمومية، كما يلتزم بدفع الإتاوات للإدارة المفوضة للمرفق العام محل التفويض . ويستفيد المفوض له بالمقابل على مبالغ مالية يتحصل عليها من طرف المنتفعين المستفيدين من خدمات المرفق المحلي محل التفويض وتكون في شكل إتاوات وهو ما ينطبق على صورتي عقد الامتياز وعقد الإيجار، أما عقد الوكالة المحفزة ( مشاطرة الاستغلال) وعقد التسيير فتكون في شكل أجرة ومنح انتاجية. وللمفوض له الحق في اعادة التوازن المالي في حال لحق به ضرر نتيجة تدخل السلطة المفوضة بإرادتها المنفردة في تعديل الشروط التنظيمية له، أو في حال اتخذت اجراءات ارهقت المفوض له ماليا ويستحيل معها اكمال تنفيذ العقد، أو بسبب ظروف قاهرة (استثنائية) يستلزم الأمر تدخل الإدارة المفوضة لتدعيم المفوض له للحفاظ على التوازن المالي للمشروع<sup>1</sup>.

#### **6\_2 ب) نهاية عقد تفويض المرفق العام :**

ينتهي عقد التفويض بشكل طبيعي أو كنهاية عادية عن طريق انتهاء مدة عقد تفويض المرفق العام سواء بالمدة المحددة أو مع التمديد إن وجد. أما النهاية غير العادية لعقد التفويض فتتم عن طريق فسخ عقد التفويض بواسطة الإرادة المنفردة للإدارة المفوضة بدون تعويض، وذلك في حالة إخلال المفوض له واستمراره بالإخلال بالتزاماته لبند العقد بالرغم من إعدار الإدارة المفوضة له مرتين ليتدارك النقص المسجل وذلك طبقاً للمادة 62 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام .

كما تنهي الإدارة المفوضة عقد التفويض بطريقة غير عادية مراعاة للمصلحة العامة، حيث يتم فسخ العقد مع تعويض المفوض له، أو الفسخ بدون تعويض إذا كانت هناك قوة قاهرة<sup>2</sup> ، بالإضافة إلى الفسخ الاتفاقي أي إنهاء العقد بالإرادة المشتركة بين السلطة المفوضة والمفوض له مع تعويض المفوض له و ما نصت عليه المادة 65 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام .

#### **7/ أهداف عقد تفويض المرفق العام المحلي وأثره في تجويد الخدمة العمومية:**

إلى جانب أنه مصدر تمويلي بديل للجماعات المحلية بعيداً عن الخزينة العمومية فهو تقنية مستحدثة لتحسين وتجويد الخدمة العمومية لتحقيق رضا المنتفعين من خدمات المرفق العمومي المحلي.

<sup>1</sup>اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 366-367 .

<sup>2</sup>أنظر المادة 64 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام .

وعلى غرار الأهداف المرجوة من آلية تفويض المرفق العام حسب التعليمية 842/94.03 والمرسوم التنفيذي 199/18<sup>1</sup>، يمكننا أن نذكر بعض الأهداف المرجوة من تطبيق آلية تفويض المرفق العام المحلي وهي كالاتي<sup>2</sup>:

- تثمين المالية المحلية.
- تخفيف العبء عن الإدارة المحلية تحمل المسؤولية والمخاطر.
- تحسين أداء المرافق العمومية من خلال تطويره وعصرنته.
- تحسين العلاقة بين الإدارة والمنتفعين.

<sup>1</sup> للمزيد أنظر إلى مرجع فريجات، مرجع سابق، ص ص 368-369 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 369 .

## المبحث الثاني:

### تنمية الإدارة المحلية لمواردها البشرية والمالية والعمل على تكريسها للحكامة التشاركية

إن الاعتماد على رقمنة الإدارة العمومية كآلية لترقية الخدمة العمومية وما لها من دور أساسي في تقريب الإدارة من المواطن، وكذلك تسيير المرفق العام عن طريق التفويض لتجويد الخدمة العمومية؛ لا يكفي للوصول إلى ما تسعى له الدولة وهو الارتقاء بالخدمات العمومية إلى ما يرضي المواطنين.

وعليه عمدت السلطات المركزية إلى إصلاح كل آلية من شأنها أن تساهم في تحسين الخدمة العمومية، فبالإضافة إلى تلك الآليات المذكورة أعلاه، أعادت السلطات النظر في المورد البشري الذي يسيّر الإدارة العمومية فمن خلال أخلاقه وتكوينه سيساهم في الهدف المنشود ألا وهو تحسين الخدمة العمومية وإلا فسنحصل على نتيجة عكسية، بالإضافة إلى آلية حوكمة تسيير المرافق العمومية المحلية من خلال تفعيل الديمقراطية التشاركية في اتخاذ القرار المحلي سيساهم بدون أي شك في الارتقاء بالخدمات العمومية المحلية، هذا دون أن نهمل عنصر آخر مهم في تسيير المرافق العمومية المحلية وهو المورد المالي ففي حالة العجز المالي لوحدة محلية معينة لا يمكننا أن نتكلم عن مسألة الارتقاء بالخدمات العمومية المحلية، ولا فائدة من الآليات الأخرى، كل هذا سنفصل فيه من خلال المطالبين التاليين :

- المطلب الأول: تنمية الموارد البشرية والعمل على تعزيز الموارد المالية
- المطلب الثاني: الحكامة التشاركية ودورها في ترشيد أداء الإدارة المحلية

#### المطلب الأول: تنمية الموارد البشرية والعمل على تعزيز الموارد المالية

كما أشرنا فإن مسألة تسيير الإدارات العمومية وحصولها على مخرجات ونتائج جيدة يستلزم الأمر الاعتماد على مورد بشري ذو كفاءة وأخلاق عاليين سواء كان العنصر البشري من فئة الموظفين المعيّنين أو من الهيئة المنتخبة وذلك لما لها من أهمية كبيرة.

بالإضافة إلى أن تحسين الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية مرهون بتطبيق معادلة تساوي حجم الصلاحيات مع حجم الموارد المالية التي تمتلكها، وبما أن هذه المعادلة غير متوفرة لدى معظم الإدارات المحلية، أصبح البحث عن الحلول لهذا الإشكال أمر لا مفر منه، وهو أنتهاج سياسة مالية محلية ذات بعد اقتصادي تهدف إلى إنشاء إدارات محلية تبذل في استثمار ثرواتها، الأمر الذي سيؤدي حتما إلى أنتعاش حركة الاقتصاد المحلي ومن ثمة الاقتصاد الوطني، وكذا تحسين وتجويد في نوعية الخدمات المحلية، وهو ما سنفصله من خلال الفرعين التاليين :

- الفرع الأول: تنمية الموارد البشرية
- الفرع الثاني: تعزيز الموارد المالية

## الفرع الأول: تنمية الموارد البشرية

لكي تحقق الإدارة الإلكترونية أثرها يستلزم الأمر وجود موظفا مؤهلا، وأن يكون مبدعا وقادرا على التكيف والتفاعل مع متطلبات عمله، لأن الموارد البشرية بصفة عامة هي سر التقدم والتفوق في جميع المجالات ولا يمكن للتكنولوجيا مهما تقدمت وتطورت أن تلغي دور العنصر البشري الذي يتميز بالإبداع والابتكار والتفكير، لذا أصبحت عملية تنمية الموارد البشرية حتمية ضرورية على جميع الحكومات لا ستعاب المهارات والخبرات والمعارف المتجددة لمواكبة التطور العلمي والتقني الذي يشهده العالم<sup>1</sup>.

إذ يعتبر تطوير الموارد البشرية المنطلق الرئيسي والأول لأي إدارة راغبة في تحقيق التطور والعصرنة، وذلك لأن المورد البشري يعتبر أهم عوامل الإنتاج باعتباره هو المسؤول عن حسن أو سوء تسيير الموارد الأخرى المادية والمالية، وبالتالي المسؤول عن تحقيق الأهداف المسطرة .

إن عصرنة الإدارة المحلية مرهون بوضع مكانزمات قادرة على تفعيل دور المورد البشري التقني وخصوصا بالبلدية، لأن خطط المنتخب البلدي ومشاريعه لا قيمة لها دون وجود إطارات بلدية قادرة على تنفيذها، ولذلك يستلزم الأمر توفر نظام بلدي يضمن لمورده البشري الاحترافية والمهارة والكفاءة التقنية والإدارية، للسهر على حسن إدارة المرفق المحلي واستمراريته، وكذا تحسين أدائه لصالح التنمية المحلية . ومن أجل ذلك لابد من وضع العون البلدي في إطار مقارنة تطوير المورد البشري الذي يعتبر المسعى الأول لكل استثمار في شروط فعاليته ومردوديته<sup>2</sup> .

ولهذه الأسباب ومع إدراك الدولة المتزايد لأهمية المورد البشري؛ وسعت من دائرة اهتمامها به وعملت جاهدة على تطوير وتحسين مسار الوظيفة العمومية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> تركي بن فهد بن طالب، دور تنمية الموارد البشرية في تفعيل الحكومة الإلكترونية في أمانة منطقة الرياض، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2010، ص 12 .

<sup>2</sup> هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، الجزائر، ص 171 .

<sup>3</sup> سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية ( نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2014/2015، ص 151.

مما سبق؛ ولمعرفة كيفية اعتماد تنمية الموارد البشرية كآلية في ترقية الخدمة العمومية المحلية، نقوم بالتعرف على مفهوم تنمية الموارد البشرية أولاً ثم ننتقل إلى معرفة متطلبات تنمية الموارد البشرية لتقديم خدمات عمومية محلية ذات جودة عالية ثانياً، وذلك كما يلي :

**أولاً: مفهوم تنمية وتطوير الموارد البشرية:**

### **1/ تعريف المورد البشري:**

ويقصد به جميع الناس الذين يعملون في المنظمة رؤساء ومرؤوسين، والذين جرى توظيفهم فيها لأداء كافة وظائفها وأعمالها في سبيل تحقيق أهداف المنظمة، وتشمل جميع السكان الذين يمكن إعدادهم للدخول في دائرة الاستغلال الإقتصادي بدلاً من الأطفال الرضع حتى الشيخوخة المسنين<sup>1</sup>.

كما يعرفها الفقيهين : Simon et Hezenas على أنها : " مجموعة الأفراد داخل المؤسسة الذين يملكون المهارات المكتسبة والوسائل اللازمة، وليس مجرد عامل من عوامل إنتاجه أو قيد من القيود بل في حقيقة الأمر هو السبب الرئيسي في وجود المؤسسة وليس فقط وسيلة من وسائل تسييرها"<sup>2</sup>.

كما أنها تعني: "مجموعة القدرات والخبرات والمهارات البشرية المتباينة في مستوى أدائها العاملة في المنظمة حالياً أو التي ستهاج لل عمل مستقبلاً"<sup>3</sup>.

وتعرف أيضاً بأنها: "مجموعة الأفراد المشاركة في رسم أهداف وسياسات ونشاطات وانجاز الأعمال التي تقوم بها المؤسسات وتقسم هذه الموارد إلى خمسة أقسام؛ الموارد الاحترافية، الموارد القيادية، الموارد الإشرافية، الموارد المشاركة، الاتحادات العمالية"<sup>4</sup>.

ولتعريف أدق نعرف الموظف العمومي كمفهوم أضيق من المورد البشري وهو المصطلح محل الدراسة، حيث عرفه الأستاذ محمد فؤاد مهنا بقوله: "هم الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> سمية بلحمري، الموارد البشرية ومدى استفادتها من تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الجماعات المحلية " دراسة حالة بلدية وولاية الشلف"، مذكرة ماجستير في تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2013/2014، ص 08 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 08 .

<sup>3</sup> نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية جيجل)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية . تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2010/2011، ص 92 .

<sup>4</sup> سمية بلحمري ، مرجع سابق، ص 09 .

<sup>5</sup> محمد فؤاد مهنا، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973، ص 513.

## 2/ أهمية رأس المال البشري :

يعتبر رأس المال البشري هو المحرك الرئيسي في إطالة بقاء أي إدارة ناجحة، وأصبحت القوة الدافعة لتلك الإدارات هي الأفراد ذوي المعرفة والذكاء والمهارات التي تتلائم مع متطلبات القرن الحالي، لأنه بدون الرأس المال البشري لا يمكن إضافة أية قيمة للمؤسسة وذلك لأن مهارات الموظفين ودرجة تحفيزهم هي التي تخلق القيمة المضافة؛ فالإدارة توفر رأس المال الهيكلي\*، والموظفين يعطون الحياة لهذا الرأس المال<sup>1</sup>. ولقد اعتبر رأس المال البشري في تقرير لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE لسنة 1998؛ أنه ضمانا للنجاح والأمان، أما الفقيه Louart . فقد اعتبر " أن للإنسان قيمة تتمثل في مجموع مؤهلاته ومعارفه وخبراته، ويعتبر استقطابه مجال استثماري....."<sup>2</sup>.

وينظر للاستثمار في تكوين الموارد البشرية أو رأس المال البشري؛ على أنه الاستثمار الحقيقي والأمثل في الإدارة العصرية، متجاوزة في ذلك حتى قيمة الإستثمار في الأصول المالية للإدارات، باعتبار أن المورد البشري مصدرا قابلا للتجدد ومخزون لا ينتهي، وبتطويره سيحقق التطور في أداء خدمات الإدارة المحلية، أضف إلى ذلك فإذا كان توفير الموارد المالية والتكنولوجية تجعل تحقيق أهداف الإدارة المحلية ممكنة، فإن الموارد البشرية تجعل تحقيق تلك الأهداف حقيقة .

ولهذا ونظرا للدور الكبير الذي تقوم به الموارد البشرية في تطوير أداء الإدارة المحلية؛ يقتضي الأمر حسن تأهيل هذا العنصر البشري للاستفادة القصوى منه<sup>3</sup>، بالرغم من عدم اهتمام المسؤولين في الدول العربية بتنمية الإنسان أو المورد البشري إلا ما ندر، بل بالعكس نجدهم يتباهون ويقيسون معدل الحضارة بعدد بنايات وعلوها والمراكز والصروح العالية، لا ننكر أهمية البنية التحتية وضرورتها لكن أليس من المنطق أن تسيّر النهضة البنائية يدا بيد مع النهضة الإنسانية؟؟.. فما قيمة بنايات والصروح والمعالم الشاهقة إن لم يسيرها أشخاص أكفاء، لأن معظم الدول العربية فشلت في تخريج المهندسين القادرين على

\*رأس المال الهيكلي يعني : " كل ما هو موجود داخل الإدارة بدون موظفين"، أي القواعد والبيانات والبرمجيات، والهياكل التنظيمية " .

<sup>1</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 92 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 375 .

بناء الأبراج والصروح العالية، ولم يكف هذا بل فشلت أيضا في تسيير هذه الصروح، فالعالم بأسره يستثمر في الإنسان إلا الدول العربية مازالت تتباهى بالاستثمار في البنين !!<sup>1</sup>.

وعلى ضوء أهمية العنصر البشري في العمل كما وضحنا أعلاه؛ أصبح مصطلح المورد البشري هو الذي يطلق على العنصر البشري داخل الإدارة بدل مصطلح العمال أو الموظفين أو اليد العاملة... إلخ، وذلك إن دل على شيء فإنه يدل على أهمية هذا العنصر واعتباره أحد أهم عناصر مدخلات العمل<sup>2</sup>.

### 3/ تعريف تنمية الموارد البشرية وإدارة الموارد البشرية:

لتقديم خدمات راقية يستدعي الأمر وجود عنصر بشري مؤهل لأداء مهامه كما ينبغي، ولكي نحصل على هذا الأمر يجب تطبيق عملية تنمية الموارد البشرية، وكذا إدارة الموارد البشرية لأن مفهوم كلا منهما يشمل عناصر مختلفة وهي كما يلي :

- تنمية الموارد البشرية : تشمل التدريب والتعليم والتطوير .
- إدارة الموارد البشرية : وتشمل على عمليات : الاستقطاب؛ الاختيار؛ التعيين؛ تقويم الأداء، الفوائد والتعويضات، وتخطيط القوى العاملة<sup>3</sup> .

ومن هذا المنطلق، سنقوم بتعريف كلا المصطلحين بأكثر تفصيل حتى نزيح الغموض بين معنى كلا المصطلحين، وذلك كالآتي :

#### 1. تعريف تنمية الموارد البشرية :

بالنسبة لتعريف مصطلح تنمية الموارد البشرية فلكل فقيه وجهة نظر معينة، حيث عرفها الدكتور أحمد منصور بأنها: " تمثل أحد المقومات الأساسية في تحريك وصقل وصيانة وتنمية القدرات والكفاءات البشرية، في جوانبها العلمية والعملية والفنية والسلوكية ومن ثم فهي وسيلة تعليمية تمد الإنسان بمعارف أو معلومات أو نظريات أو مبادئ أو قيم أو فلسفات، تزيد من طاقته على العمل والإنتاج.

وهي أيضا وسيلة تدريبية تعطيه الطرق العلمية الحديثة والأساليب الفنية المتطورة والمسالك المتباينة في الأداء الأمثل في العمل والإنتاج وهي كذلك وسيلة فنية تمنح الإنسان خيارات إضافية ومهارات ذاتية تعيد صقل قدراته ومهاراته العقلية أو اليدوية وهي آخر وسيلة سلوكية، تعيد تشكيل سلوكه وتصرفاته المادية

<sup>1</sup>نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 93، نقلا عن فيصل قاسم، استثمروا في الإنسان لا البنين، جريدة الشروق اليومي، العدد 2877، نشرت بتاريخ : 2010/03/18، ص 18 .

<sup>2</sup>سمية بلحمري ، مرجع سابق، ص 01 .

<sup>3</sup>Leonard Nadler and Gerland D. Wiggs, **Manageing Human Resource Development**, san Francisco: jossey-Bass, 1986, p 03-05 .

والأدبية، وتمنحه الفرصة لإعادة النظر في مسلكه في العمل وتصرفاته في الوظيفة، وعلاقته مع زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه"<sup>1</sup>.

أما علي السلمي فقد عرفها على : "أنها تلك العملية المتكاملة المخططة موضوعيا والقائمة على معلومات صحيحة، والهادفة إلى إيجاد عمل متناسب مع متطلبات العمل في منظمات محددة والمتفهمة لظروف وأساليب الأداء المطلوب وإمكانياته"<sup>2</sup>.

أيضا من بين تعريفات مصطلح تنمية الموارد البشرية أنها : "تلك العملية المتكاملة والمخططة والقائمة على معلومات صحيحة، والهادفة إلى إيجاد قوة عمل متناسبة مع متطلبات العمل في منظمات محددة، والمتفهمة لظروف وقواعد وأساليب الأداء المطلوب وإمكانياته، والقادرة على تطبيق تلك القواعد والأساليب والرغبة في أداء الأعمال باستخدام ما لديها من قدرات ومهارات"<sup>3</sup>.

وتعرف تنمية الموارد البشرية بأنها: "مرحلة تأتي بعد الحصول على الأفراد الملائمين لأداء العمل، ويقصد بها رفع مستوى مهاراتهم وخبراتهم وذلك عن طريق التدريب الملائم لطبيعة العمل المطلوب انجازه"<sup>4</sup>. كما عرفت أيضا بأنها: "العملية المخططة والتي تهدف إلى تنمية المهارات وتوجيه سلوكيات الأفراد العاملين بالمنظمة بما يعظم من فعالية أدائهم وتحقيق ذواتهم من خلال تحقيق أهدافهم وأهداف المنظمة"<sup>5</sup>.

## 2. تعريف إدارة الموارد البشرية :

إن إدارة الموارد البشرية الحديثة تركز على الجوانب الأساسية التي يعتمدها الرؤساء أو المدراء في تنمية الجوانب البشرية، زيادة على ذلك فإن إدارة الموارد البشرية الحديثة تسعى إلى وضع طرق حديثة واستراتيجيات متطورة لاختيار الأفراد والموظفين والعاملين وتدريبهم وتمييزهم، وكذا تنمية مواهبهم وتطويرهم إداريا وعلميا وثقافيا<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> نعيمة بارك، تنمية الموارد البشرية وأهميتها في تحسين الإنتاجية وتحقيق الميزة التنافسية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 07 ، ص 276، مقال منشور بالموقع الإلكتروني <https://iefpedia.com/arab/?p=24593> أطلع عليه يوم الأحد 2020/11/08 على الساعة 22:00 .

<sup>2</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 63 .

<sup>3</sup> إيهاب خميس أحمد المير، مرجع سابق، ص 57-56 .

<sup>4</sup> نعيمة بارك، المرجع السابق، ص 276 .

<sup>5</sup> تركي بن فهد بن طالب، مرجع سابق، ص 07 .

<sup>6</sup> محمد سرور الحريري، إدارة الموارد البشرية، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2012، ص 13 .

فهناك من عرفها على أنها إدارة تركز على إعداد وإختيار الموظفين بطرق علمية وإدارية سلمية وفق آليات متطورة وحديثة تواكب التطورات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، وتعمل على تطوير وتنمية الموظفين إداريا وعلميا وثقافيا، بالإضافة إلى إختيار أفضل الطرق في وضع المعايير الخاصة بالمكافآت المتعلقة بالأفراد والموظفين والعاملين<sup>1</sup>.

وهناك من عرفها على أنها: " تلك الإدارة المسؤولة على زيادة فاعلية الموارد البشرية في المنظمة لتحقيق أهداف الفرد والمنظمة والمجتمع"<sup>2</sup>.

أما لويس كادين فقد عرفها على أنها: " مجموعة من المعارف التقنية والإجرائية بمديرية الموارد البشرية"<sup>3</sup>. كما تعمل إدارة الموارد البشرية الحديثة على وضع استراتيجيات حديثة ومتطورة في رقابة الموظفين والأفراد والعاملين وذلك بهدف تنميتهم وتنمية مواهبهم وزيادة خبراتهم الإدارية والثقافية والمعرفية<sup>4</sup>.

وعليه؛ فإدارة الموارد البشرية هي عبارة عن مجموعة من النشاطات التي تقوم بها الإدارة، من أجل العنصر البشري وكل ما يتعلق بأمر وظيفته .

إذن مما سبق؛ نستشف أن عملية تنمية الموارد البشرية هي مرحلة من مراحل إدارة الموارد البشرية .

#### 4/ أهمية تنمية وتطوير الموارد البشرية :

إن تطوير وتنمية وإدارة العنصر البشري يكتسي أهمية كبيرة تجعل من تحقيق أهداف الإدارة واقعا ملموسا، ونجاح هذه العملية يؤدي إلى نجاح الإدارة ككل، لأنها هي المحرك الرئيسي لكل مكونات الإدارة، وعليه يمكننا تعداد أهم النقاط التي تعبر عن أهمية هذه العملية وذلك كما يلي<sup>5</sup> :

- وجود خبرات متخصصة في استقطاب أفضل العناصر البشرية لتوظيفها، التي بدورها تؤدي إلى ارتقاء خدمات الإدارة العمومية .

- توفير مناخ تنظيمي صالح للعمل من خلال برنامج يساهم في تحفيز الموظفين لبذل المزيد من قدراتهم .

<sup>1</sup> محمد سرور الحريزي، المرجع السابق، ص 14 .

<sup>2</sup> سمية بلحمري، مرجع سابق، ص 09 .

<sup>3</sup> Loic Cadin, **la gestion des ressources humaines**, 4eme édition, dunod paris, 2015, p 15 .

<sup>4</sup> محمد سرور الحريزي، مرجع سابق، ص 14 .

<sup>5</sup> العلمي بن عطالله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية "دراسة حالة ولاية ورقلة"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2012/2011، ص 22- 23 .

- المعالجة الفورية لمشاكل محتملة في مجال الاختيار والتعيين والتدريب وغيرها، ستوفر تكاليف محتملة ناتجة عن سرعة دوران العمل، معدل الغياب أو انخفاض في الإنتاج .
- توفير التكاليف الباهظة فيما يتعلق بقضايا قانونية قد يلجأ إليها الموظفين وخاصة في حالات عقوبته بالفصل، أو عدم منحه العلاوة أو الترقية.
- تساعد عملية تطوير الموارد البشرية في إسداء الرأي والمشورة والنصح للإدارات التنفيذية الأخرى.
- تساهم في الحصول على المهارات الفردية والجماعية (فكرية، إنسانية، فنية )، وتمكينها من إنجاز أهداف الإدارة بكفاءة وفعالية.
- القيام بمسؤوليات استشارية من خلال قيامها بالأنشطة المرتبطة بالحصول على الموارد البشرية بالكمية والنوعية اللازمة لتحقيق الأهداف المنظمة.

#### ثانيا: متطلبات تنمية الموارد البشرية لتقديم خدمات عمومية محلية ذات جودة عالية :

إن حسن استغلال تسيير الموارد البشرية المتدخلة في إدارة الشأن الإقليمي، تستوجب الاهتمام بالطاقت الإداري الذي يسهر على خدمة الإدارة المحلية، باعتباره آلية من آليات تحقيق التنمية المحلية سواء كانوا أعضاء المنتخبين أو كونهم موظفين إداريين .

ونظرا لأهمية ومكانة العنصر البشري المسير للإدارة المحلية، يستوجب الأمر إعادة صياغة استراتيجية تعتمد على أساليب جديدة لاستقطاب ذوي الكفاءات وترغيبها للعمل في الهياكل المحلية.

أضف إلى ذلك؛ إيجاد نظام خاص متكامل لاختيار وانتقاء الكفاء من بين المترشحين لتقلد الوظيفة بالإدارة المحلية، ويكون ذلك وفق معايير الكفاءة والجدارة وعلى أساس من المساواة والشفافية، إلى جانب تحسين التمثيل المحلي من خلال التعديل في نظام اختيار الكفاءات المحلية من جهة، والعمل على تدعيم معارفهم وإمكانياتهم بطرق التسيير الإداري من جهة ثانية<sup>1</sup>.

زيادة على ذلك، الاعتماد على قواعد صارمة لتكوين وتدريب ورسكلة مسيري الإدارة المحلية سواء كانوا منتخبين أو معينين<sup>2</sup>، وهو ما قامت به وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية باعتبارها الجهاز المسؤول على عملية تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية، معتمدة في ذلك على عدة نقاط من بينها؛ سياسة التوظيف لانتقاء الموظف الكفاء والمؤهل لأداء مهامه، وكذا عصرنه نظم تسيير الموارد

<sup>1</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 374 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

البشرية لتتبع الموظف منذ انتمائه إلى الوظيفة إلى غاية خروجه بما فيها من راتب وتكوين وترقية وتحفيز... إلى آخره من الأمور التي تساعد على تنمية الموارد البشرية المحلية وتدعم مخططات الدولة في الحصول على موظفين محليين مؤهلين لأداء مهامهم على أكمل وجه.

مما سبق؛ ولمعرفة ما قامت به الدولة الجزائرية من إصلاحات في هذا الجانب، يمكننا معالجة الموضوع من خلال؛ التعرف عن مدى إصلاح نظام الوظيفة لمعرفة مدى حرية سلطات الإدارة المحلية في توظيف مستخدميها وكذا مدى تحسين طرق التوظيف باعتبارها آلية لاختيار أمثل للموظف العمومي المحلي، ومن ثم نتعرف عن التكوين كآلية لتحسين كفاءة وأداء المورد البشري المحلي، بالإضافة إلى التعرف على المنظومة المتعلقة بالجوانب المادية، ليتسنى لنا معرفة مدى تأثير الموارد البشرية بالرواتب والحوافز في أداء مهامهم .

## 1/ تشريع نظام وظيفي محلي مستقل كآلية لتدعيم استقلالية الإدارة المحلية في اختيار وتسيير أمثل للموظف العمومي المحلي

إن الإدارة المحلية في الجزائر لا تتفرد بنظام وظيفي خاص بها، فهو يجمع بين عناصر أنظمة عديدة فيمكن وصفه بأنه نظام غير نموذجي وهجين<sup>1</sup>، حيث أن موظفيها بالرغم من أنهم يتمتعون بقانون أساسي خاص بهم<sup>2</sup> سواء البلدية أو الولاية، إلا أنهم ينتمون إلى نظام وظيفي عام<sup>3</sup> يشمل كل موظفي الدولة، ولهذا الأمر وتجسيدا لاستقلالية هذه الجماعات وممارسة حرياتهما، هناك من يرى أن إيجاد نظام وظيفي محلي خاص بموظفي الإدارة المحلية يمثل حلا ناجعا لدعمها في تسيير إحدى مواردها ووسائلها في ممارسة صلاحياتها بكل حرية<sup>4</sup>.

وكما ذكرنا آنفا؛ بالرغم من وجود قانون أساسي خاص بمستخدمي الولاية وينظم مساهم المهني وهو المرسوم التنفيذي رقم : 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 69 .

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادر في 28/09/2011 .

<sup>3</sup> الأمر 03/06، المؤرخ في: 15/07/2006، المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، المؤرخ في: 16/07/2006 .

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 380 .

في المؤسسات والإدارة العمومية<sup>1</sup>، وقانون أساسي خاص بمستخدمي البلدية وهو المرسوم التنفيذي رقم : 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية<sup>2</sup>، فإن المتمعن في القانونين السالفي الذكر يجد أن موظفي البلدية والولاية لا يخضعون إلى نفس القانون الخاص الذي يسير مسارهم الوظيفي، أي أن هناك ازدواجية في نظام الموظفين المحليين<sup>3</sup>، فالقوة الأولى يعينها الوالي كسلطة عدم تركيز وهو صاحب القرار في مسارهم الوظيفي، في حدود قواعد الوظيف العمومي (القانون الأساسي للوظيفة العمومية)، ولا يملك رئيس المجلس الشعبي الولائي في تسيير مستخدمي الولاية أي صلاحية، أما موظفي البلدية فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يمارس عليهم السلطة السلمية، بما فيهم الأمين العام للبلدية، فهو من في يده سلطة القرار في مسارهم الوظيفي في حدود القانون طبعا.

ولهذا السبب فموظفي الولاية لا يعتبرون موظفين محليين بمعنى الكلمة<sup>4</sup> هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المرسوم التنفيذي الخاص بهم 04/08 المذكور أعلاه سمي بالقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارة العمومية، ولم يسميه القانون الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية كما فعلها في القانون الأساسي الخاص بموظفي البلدية.

وهذا إن دلّ عن شيء فهو يدل على عدم وجود نظام وظيفي خاص بالموظفين المحليين، بل بالعكس هناك قانونين أساسيين ليسا من نفس الطبيعة في إدارة محلية واحدة، مما يعني ازدواجية نظام الموظفين المحليين؛ فئة تنتمي إلى الجماعات الإقليمية والفئة الثانية تنتمي إلى هيئات عدم التركيز، مثلهم مثل موظفي الدولة وخلع عنهم الانتماء إلى جماعة لا مركزية، وهذا الأمر ضد فكرة اللامركزية، أضف إلى ذلك أنه يساعد في ظهور بعض الأساليب السلبية في التسيير كانهدام المساواة بين موظفي إدارة محلية واحدة، الأمر الذي يؤثر على رقي خدمات الإدارة المحلية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 2008/01/19، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادر بتاريخ 2008/01/20.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم: 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، السالف الذكر.

<sup>3</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 81 \_ 82.

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 379.

<sup>5</sup> المرجع نفسه، ص 379.

إن المشرع الجزائري يرفض فكرة وجود نظام وظيفي محلي، بداعي تدعيم وحدة الدولة، بالرغم من أن إنشاء هذا النظام لا يتعارض مع وحدة الدولة وهناك ما يبرر إنشائه<sup>1</sup>، أنه ولكي تقدم الإدارة المحلية خدمات عمومية راقية لابد أن يكون مقدم هذه الخدمات على درجة عالية من الكفاءة والمهارة، فهم من يشكلون الجهاز الإداري المكلف بتنفيذ قرارات وأعمال المجالس الشعبية المحلية، فكما يقول بهذا الخصوص الدكتور "محمد محمد بدران": (( إنه بلا جهاز تنفيذي على مستوى عال من الكفاءة والفاعلية، سوف يعجز الحكم المحلي عن الاستجابة لرغبات المواطنين أو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحليات، بل أنه سوف يفقد ثقة أبناء الوحدات المحلية كنظام يسعى لخدمتهم))<sup>2</sup>.

وعليه، ونظرا لأهمية هذا المورد في التحسين من أداء خدمات الإدارة العمومية المحلية، فإنه من الأنجع أن يكون النظام الوظيفي المطبق على هذه الفئة يتماشى مع خصوصيات الوحدة المحلية، وقبل التفصيل في هذا النظام، نلقي نظرة عن أنواع الأنظمة الوظيفية المحلية المعمول بها في العالم، وتتمثل هذه الأنواع فيما يلي<sup>3</sup> :

1\_ نظام الوظيفة المتكامل (نظام الخدمة المدنية المندمج): وهو النظام الذي يخضع له كامل الموظفين في الدولة سواء في الإدارات المركزية أو المحلية، ويترتب على هذا النظام الواحد؛ إمكانية نقل الموظف المحلي من وحدة إلى أخرى ومن الإدارة المحلية إلى الإدارة المركزية، ويترتب عليه أيضا أن كل الموظفين داخل الدولة يخضعون إلى قانون أساسي كإطار عام، وإلى قوانين مستقلة خاصة بالحياة الوظيفية في بعض الإدارات المركزية أي بشكل نسبي .

2 - نظام الوظيفة الموحد : ويتعلق هذا النظام بموظفي الإدارة المحلية، أي أن جميع الإدارات المحلية داخل الدولة يخضعون لنظام وظيفة عمومية موحد (نفس النظام)، ويترتب عليه؛ خضوع الموظفين إلى شروط واحدة لأنهم يشكلون سلكا وظيفي منفصل عن موظفي الدولة، كما يترتب عليه إمكانية نقل الموظفين إلى أي إدارة محلية أخرى لخضوعهم لنفس الشروط والظروف، بالإضافة إلى أنه يتماشى مع متطلبات اللامركزية الإقليمية .

3 - نظام الوظيفة العمومية المحلي المستقل : وهو نظام يخص موظفي كل وحدة محلية على حدة، فهو نظام منفصل تماما عن نظام الوظيفي الذي يسير باقي الإدارات العمومية، حيث يترتب عليه؛ إمكانية

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق ، ص 380 .

<sup>2</sup> محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص 119 .

<sup>3</sup> صبحي محرم، نظام العاملين في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1970، ص 11 .

كل إدارة محلية أن تعين أو ترقى أو تفصل موظفيها بكل استقلالية، حيث لا يمكن نقل موظفي إدارة محلية إلى إدارة محلية أخرى لأن كل جماعة مستقلة في مواردها البشرية .

ويعتبر هذا النظام الأكثر انتشارا في العالم، لأنه يجسد حقيقة مفهوم اللامركزية ومفهوم الاستقلال المحلي، ولهذا فإن هذا النظام يعتبر من أحسن الأنظمة لتوافقه مع مبادئ اللامركزية والاستقلال المحلي، كما يحقق هذا النظام عدة مزايا من بينها<sup>1</sup>:

- تدعيم الاستقلال المحلي من خلال منح السلطة الكاملة لمسيرى الإدارة المحلية على موظفيها .
- تشجيع التوظيف المحلي، وذلك من خلال سياسة محلية للتوظيف، والقضاء على البطالة داخل نطاق اختصاص كل وحدة محلية .
- ضمان ولاء الموظف المحلي للسلطة التي يخدمها باعتباره واجبا عاما هذا من جهة، ومن جهة أخرى يرجع السبب إلى خضوعه في مساره المهني وحياته الوظيفية لرئيس الوحدة المحلية<sup>2</sup>.

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد أخذ بالنظام المندمج، ولم يعط للإدارة المحلية نظام وظيفي مستقل خاص بها، وهذا الأمر يحرمها من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية، ويجعلها من هذا الجانب في تبعية دائمة للإدارة المركزية، وكما هو ظاهر لا يوجد إرادة سياسية أو أي بوادر لإنشاء نظام وظيفي محلي بالجزائر<sup>3</sup>. والملاحظ في ذلك؛ أن المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا النظام بالرغم من أن المشرع الفرنسي قد أخذ به، ونحن نعلم أن القانون الإداري الفرنسي هو الأصل لقانوننا الإداري، فلماذا لم تأخذ الجزائر بهذا النظام نظرا لأخذ المشرع الأصل له ونظرا لإمتهاداته !!

إن المشرع الفرنسي تطور كثيرا في هذا الجانب، حيث وضعت نظام وظيفي محلي للبلديات والمقاطعات والنواحي ومؤسساتها الإقليمية، وهكذا يخضعون موظفي الإدارات المحلية للسلطة السلمية للهيئات المنتخبة المحلية<sup>4</sup>.

وبما أن الجزائر تعتمد على نظام وظيفي شامل لكل الموظفين، فإن المتمتعين في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية خصوصا في محتوى الباب الرابع الذي ينظم المسار المهني للموظف ويذكر أهم أنشطة

<sup>1</sup> أنظر إلى هامش مرجع إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 381 - 382 .

<sup>2</sup> للتفصيل أكثر أنظر في ذلك: صبحي محرم، مرجع سابق، ص 13 ، وكذلك : محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 120.

<sup>3</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 382 .

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 84 .

إدارة الموارد البشرية (التوظيف والترقية والتكوين ...) يلاحظ أن القائمين على هذا جهاز الوظيفة العمومية وهو المجلس الأعلى للوظيفة العمومية أهمية كبيرة لتنمية الموارد البشرية في الإدارات العمومية، لكن بالرجوع إلى الواقع الذي يعيشه الموظف على مستوى الإدارة المحلية لا يعكس أبدا ما أقره المشرع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فيما يتعلق بتنمية الموارد البشرية في مسارها الوظيفي، وهذا الأمر يعود إلى أن المسؤولين على مستوى الإدارة المحلية لا يملكون سلطة القرار في اتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن من جهة، ونظرا للمركزية الشديدة في اتخاذ سلطة القرارات التي تعاني منها الإدارات العمومية المحلية من جهة ثانية<sup>1</sup>، أي أن هناك غياب لجسر التواصل بين الإدارة المحلية والمركزية في مجال الحياة المهنية لموظفي الإدارة المحلية<sup>2</sup>.

فالموظف المحلي عند وقوعه في مشكل وظيفي معين، لا يتم حله بكل سهولة مثلما هو وارد في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، بل يرى الويلات لحل أبسط المشكلات الإدارية نظرا للمشاكل السالفة الذكر، ولعل المنشور الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المرسل من رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية ورقلة إلى السادة مدراء المؤسسات والإدارات العمومية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية لولاية ورقلة، بخصوص دراسة شكاوي وطعون الموظفين، يبين ويؤكد أن نظام وظيفي شامل لكل موظفي الدولة دون مراعاة لخصوصيات الإدارات المحلية سيواجه بعض المشاكل في إدارة الموارد البشرية، وينص هذا المنشور على ما يلي<sup>3</sup> (( السيدات والسادة مسؤولو تسيير الموارد البشرية بالمؤسسات والإدارات العمومية.

تتلقى مصالح المركزية باستمرار وبصفة متزايدة العديد من الشكاوي والطعون الواردة من المستخدمين العاملين بالمؤسسات والإدارات العمومية المركزية منها والمحلية .

وأمام العدد الهائل لهذه الشكاوي والطعون وتعلقها بمختلف جوانب المسار المهني للمعنيين، وفي غياب المعلومات والبيانات الكافية حول الوضعيات الإدارية الخاصة بالمشتكين، فإنه يتعذر على مصالح

<sup>1</sup>العلمي بن عطالله، مرجع سابق، ص 126 .

<sup>2</sup>نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 125 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 126 - 127 .

\* منشور تحصل عليه الباحث العلمي بن عطا لله ليدعم به بحثه الحامل للبيانات التالية: المديرية العامة للوظيفة العمومية، دراسة شكاوي وطعون المستخدمين، الجزائر، منشور رقم 1031/ك.خ/م.ع.م.و.ع/2011، المؤرخ في 06 جويلية 2011 .

في غالب الأحيان دراسة القضايا المعروضة عليها والبت فيها عن دراية تامة، وهذا ما يؤدي إلى التأخير في تناول هذه الشكاوى والفصل فيها .

نظرا لهذه الوضعية غير العادية والسلبية من جهة والتزايد المستمر للشكاوى التي تتلقاها مصالح الوظيفة العمومية من جهة أخرى، فقد أضى من الضروري مراجعة طرق وكيفيات دراسة هذه الشكاوى وضمان التكفل الجيد بها .

ولهذا الغرض، وبغية إعادة الاعتبار للمؤسسات والإدارات العمومية وتمكينها من الاضطلاع بكافة صلاحياتها ومسؤولياتها في مجال تسيير مواردها البشرية، كونها الجهة المشرفة على تسيير المسارات والملفات المهنية لمستخدميها، والأكثر دراية واطلاعا بالشؤون الإدارية وحتى الفردية لهؤلاء المستخدمين، فمن الأجدر أن تتولى بنفسها وفي المقام الأول دراسة الشكاوى والطعون الخاصة بهم ومعالجتها وفقا للأحكام التنظيمية المعمول بها، وعند الاقتضاء التقرب من مصالح الوظيفة العمومية المركزية والمحلية، حسب الحالة واستشارتها بهذا الشأن.

وبهذا الصدد وقصد التكفل الجيد والسريع بشكاوى وطعون المستخدمين وضمان الانسجام في كيفيات معالجتها، يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية المتواجدة على المستوى المحلي، طرح كل القضايا والانشغالات المتعلقة بتسيير مواردها البشرية على مصالح مفتشية الوظيفة العمومية الولائية التي بإمكانها تقديم الاستشارة القانونية والتوجيه اللازمين بشأنها، أما بالنسبة للقضايا والمسائل ذات الطابع الاستثنائي أو الشمولي فإنه ينبغي عرضها على مصالح المركزي عن طريق السلطة السلمية أو المفتشية الولائية عند الاقتضاء .

ومما لا شك فيه أن هذه الإجراءات الجديدة في التعامل مع شكاوى وطعون المستخدمين، ستمكن بل ستضمن لا محالة دراسة قضايا المشتكين والتكفل بها بسرعة وبطريقة أفضل وهذا ما يزيد بكل تأكيد من نجاعة الإدارة العمومية وفعاليتها ويقربها أكثر من مستخدميها بصفة خاصة ومن المواطنين بصفة عامة)).

وبالتدقيق في حيثيات هذا المنشور نجد أن المسؤولين عن إدارة وتنمية الموارد البشرية بالإدارات العمومية المحلية ليست لديهم الكفاءة لحل المشاكل التي تواجه الموظفين المحليين خلال مسارهم الوظيفي، فهم في حد ذاتهم أعضاء منتخبين تختلف مستوياتهم التعليمية ويحتاجون إلى تكوين وتدريب لأخذ هكذا منصب كما سنوضحه في الجزئيات القادمة، فما بالك بإعطائهم مسؤولية التسيير الجيد لموظفي الإدارات المحلية في مسارهم الوظيفي هذا من جهة، ومن جهة أخرى يرجع الأمر للمركزية المتشددة التي تفرضها المديرية العامة للوظيفة العمومية في التعامل مع قضايا الموظفين في مختلف المستويات، الأمر الذي أنهك

الإدارات المحلية بمسؤوليها وموظفيها في التعامل معها، ولهذا اضطرت المديرية العامة للتوظيف العمومية إلى إعادة النظر في طريقة حل مشكلات الموظفين المحليين كما تم شرحه في المنشور<sup>1</sup>.

تبعاً لذلك؛ كان من الأجدر كما نادى بعض الباحثين أن يمنح المشرع الجزائري للإدارة المحلية في هذا المجال حرية واستقلالاً، وذلك من خلال إنشاء نظام وظيفي محلي، بحيث يسمح لها بالتحكم في عملية التوظيف، واختيار طاقمها البشري المؤهل وتسييره بما يخدم سياستها وبرامجها<sup>2</sup>، ومن ثمة فهذا الأمر سيساهم في التخلص من المشاكل التي تواجه مسؤولي الإدارات المحلية وموظفيها، مع مراعاة تكوين وتدريب المسؤولين المحليين لتأهيلهم لهكذا مناصب مع تحملهم المسؤولية الأكبر في حل المشاكل المتعلقة بالشؤون الإدارية للمسار المهني للموظفين المحليين.

لأننا بتطبيق نظام وظيفي عام يشمل كل موظفي الدولة، كالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية مع المركزية الشديدة التي لاحظناها سيواجه المسؤولون المحليين على إدارة وتسيير الموارد البشرية عدة صعوبات نظراً لعدم دراية السلطات المركزية بخصوصيات وتفصيل الشؤون الإدارية لموظفي الإدارات المحلية كما هو موضح في المنشور أعلاه.

ولقد أخذ بهذا النظام العديد من الدول التي تعطي للمركزية الإدارية أهمية كبيرة، حيث تتمتع الإدارة المحلية بنظام وظيفي إقليمي خاص بها، يحترم خصوصياتها من ناحية ويجعلها تمارس حرياتها بعيداً عن تدخل الدولة من ناحية ثانية، لأن تسيير الوظيفة يتطلب قدر كبير من الحرية في اتخاذ القرارات المناسبة، كما يتطلب من الشخص المسير روح المبادرة وإملاك مهارات القيادة<sup>3</sup>، ويتم الأخذ بهذا النظام لعدة فوائد نذكر منها<sup>4</sup>:

- هذا النظام يكرس استقلالية الإدارة المحلية.
- هذا النظام يساهم في تطوير اللامركزية الإقليمية.

<sup>1</sup> العلمي بن عطالله، مرجع سابق، ص 126.

<sup>2</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 382، نقلاً عن: بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة "الواقع والآفاق"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014/2015، ص 321-322.

<sup>3</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 133.

<sup>4</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 382.

- عند تحديد الإطار العام لنظام الوظيفة العمومية داخل الدولة، يجب مراعاة مستويات معينة ومن بين هذه المستويات الإدارة المحلية لكي تكون مدعمة بتسيير ذاتي لمواردها البشرية .
  - عند تطبيق هذا النظام ستتحسن قواعد إدارة الموارد البشرية (تسيير المسار المهني) للموظف المحلي، وهذا الأمر يعتبر حافز كبير لبقاء الموظفين المحليين بمناصبهم وعدم التنقل إلى مناصب بالإدارة المركزية طمعا في مناصب أحسن.
  - لضمان حماية الموظف المحلي من مخاطر التداول السياسي على الجهاز التنفيذي البلدي، يستحسن إسناد مهمة تسيير المسار المهني للموظفين إلى إطار بلدي ( من ذوي الرتب الأعلى بالبلدية مع الخبرة والأقدمية).
  - بتوفير الحماية القانونية والاجتماعية سنعيد الاعتبار للموظف المحلي ، وذلك بتمكينه من حقوقه في التكوين والترقية والتأهيل الذي يتناسب مع وظيفته .
  - وضع قواعد استراتيجية علمية خاصة بتكوين الموظفين المحليين، لتنمية مهاراتهم وتحسين خبراتهم، للحصول على خدمة عمومية محلية راقية .
  - يجب أن يكون نظاما عادلا بالمقارنة مع النظام الوظيفي المركزي، وذلك من خلال توحيد المسارات المهنية، من حيث الراتب والحوافز، وجميع الامتيازات مقارنة بالموظفين على المستوى المركزي أو في القطاع الخاص<sup>1</sup> .
  - احترام خصوصية موظفي الجماعات المحلية<sup>2</sup> .
- إذن فالحاجة إلى وظيفة عمومية محلية، أمر له من الأهمية بمكان، حيث طالبت به مختلف القوى السياسية والإدارية والأكاديمية، وذلك بمنح الإدارة المحلية نظاما وظيفيا استثنائيا يسمح بجلب الأطر العليا المتخصصة والمؤهلة للعمل بالإدارات المحلية، وذلك من الخبرات التي جمعتها من عملها بالإدارات المركزية لمدة طويلة، وهذا الأمر من شأنه أن يساهم في تطوير وتنمية الجماعات المحلية .
- أضف إلى ذلك، فإن توفير الضمانات إلى الموظف المحلي وتأمينهم من التيارات السياسية لا يأتي من العدم بل يتكسر بالتوفيق بين كفتين، الأولى فسح المجال للمنتخبين في اختيار موظفيهم حسب الحاجة،

<sup>1</sup> صبحي محرم، المرجع السابق، ص 03 .

<sup>2</sup> علي بودلال ، الجماعات المحلية بين الإكراهات البنوية وشروط التنمية المستدامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، ديسمبر 2012، ص 91 .

والكفة الثانية ضرورة الحياد في التوظيف والانفتاح على مناهج التسيير الخاصة بمنح إمكانية الاختيار للأعوان بالتوظيف<sup>1</sup> .

أيضا إلى جانب ضرورة إنشاء نظام وظيفي خاص بالموظف المحلي؛ يجب أن نوفر بالموازاة مطلب آخر والمتمثل في تحسين النظام الأساسي الخاص بالمنتخبين، لأن الوضعية الهشة للمنتخبين المحليين والخلل في سير آليات عمله، وكذا القصور في التشريع المرتبط بظروف عمله سواء وهو يمارس المهمة التداولية أو التسييرية، سيؤثر على مردودية عملة وبالتالي يعيق المجالس المحلية في الاستجابة لحاجيات سكانها في المجال الخدماتي .

ولهذا يستحسن وضع نظام خاص بالمنتخب المحلي سواء البلدي أو الولائي الذي من شأنه أن يهيء ظروف ملائمة لعمله، ويعرفه بحقوقه وواجباته، لأنه لو لم تعالج هذه القضايا حتى ولو توفرت المقومات الأخرى لا يمكن للمنتخب المحلي النهوض بمسؤولياته<sup>2</sup> .

إضافة إلى ذلك، هناك عراقيل أخرى حدّت من قدرات الإدارات المحلية وانعكست على أدوارها ومن ثم أدوارها التنموية، تمثلت هذه العراقيل إلى جانب العجز المالي في أزمة استقطاب وتوظيف الأجهزة الإدارية المحلية لكم هائل من الموظفين مع نقص نوعي في تأهيلهم، وكان ذلك نتيجة القرارات السياسية المتعاقبة والمتأثرة بالأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>3</sup> .

إن تدني مستوى الموارد البشرية بالإدارات المحلية اليوم يرجع سببه إلى التوظيف الجماعي الذي لجأت له السلطات بعد الاستقلال، وذلك نتيجة الفراغ الذي سببه الإداريين الفرنسيين بخروجهم دفعة واحدة من الإدارات بعد الاستقلال، وكذلك بسبب امتصاص البطالة التي كانت متفشية في ذلك الوقت، الأمر الذي نتج عنه إدماج عشوائي للموظفين دون مراعاة لكفاءتهم ولا إلى المناصب الحقيقية المراد شغلها<sup>4</sup>، مما نتج عنه أزمة التضخم العددي لدى الإدارات المحلية .

وبالرغم من هذا فإن البلديات لا تزال تطلب عما يزيد عن حاجتها ويفوق قدراتها المالية، مع العلم أن إدخال الإدارة الإلكترونية على الإدارات المحلية سيؤدي إلى تقليل الحاجة إلى الموظفين مقارنة بخدمات

<sup>1</sup> علي بودلال، مرجع سابق، ص 91.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 91 .

<sup>3</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 376 .

<sup>4</sup> عادل بو عمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية الإقليمية - معايير وضوابط، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، ANEP للطباعة، الجزائر، 2010، ص 74 .

البلدية التقليدية<sup>1</sup>، ولهذا وجب على مسؤولي البلديات التعقل أثناء عملية التوظيف خصوصا إذا علمنا أن رواتب الموظفين وأجور العمال تأخذ ما يقارب 75% من ميزانيات التسيير للبلديات، فعلى الرغم من ضخامة المخصصات المالية للعنصر البشري إلا أنه يبقى من ناحية الكفاءة والتسيير ضعيف جدا، فأين معايير الرشد والعقلانية في هذا الأمر؟<sup>2</sup>.

إن النقص النوعي أو الكيفي للموظفين مرتبط بمؤهلات ومهارات هؤلاء الموظفين مع ما يتطلبه المنصب الذي يشغلونه، ومدى قدرتهم على تحقيق الفعالية والنجاعة في أداء مهامهم بالنظر لاستعداداتهم وكفاءاتهم، بما ينعكس على الأداء العام للبلديات على وجه الخصوص<sup>3</sup>.

ولمعاينة وتشخيص هذه الأزمة علينا التعرف على تركيبة مستخدمي البلديات والتي تتكون من<sup>4</sup> :

- **أعوان التنفيذ:** وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة بل تتطلب مجرد تمهين على المدى القصير.

- **أعوان التحكم:** وهم الموظفون المؤهلون الحاملون لدرجات معاونين الإداريين كالتقنيين الساميين والملحقين الإداريين .

- **فئة الإطارات:** وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة والذين لهم القدرة على التصور وفهم النصوص وتفسيرها .

علما أن عدد موظفي البلديات الدائمين قد بلغ في 2012/12/31 بـ 277.395 أي بنسبة 14.5% من مجموع مستخدمي الوظيفة العمومية البالغ عددهم 1.913.958 موظف عمومي، يتوزعون وفق أصناف ثلاثة، حيث يشكل الإطارات نسبة 05% منهم بتعداد كان 13.997 لأعوان التصميم، وبعدها 22981 كأعوان تحكم وتطبيق بنسبة 08.30% وتبقى النسبة الأكبر لأعوان التنفيذ بنسبة 86.7% بتعداد بلغ 240.417 عون<sup>5</sup> .

وبقراءة أولية لهذه النسب؛ نلاحظ ضعف التأطير وتليها فئة التحكم مقابل تضخم في فئة التنفيذ، وضعف التأطير لا يضمن التسيير الجيد للموارد المحلية المختلفة، ولا يمكن أن نتطلع بهذا نسب إلى

<sup>1</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 377 .

<sup>2</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 172 .

<sup>3</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 377 .

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 53 .

<sup>5</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 378 .

متطلبات واحتياجات المواطنين، حيث يعتبر ضعف التأطير من النقائص والمشاكل المهمة التي تعاني منها البلديات الجزائرية، إذ تعتبر هذه الفئة غالباً هي الفئة المسيرة للشؤون العمومية المحلية . وعلى هذا الأساس، فنسبة التأطير بعيدة كل البعد عن مقاييس النجاعة والفعالية خصوصاً وأن نسبة حاملي الشهادات الجامعية في الدولة مرتفعة وفي جميع التخصصات، فلماذا تبقى هذه الهيئات الحيوية بعيدة عن مواكبة التطورات وعن تزويدها بالإطارات التي من شأنها أن ترفع مستوى أدائها، ولا يتأتى ذلك إلا بالاهتمام بهذا المورد المحلي وضمان حقوقه ومراجعة مختلف القوانين المتعلقة بذلك<sup>1</sup> .

إذن وعلى الرغم من تزويد البلديات في السنوات الأخيرة بموظفين ذو تكوين عال، بالإضافة إلى تمكن العديد منهم من تحسين مستوياتهم ومواصلة الدراسة عن بعد وفي الجامعات الوطنية، بالإضافة إلى تدعيم الدولة بسياسات أخرى كتكفل خزينة الدولة بأجور المستخدمين في إطار عقود ما قبل التشغيل والإدماج المهني لتوظيف حملة الشهادات الجامعية والكفاءات<sup>2</sup>، إلا أن انخفاض المستوى العلمي والتأهيلي داخل هذه الهيئة يمثل عائقاً يقف ضد تطوير الأداء، وتجويد الخدمات المقدمة للمواطنين، بدءاً من قلة الإطارات التي تولد تصورات للمشاريع غير ناجعة وغير مدروسة، منقولة ومكلفة مالياً إلى قلة تحكم في التنفيذ وإنجاز هذه المشاريع (الدراسات والرقابة)، إلى سوء التنفيذ من طرف أعوان التنفيذ<sup>3</sup> .

## 2/ تحسين طرق التوظيف باعتبارها آلية لاختيار أمثل للموظف العمومي المحلي:

كما ذكرنا سابقاً؛ فإن الموظف أو الموارد البشرية بصفة عامة لها من الأهمية بمكان، فتطور الدول يكون بوجود إدارة فعالة، وهذه الأخيرة لا تتحقق إلا بتوفر موظفين على درجة كافية من الكفاءة والمهارة لأداء مهامهم وتحقيق أهداف الإدارة وبالتالي تحقيق أهداف الدولة .

فكما قال الدكتور عثمان خليل: "إن القرن العشرين هو قرن الوظيفة العامة بل إن الدولة لا تساوي اليوم إلا ما يساويه الموظف العام لأنه رأس الدولة المفكر وساعدها المدبر وعاملها المنفذ"<sup>4</sup>، ولهذا فعملية

<sup>1</sup>رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 172 .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 378 .

<sup>3</sup>رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 173 .

<sup>4</sup>صباح حماتي، مرجع سابق، ص 215 نقلاً عن: محمد ميلودي، سياسة التوظيف في الجزائر الواقع والتحديات، مجلة الدراسة القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، جانفي 2016، ص 357 - 358 .

التوظيف جد مهمة لكل إدارة، لأنه من خلال نجاحها سيكلل نجاح باقي الخطوات المهمة في إدارة الموارد البشرية والعكس بالعكس .

إن إصلاح الوظيفة العامة سيؤدي إلى تحسين الأداء الوظيفي، وسيحقق أهداف الإدارة وبالتالي سيحقق المصلحة العامة للمجتمع، لأنه لتحقيق أداء جيد وفعال لوظائف الإدارة العمومية لا يعتمد على قوانين وأموال وأجهزة الإدارة فقط، بل يعتمد بشكل أكبر على الأشخاص الذين يعهد إليهم تنفيذ تلك الخدمات أي الرأسمال البشري، فالإدارة بدون موظف كفاء ستبقى إدارة عاجزة عن تحقيق أهدافها ولو وفرت الأمور الأخرى .

إن عملية التوظيف في الجزائر تنطبق عليها نفس المعايير والشروط سواء كان التوظيف على مستوى الإدارة المركزية أو المحلية، فالموظف المحلي يخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومية، فكما ذكرنا سابقا الموظف المحلي لا يتمتع بنظام قانوني مستقل، لكن هناك بعض المميزات التي تتسم بها عملية التوظيف على المستوى المحلي من حيث سلطة التعيين سوف نذكرها في الجزئيات اللاحقة .

وبناء عليه، سوف نقوم بدراسة طرق التوظيف في الجزائر لمعرفة مدى نجاعتها في اختيار العنصر البشري المحلي ذوي الكفاءة والمهارة لأداء مهامه بالشكل المطلوب، وبالتالي يساعد في رقي الخدمات العمومية المحلية.

انطلاقا من هنا، فهذا العنصر يشكل أحد دعائم الإدارة المحلية لأن له تأثير ظاهر عليها، فالإدارة تستمد قيمتها من قيمة العناصر البشرية المكونة لها، فمهما بلغت من تطور وتقدم من ناحية الإمكانيات التقنية والمالية فإنه لا بد من توفرها على الموارد البشرية الكافية والمؤهلة<sup>1</sup> .

ولهذا أصبحت الإدارة مجبورة على أن تعطي لعملية التوظيف أهمية أكثر، وتقوم بإصلاح ما هو خاطئ، ويكون ذلك بانتقاء الأشخاص الأكثر صلاحية لشغل الوظيفة عن طريق المنافسة المفتوحة من بين ذوي التأهيل الذي تفرضه الوظائف المطلوب شغلها، وكذا باعتماد نظام الصلاحية والجدارة الذي يقوم على أسس ومعايير موضوعية بعيدا على المعايير الشخصية والمصلحية التي باتت تهدد مصلحة الإدارة والمجتمع على السواء<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> علي بودلال ، مرجع سابق، ص 90 - 91 .

<sup>2</sup> أبو بكر أحمد النعيمي، مبدأ الصلاحية في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة"، أبحاث المشاركين في المؤتمر الدولي الثاني المعنون بـ " مبدأ المساواة بين التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، كلية الحقوق، جامعة الإسراء، الأردن، 02 و 03 أبريل 2014، ص 03 .

بالرغم من أن معنى مصطلح التوظيف اختلف فيه الباحثين؛ هناك من يعطيه معنى ضيق بحيث حصره في الإجراءات التي تقوم بها الإدارة لاختيار الموظف المناسب كما ذهب في ذلك الباحث Dimitrie Weisse حيث عرف مصطلح التوظيف على أنه: "عبارة عن سلسلة زمنية من العمليات هدفها البحث واختيار الأفراد"، وبنفس المعنى عرفها الباحث Chald Delbach على أنها مجموعة الأعمال الضرورية لاختيار مرشح لمنصب معين<sup>1</sup>، وهناك من أعطاه معنى واسع واعتبرها جزءاً لا يتجزأ من العملية الإدارية؛ بحيث تتضمن تخطيط الموارد البشرية واستقطاب المستخدمين وكذا تطوير قدراتهم ومهاراتهم<sup>2</sup> بالتدريب والتكوين اللازمين . وقبل التطرق لأنماط التوظيف في الجزائر، نلقي نظرة عن طرق التوظيف وأنواع الاختبارات في إدارة الموارد البشرية الحديثة أولاً ثم نعرض إلى ما اعتمده المشرع الجزائري في هذا الموضوع .

✓ طرق التوظيف في إدارة الموارد البشرية الحديثة : هناك العديد من طرق التوظيف والتعيين تعمل بها إدارة الموارد البشرية الحديثة نذكر منها<sup>3</sup>:

- وضع استراتيجية خاصة بالأفضلية للموظفين من ذوي الخبرات والكفاءات الإدارية المتميزة .
- وضع استراتيجية عامة للموظفين والمهنيين بشكل عام من ذوي الاحتياجات الوظيفية لشغل الوظائف المعلن عنها .
- القيام بدراسة وتحليل أيا من المتقدمين الجدد سوف يحقق نجاحا كبيرا إذا تم تعيينه واختياره وتوظيفه في الوظيفة الإدارية المعلن عنها.
- إخبار وإعلام الشخص المتقدم للتوظيف أو الذي تم اختياره بآليات وطرق وقوانين وأهداف الإدارة التي سوف يعمل فيها .
- تحديد موعد خاص للمقابلة الشخصية مع الأشخاص المتقدمون للوظيفة، وذلك معرفة المظهر الخارجي للموظف، ومعرفة مدى خبراته الإدارية ومستواه الثقافي والتعليمي .
- التركيز على اللباقة والمرونة في الموظفين الجدد .

<sup>1</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 216، نقلا عن محمد ميلودي ، مرجع سابق، ص 366 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 216 .

<sup>3</sup> محمد سرور الحريري، مرجع سابق، ص 65 .

✓ أنواع اختبارات التوظيف في إدارة الموارد البشرية : لقد اعتمدت إدارة الموارد الحديثة على عدة أنواع من الاختبارات التي تقوم بها لاختيار الموظفين المناسبين للوظيفة المعلن عنها من مجموع الأفراد المتقدمين للمسابقة ومن هذه الاختبارات نذكر ما يلي<sup>1</sup>:

- الاختبارات الكتابية التي يحررها الشخص المتقدم للوظيفة في استمارة مقدمة من طرف إدارة الموارد البشرية، وبعدها يتم تحليل هذه الاستمارة من طرف مدير الموارد البشرية .
- الاختبارات الشخصية التي تعتمد على المظهر الخارجي للشخص المتقدم للوظيفة لمعرفة مدى تمتع هذا الشخص على اللياقة البدنية وأناقة مظهره...إلخ.
- الاختبارات النفسية لمعرفة مدى سلامة نفسيات المتقدمين للوظيفة.
- الاختبارات المتعلقة بمعرفة درجة الذكاء والقوة العقلية للمتقدمين للوظيفة.
- الاختبارات المتعلقة بمدى الاستعداد للوظيفة المتقدم إليها.
- الاختبارات المتعلقة بمعرفة ميول ورغبة الأشخاص في تنصيبهم في وظيفة محددة.
- الاختبارات المتعلقة بمعرفة سلوكيات وتصرفات الأشخاص المتقدمين للوظيفة.
- الاختبارات الشفهية المباشرة أثناء المقابلة الشخصية للموظفين المتقدمين لهذه الوظيفة.
- الاختبارات المتعلقة بمعرفة مدى القدرات والخبرات الإدارية للمتقدمين لهذه الوظيفة.
- الاختبارات المتعلقة بمعرفة مدى السمات الشخصية والمظهرية في الأشخاص المتقدمين للوظيفة.

إن الاختبارات المختارة لعملية التوظيف، يحددها المسؤول عن إدارة الموارد البشرية للإدارة التي أعلنت عن مناصب توظيف، وذلك حسب طبيعة الوظيفة المراد شغلها، هل الوظيفة تعتمد على ذكاء الفرد المتقدم للوظيفة أم تعتمد على لياقته البدنية ومظهره الخارجي...إلخ.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري وبحثا منه على توفير موارد بشرية ذات كفاءة وتأهيل لتقلد الوظائف، هادفا بذلك إلى جودة الأداء بالإدارات العمومية وبالتالي جودة الخدمات العمومية، ولذلك فقد اعتمد على عدة أنماط للالتحاق بالوظيفة حسب الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية والتي يمكن تصنيفها إلى صنفين الأول؛ توظيف أشخاص من خارج الإدارة، والصنف الثاني يشمل الموظفين داخل الإدارة من أجل ترقيةهم.

### 1. التوظيف الخارجي:

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 69 .

إن عملية التوظيف الخارجي من أهم المصادر المعتمدة في توفير موظفين يمتلكون الكفاءات والمؤهلات اللازمة لشغل مناصب العمل الشاغرة، ويعتبر التوظيف الخارجي من أهم العوامل التي تؤثر على أداء الإدارات العمومية التي تهدف دائما للبحث عن أفكار جديدة ومؤهلات متخصصة<sup>1</sup>.

ويتم التوظيف الخارجي بإحدى الكيفيتين؛ إما المسابقات على أساس الاختبارات أو عن طريق الشهادة أو بالكيفيتين معا، وهذا النوع من التوظيف اعتمده المشرع الجزائري ابتداء من الأمر 133/66<sup>2</sup>، ولقد اعتمده المشرع في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية السالف الذكر في المادة 80 منه، حيث نصت على أن الالتحاق بالوظائف العمومية يتم عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات .
- المسابقة على أساس الشهادة بالنسبة لأسلاك الموظفين .
- الفحص المهني .
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوين متخصص .

إن مسابقات التوظيف تعتبر من أهم الطرق والوسائل المساعدة في الكشف عن الكفاءات البشرية، فالكفاءة تعني القدرة على تحقيق الأهداف والموظف الكفء هو ذلك الموظف الذي يؤدي مهامه على أكمل وجه وبالشكل المطلوب، وبالتالي يساهم في تحقيق الأهداف المسطرة من طرف إدارته في حدود المهام الموكلة له، وبهذا فإن اعتماد نظام المسابقات كأسلوب للتوظيف الهدف منه هو اكتشاف المترشحين لشغل المناصب الشاغرة والمعلن عنها<sup>3</sup>.

وفيما يلي سيتم التطرق إلى أنواع التوظيف في الجزائر مع محاولة التعرف على كل أنواع التوظيف وذلك كما يلي:

1- المسابقة على أساس الاختبارات: يقصد بالاختبار هنا؛ الكشف عن قدرة العنصر الإنساني المتقدم لشغل الوظيفة العامة، إذ يجب أن يكون الغرض من المسابقة الوقوف على مدى قدرة المرشح في القيام بواجبات الوظيفة ومسئوليتها، مع ملاحظة أنها تختلف من مجموعة وظيفية إلى أخرى، ومن وظيفة إلى أخرى حسب طبيعة الوظيفة ذاتها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سلوى تيشاب، مرجع سابق، ص 68 .

<sup>2</sup> أنظر المادة 26 من الأمر 133/66 ، المرجع السابق، ص 49.

<sup>3</sup> سلوى تيشاب، مرجع سابق، ص 35 - 36 .

<sup>4</sup> أبو بكر أحمد النعيمي، مرجع سابق، ص 16 .

وتقوم هذه الطريقة من المسابقات على اختيار الموظفين من بين الأشخاص المتقدمين للوظيفة ويكون ذلك بعد إجراء امتحان تقوم به هيئة إدارية متخصصة أو الجهة الإدارية المراد التعيين فيها كما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 الذي يحدد كليات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارة العمومية وإجراءاتها<sup>1</sup>، وبالنسبة للإدارة المحلية كالبداية يقع تنظيم هذه المسابقات والاختبارات على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي ومفتش الوظيف العمومي، حيث تكشف المسابقة على صلاحية المرشحين لتولي الوظيفة المعلن عنها، وهي أفضل الطرق لأنها تحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة والعدالة من بين المرشحين .

إن طريقة المسابقة تجعل شغل الوظيفة العامة لأحق الأشخاص بها من حيث الكفاءة والقدرة على تحمل مسؤوليات وواجبات الوظيفة المراد شغلها، فكما نصت تعليمة رئيس الحكومة رقم 01 المؤرخة في 2007/01/06 والمتعلقة بإعادة القوانين الأساسية الجديدة على أنه يجب أن تشكل المسابقة على أساس الاختبارات المفصلة من أجل انتقاء المترشحين للالتحاق بالوظيفة العمومية، والناجح في الامتحان هو الفيل للتعين في الوظيفة العمومية<sup>2</sup>، فهذه الطريقة تحقق هدفين؛ الأول ضمان تطبيق الديمقراطية وتحقيق المساواة في تولي الوظيفة العامة، والثاني ضمان شغل وظائف بأفراد أكفاء من بين المترشحين، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب طبقاً لخبرته وكفاءته ومؤهلاته العلمية مما يحسن الأداء الوظيفي<sup>3</sup>.

وتتقسم المسابقات على أساس الاختبارات إلى نوعين: اختبارات كتابية واختبارات شفوية.

1\_ أ) الاختبارات الكتابية: لقد تضمنتها التعليمة الوزارية المشتركة رقم 06 المؤرخة في 10 جوان 2003 المعدلة والمتممة للتعليمة الوزارية المشتركة 01/أخ و 99/ المؤرخة في 21/03/1999 المتعلقة بكليات تنظيم وإجراءات المسابقات والامتحانات المهنية، وتجرى هذه الامتحانات في مزار أو فروع المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص المنصوص عليها.

1\_ ب) الاختبارات الشفوية: وهي عبارة عن مناقشة مع أعضاء لجنة التقييم حول موضوع اقتصادي، سياسي أو اجتماعي، ثقافي... إلخ، وتدوم مدة هذا النوع من الاختبارات بين 15 و 30 دقيقة، وتحدد قائمة

<sup>1</sup> أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 الذي يحدد كليات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارة العمومية وإجراءاتها، المؤرخ في 25/04/2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادر بتاريخ: 2012/05/03 .

<sup>2</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، 225- 226 .

<sup>3</sup> أبو بكر أحمد النعيمي، مرجع سابق، ص 16 .

الناجحين بصفة نهائية حسب درجة الاستحقاق وفي حدود المناصب المطلوب شغلها من بين المرشحين الحاصلين على معدل عام لا يقل عن 20/10 أمام لجنة تتكون من:

- ممثل عن اللجنة التي بها صلاحية التعيين.

- ممثل عن المديرية العامة للتوظيف العمومية.

- ممثل تنتخبه لجنة المستخدمين الخاصة بالسلك أو الرتبة المعنية<sup>1</sup>.

ولكن هذا النوع من الاختبارات تم إلغائه من طرف المديرية العامة للتوظيف العمومية، وذلك للحد من التلاعبات التي كانت تحدث، والتي من شأنها أن تؤثر على مصداقية نتيجة مسابقة التوظيف<sup>2</sup>.

## 2\_ المسابقة على أساس الشهادة :

لقد نص على هذا النوع من المسابقات الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، وكذا المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 السالف الذكر، ويتم التوظيف بهذه الطريقة من أجل العمل على ترسيم وتثبيت الأعوان الذين يمارسون مهامهم في إطار الإدماج المهني أو الأعوان المتعاقدين، حيث تقوم الإدارة المعنية بدراسة ملفات المترشحين بنفسها، وتقوم بتقريب المترشحين حسب معايير الانتقاء المنصوص عليها في القرار المحدد لإطار تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية. ويتم انتقاء المترشحين الناجحين في هذا النوع من المسابقات بناء على دراسة ملف المترشحين، وبعدها تقوم الإدارة بإجراء مقابلة مع اعتماد مبدأ الترتيب على أساس الاستحقاق<sup>3</sup>.

وقد يبدو هذا النوع من المسابقات سليماً من الناحية النظرية إلا أن التطبيق العملي نجد أنه قد يفتح أبواب المحسوبية والمحابة أمام السلطة الإدارية المختصة بالتعيين عند قيامها بعملية اختيار من يعينون من بين الناجحين، وذلك لأنها غير مقيدة بأية قيود في هذا الخصوص، وهذا الأمر يتعارض مع مبدأي الكفاءة والجدارة، ولا يلجأ لهذا النوع من الامتحانات في العادة إلا إذا كان عدد المترشحين أقل من عدد الوظائف<sup>4</sup>.

## 3- التوظيف المباشر :

<sup>1</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، 227.

<sup>2</sup> أنظر إلى هامش مرجع سلوى تيشاب، مرجع سابق، ص 81.

<sup>3</sup> أنظر المنشور رقم 07 المؤرخ في 28/04/2011، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، والمتعلق بتحديد معايير إنتقاء المترشحين في المسابقة على أساس الشهادات للالتحاق بمختلف رتب الموظفين.

<sup>4</sup> أبو بكر أحمد النعيمي، مرجع سابق، ص 17.

في هذا النوع من التوظيف تكون الشهادة هي الأساس، وقد نصت عليه المادة 34 من المرسوم رقم 59/85، والمادة 80 من الأمر رقم 103/06<sup>1</sup>، والمعنيين بهذا التوظيف وفقا لهذه المادة هم المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة، وكمثال على ذلك المتخرجين من المدرسة الوطنية للإدارة أو المدرسة العليا للأساتذة<sup>2</sup>.

ويمكن توسيع هذه الطريقة من التوظيف المباشر إلى المترشحين الحاصلين على الشهادات والمؤهلات المطلوبة من قبل القوانين الأساسية الخاصة بكل إدارة عمومية، وهذا في حالة إحداث سلك جديد أو توفير احتياجات استثنائية<sup>3</sup>.

إن طريقة التوظيف المباشر تطبق على الرتب التي تنص عليها القوانين الأساسية الخاصة بها، لكن لا تخضع لإجراءات معينة ما عدا الشروط العامة الواجب توفرها في المترشح وفي شغور المنصب، وهذا الأمر يمكن السلطة صاحبة التعيين أن تقوم بعملية التوظيف متى أصبح المنصب شاغرا دون إخضاعه إلى الإشهار أو إجراءات أخرى، الأمر الذي قد يدفع بسلطة التعيين أن تتلاعب بعملية التوظيف ويصبح التوظيف قائم على أساس المحسوبية والمحاباة، وبالتالي الابتعاد عن تطبيق مبادئ المساواة والجدارة في تولي الوظائف العمومية.

ولهذا الأمر اضطرت مصالح الوظيفة العمومية إلى إصدار منشور بتاريخ 2003/08/06 المحدد لكيفيات التوظيف الخاصة بهذا النوع من التوظيف حماية لهذين المبدئين، وأخضعها إلى نفس الإجراءات المتبعة في التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادات، وذلك بتوحيد معايير التوظيف الخاصة بهما بإصدار المنشور رقم 15 الصادر بتاريخ 2006/05/03<sup>4</sup>.

والأثر الإيجابي على الخدمة العمومية لهذا النوع من التوظيف، هو إعداده للإطارات الإدارية قبل مباشرة الوظيفة، الأمر الذي يسهل في وصول الكفاءات للجهاز الإداري<sup>5</sup> ويساهم في الارتقاء بالوظيفة العامة وبالتالي الإدارة العامة وهو الأمر المطلوب، وبالرغم من تخصص بعض الوظائف المتميزة له بعد

<sup>1</sup> أنظر مرجع سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 85 .

<sup>2</sup> سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 85 .

<sup>3</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 227 .

<sup>4</sup> سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 85 .

<sup>5</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 229 .

عميق في تجويد الخدمة العمومية، إلا أن هناك صعوبة في تطبيق هذا النمط من التوظيف يكمن في تكليف الدولة ماديا سواء من ناحية التأطير (رواتب الأساتذة) أو من ناحية الهياكل (إنشاء المدارس)<sup>1</sup>.

#### - الاستثناءات الواردة على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة:

لقد خصصت الدولة بعض الوظائف لفئات محددة بعيدا عن مبدأ الكفاءة والجدارة واستثناءا على مبدأ المساواة في التوظيف، ويتم تعيينهم على أساس اعتبارات إنسانية واجتماعية كالمعوقين والمشوهين بسبب الحروب، والمجاهدين... إلخ، وهذه الوظائف لا تحتاج إلى مستوى عال من الكفاءة، ولهذا تكون أولوية التوظيف فيها لهذه الفئات للاعتبارات السالفة الذكر .

إلى جانب تلك الفئات المستثناة من التوظيف عن طريق المسابقة؛ هناك استثناء آخر مخصص للموظفين بالوظائف العليا التي تتميز بطبيعة خاصة، فهي وظائف ممزوجة بالطابع الإداري والسياسي في نفس الوقت وهي أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية .

ولهذا يتم التعيين فيها مباشرة بدون مسابقة، ويخضع أمر التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للإدارة لأنها تقوم على أساس الثقة في الأشخاص المرشحين لشغلها<sup>2</sup>، أضف إلى ذلك فإن شاغلو هذه المناصب وظيفتهم إصدار الأوامر لموظفي المرفق وصياغة التعليمات وإرسال الوصايا للجهات العليا، كما أنهم يمارسون سلطات واسعة في مواجهة المرؤوسين<sup>3</sup>.

وهناك الكثير من الباحثين من يرى أن هذا الاستثناء يعود على المرفق العام بأضرار بليغة، ومن بين هؤلاء الأستاذ كريكواري حيث قال في هذا الصدد ما يلي: "إن الإخلاص يفترض الاستقلال، إن اعتقاد بعض رجال السياسة بأن الموظفين الذين هم تحت سلطتهم التقديرية يخدمونهم بصورة أفضل مما لو كانوا مستقلين عنهم ما هو إلا خطأ نفسي، لأن الخوف من المستقبل ما شجع أبدا حب المبادأة والصراحة في الرأي، أن الدولة التي يتغير فيها الوزراء، لسبب أو لآخر، تحمل الموظفين على التفكير في المستقبل بمعنى أنهم

<sup>1</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>2</sup> أنظر المادتين 15 و 16 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق.

<sup>3</sup> أبو بكر أحمد النعيمي، مرجع سابق، ص 20 .

يتحوظون لا من الوزراء الذين هم في الحكم بل من الذين يحتمل أنهم سيأتون للحكم أيضا، إن زج السياسة في الوظيفة العامة - خاصة في المراكز العليا - يؤدي إلى الإضرار بتنظيم الإدارة العامة ..<sup>1</sup>.

## 2. التوظيف الداخلي:

يعتبر الموظفون المتواجدون بالإدارات العمومية المصدر الأول في شغل المناصب الشاغرة في تلك الإدارات، ولهم الأولوية عن الأشخاص غير الموظفين في الحصول على الوظيفة الشاغرة بالإدارة الموظفين بها، ولهذا فالإدارة إذا أرادت توظيف داخلي أي؛ إذا خلت وظيفة معينة ما عليها إلا الإعلان عنها داخل الإدارة لكي يتمكن من توفرت فيه إمكانيات شغلها من الموظفين أن يتقدم لها، وتطبيقا نجد هذا النوع من التوظيف يتم عن طريق ترقية الموظفين المناسبين داخل الإدارة، فالترقية فضلا عن أنها حق من حقوق الموظفين فهي تشكل حافزا لتقديم أحسن ما لديهم من قدرات وإخلاص في عملهم وتطوير لأدائهم الوظيفي<sup>2</sup>، وتأخذ الترقية كنوع من أنواع التوظيف الداخلي عدة صور نذكر منها :

2- الترقية في الرتبة : ويقصد بهذا النوع من الترقية كما جاء في نص المادة 107 من الأمر 03/06 السالف الذكر تقدم الموظف في مساره المهني، حيث ينتقل الموظف من رتبة إلى أخرى أعلى مباشرة وتكون في نفس السلك أو السلك الأعلى مباشرة، ويتم الترقية في الرتبة طبقا للمادة 107 السالفة الذكر حسب الكيفيات التالية<sup>3</sup> :

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا على مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة .
- بعد تكوين متخصص.
- عن طريق إمتحان مهني.
- على سبيل الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة، لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهل مرتين متتاليتين.

<sup>1</sup> أبو بكر أحمد النعمي، مرجع سابق، ص 20 - 21، نقلا عن كريكار، مفهوم الوظيفة العامة في أمريكا، مجلة الإدارة، 1950، ص 544 .

<sup>2</sup> سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 87 .

<sup>3</sup> المادة 107 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 10 .

إن الترقية في الرتبة تتم بقرار انسيابي من السلطة الإدارية المختصة فهي تتم بواسطة السلطة التقديرية للإدارة وليست حتمية أي تتم بمجرد مرور الأقدمية المطلوبة كالتدرج، حيث يراعي في منح الترقية في الرتبة كفاءة الموظفين، وتميزهم في الأداء ودقة العمل والانتظام، ودرجة انضباطهم، ويعبر عن كفاءة الموظف لاستحقاق الترقية بعلامات لتمييز الكفاءة المهنية وتقديرها<sup>1</sup>.

2 - ب الترقية على أساس الشهادة: الموظفين المعنيين بهذا النوع من الترقية؛ هم الموظفين الذين تحصلوا على شهادة معينة خلال مسارهم المهني أي خلال مزاولتهم لوظيفتهم، حيث كفل لهم القانون الحق في متابعة دراسات جامعية أثناء مزاولة وظيفته وبحصوله على الشهادة أو المؤهل يسمح له القانون بتقلد وظيفة أعلى تتطابق مع المؤهل الجديد وفي حدود المناصب الشاغرة طبعا وذلك طبقا للمنشور رقم 1710 المؤرخ في 1996/11/05 المتعلق بتعيين الموظفين في رتبة أعلى<sup>2</sup>.

2 - ج الترقية بعد تكوين متخصص: لقد تم النص على هذا النوع من الترقية بموجب القوانين الأساسية العامة للوظيفة العمومية ومن بينها الأمر 03/06 في مادته 107 حيث حددت كيفية الترقية بعد تكوين الموظف في معاهد أو مدارس معينة وتحصله على شهادة معينة ومن ثمة يصبح له الحق في الترقية بهذه الطريقة .

2 - د الترقية عن طريق إمتحان مهني أو فحص مهني : لقد نظم هذا النوع من الترقية المرسوم رقم 293/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، وفي هذا الإطار أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية تعليمية وزارية مشتركة رقم 08 المؤرخة في 2004/10/16 المعدلة والمتممة بالتعليمية الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة في 2008/05/26 التي تحدد كيفية تنظيم المسابقات ، الامتحانات، والاختبارات المهنية.

والموظفين المعنيين بهذا النوع من الترقية ويخضعون للامتحان المهني هم الموظفين الذين توفر فيهم شرط الأقدمية والمحددة بـ 05 سنوات خدمة فعلية في حدود 30% من المناصب الشاغرة في التوظيف الداخلي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 90 - 91 .

<sup>2</sup> سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 103 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 104 - 105 .

2- هـ الترقية عن طريق الاختيار ( عن طريق الأقدمية): يقصد بالأقدمية تلك الفترة التي قضاها الموظف في وظيفته الحالية بصفة خاصة والفترة التي قضاها في خدمة الإدارة بصفة عامة، وبموجب هذا المعيار تقوم الإدارة بترقية الموظفين الذين اكتسبوا سنوات عمل أكبر فيها.

ويتم ذلك عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل وذلك بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث يتم اختيار الموظفين الذين تتوفر فيهم شرط الأقدمية والخبرة المهنية والنقطة المتحصل عليها، وكذلك ملاحظات المسؤولين المباشرين حول تأدية المهام، وبذلك تصنف اللجنة متساوية الأعضاء الموظفون حسب درجة الالتحاق، وذلك حسب التعليم رقم 86 المؤرخة في 2001/03/10 والمتعلقة بكيفية إعداد قوائم التأهيل للالتحاق برتبة أعلى.

لكن بالرجوع إلى أرض الواقع نجد أن أغلبية الرؤساء المباشرين يلجؤون إلى الاعتبارات والأحكام الذاتية وحجم الولاء والطاعة من طرف المرؤوسين في تحديد من سيستفيد من هذا النوع من الترقية<sup>1</sup>.  
مما سبق، يمكننا القول أن الترقية إذا طبقت بعيدا عن المحسوبية والمحاباة، فهي دعامة أساسية في المسار المهني للموظف، والترقية فضلا عن أنها حق من حقوق الموظف فهي تشكل حافزا لتقديم أفضل ما لديه لأنه في تنافس مع غيره من الموظفين الذين يحملون نفس المؤهلات والخبرات والأقدمية، وهذا سيؤدي إلى الإخلاص في عملهم وتطوير أدائهم الوظيفي .

وتأسيسا على ما سبق، فالإدارة المحلية كغيرها من الإدارات العمومية تعتمد على نمطي التوظيف الداخلي والخارجي لكي توفر موظفين ذات كفاءة ومهارة مع تحفيزهم بالترقية خلال مسارهم المهني، وبالتالي نحقق أداء وظيفي راقى وجودة في الخدمات بما يتناسب مع تطلعات المواطنين .

وبالنسبة للموظف المحلي بالبلديات، فعملية توظيف المستخدمين يتحكم فيها عدة نصوص قانونية وتنظيمية، أهمها الأمر 03/06 خصوصا المادتين 74 و82 المحددتين لشروط وإجراءات التوظيف والمرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 1991/02/02 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال

<sup>1</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 231 .

المنتمين إلى قطاع البلديات<sup>1</sup>، وكذا المرسوم التنفيذي 05/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب<sup>2</sup>.

لقد منحت هذه النصوص القانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تسيير الموارد البشرية، فهو صاحب التعيين بالبلدية سواء للعمال أو الموظفين، وذلك بعد إعلان نتائج المسابقة، وبعد الموافقة على مخطط التوظيف المصادق عليه من قبل مفتشية التوظيف العمومي ومصالح الوصاية<sup>3</sup>.

ويشترط في المترشح للالتحاق بوظيفة في الإدارة المحلية؛ نفس الشروط العامة التي تشترط للالتحاق بأي وظيفة، حيث حددت المواد 31 و32 والمواد من 74 إلى 82 من الأمر 03/06 شروط وإجراءات الالتحاق بالوظيفة وهي شروط عامة نذكرها :

1- أن يكون جزائري الجنسية 2- متمتعاً بحقوقه المدنية 3- شهادة سوابق قضائية خالية من ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها 4- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية 5- شرط السن والقدرة البدنية والذهنية 6- توفر المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المعنية .

إن عملية التوظيف مرتبطة بتوفر المناصب المالية، وكل توظيف جديد لا بد وأن يدرج ضمن مخطط تسيير الموارد البشرية، لكن الإدارات المحلية تجد صعوبة في هذا الأمر نظراً للعجز المالي وغياب الهيكل التنظيمي وكذا التأخر في المصادقة على الميزانيات أو عدم المصادقة على المخطط تسيير الموارد البشرية . ولهذا الأمر تلجأ البلديات في معظم الأحيان إلى الاستعانة بالمستخدمين المؤقتين، للتهرب من إجراءات التوظيف، ثم يتم إدماجهم أو يتم توظيفهم كمتعاقدين وتسوي وضعيتهم عن طريق المسابقة على أساس الشهادة، نفس الشيء الذي تعتمده الإدارة المحلية الفرنسية، حيث قدر نسبة المستخدمين غير المرسمين بـ 30 %، ويرجع السبب في ذلك أن المنتخبين يميلون لهكذا توظيف لأنه سهل، إلى جانب أنهم يتجنبون العراقيل المذكورة سابقاً<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 1991/02/02 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الصادر في 1991/02/06، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، ص 225 .

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 05/08 المؤرخ في 2008/01/19 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03 .

<sup>3</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 174.

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 174.

كما أن المرسوم التنفيذي 26/91 السالف الذكر في مادته 08 أعطى للبلدية حرية التوظيف في المناصب الشاغرة طبقا لمخطط التوظيف، ويتم ذلك بواسطة مسابقة على أساس الشهادة والاختبار، وطبقا للمادة 03 منه فإنه في حالة شغور منصب وظيفي بصفة استثنائية، تستطيع البلدية أن توظف العمال بموجب عقد محدد المدة لكن مع مراعاة القوانين التي لها علاقة بالوظيفة السارية المفعول.

وبالرغم من هذا، ونظرا لأهمية عملية التوظيف على مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارات، إلا أن هناك بعض النقائص التي تسجل على هذه العملية والتي لاحظناها من خلال النصوص القانونية المنظمة لكيفيات التوظيف بالإدارات، فهناك بعض الإجراءات التي قيدت بها الإدارات العمومية بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، جعلتها تخرج عن محتواها فاتحة بذلك الباب على مصرعيه لتجاوزات المسؤولين، ولهذا وجب على المشرع إعادة النظر في هذه النقاط لتكون أمام عملية توظيف بنوعها الداخلي والخارجي نظيفة ونزيهة تستقطب العنصر البشري ذوي الكفاءة والمهارة بدون أي تلاعبات نذكر منها كما يلي:

✓ بالنسبة للامتحانات المهنية التي تجرى من أجل الترقية، نلاحظ عدم وجود دورات تكوينية لا قبل الامتحان ولا بعدها لتكثيف المترشح مع المنصب، كما لا يتم تحضير المترشح للامتحانات أصلا، حيث تعتبر عملية التوظيف امتدادا روتينيا لتحقيق الاحتياجات التي تفرضها الإدارة المحلية بغض النظر على الأهداف المسطرة وبرامج التنمية<sup>1</sup>.

✓ يؤخذ على عملية التوظيف عن طريق المسابقة في عدم قدرتها على قياس مهارات المترشحين، فهي تقيس مدى معارفهم النظرية فقط، الأمر الذي ينتج عنه توظيف أفراد قليلي القدرات المهنية، ولذا وجب حصر مجال التكوين الضروري لشغل المنصب بتدخل البلدية في وضع برامج المسابقة<sup>2</sup>.

✓ إن الكفاءة ليست محصورة في المعارف النظرية، التي يمكن قياسها عن طريق الامتحان والمسابقة، لأنها محصلة تفاعل مكونات الأداء الكلي للبلدية بما تحتويه من أنشطة فنية، وظيفية وإدارية<sup>3</sup>.

✓ إن معظم الإدارات العمومية لا تملك مراكز متخصصة في إعداد الاختبارات ولا تملك أدوات التقييم لذلك يتم الاعتماد في غالب الأحيان على الجامعات والمعاهد وهذا الأمر يجعلنا دائما نسعى إلى الحصول على

<sup>1</sup> خليفة رضوان، تسيير الموارد البشرية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1994، ص 5.

<sup>2</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 178.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

كفاءات حاصلة على رصيد علمي دون التطبيقي، وهو أمر مهم عند تولي الوظائف بالرغم من فترة التجربة، لكنها غير كافية من أجل القدرة على القيام بالعمل بل يأخذ وقت 05 سنوات على الأقل<sup>1</sup>.

✓ يمكننا القول أنه ليس لدينا سياسة حقيقية للموظفين من قبل السلطات المركزية، حيث أننا أمام نظام وظيف عمومي عام ذو تسيير مركزي ومعقد وبالنسبة للبلدية غير مشجع، فالبلدية بسبب انعدام سلطتها في توظيف الإطارات، لم تستطع حتى المحافظة على الموارد التي كانت لها<sup>2</sup>.

✓ لقد لوحظ أن نظام التنقيط بالبلدية وخلافا للمادة 99 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي، قد يأخذ معايير غير موضوعية وغير دقيقة ولا تتعلق بالمرودية، خاصة بالنظر إلى الأجواء السياسية التي تحكم علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالموظف عادة، كما أن تقدير السلطة المسيرة قد يركز على العلاقة الشخصية أو الحزبية مع المسؤول السلمي وهذا التقدير لا يبلغ للموظف على خلاف النقطة، ولتفادي ذلك يجب تحديد معايير تقدير المردودية والنتائج إلى جانب منح جزء من سلطة التقييم للأمين العام<sup>3</sup>.

ويمكننا القول أن استراتيجية التوظيف في إطار الوظيفة العمومية لا تقوم وفقا لمعيار الحاجة بل تتسم بالتوظيف الجماعي المفرط لتلبية توجهات اجتماعية تهدف إلى تحقيق الاستقرار والأمن<sup>4</sup>.  
 مما سبق، نلاحظ أن سياسة التوظيف المحلي تواجهها صعوبات تقف حائلا دون الوصول إلى ترقية الخدمة المحلية، بداية من عدم استقلالية الإدارة المحلية في توظيف موظفين محليين في إطار نظام وظيفي محلي، باعتبار الموارد البشرية رهان التنمية المحلية الناجحة.

### 3/ التكوين كآلية لتحسين كفاءة وأداء مستخدمي ومنتخبي الإدارة المحلية

لقد تكلمنا سابقا عن إلزامية استقلال الإدارة المحلية، ولتفعيل ذلك ينبغي أن تتوفر على موارد بشرية مؤهلة وكافية لأداء مهامها، وينطبق القول على الموظف المحلي والمنتخب المحلي، ويكون ذلك بتحسين

<sup>1</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 234 .

<sup>2</sup> هشام، بن ورزق، مرجع سابق، ص 179 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 183 .

\* بناء على دراسة قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط CENEAP سنة 1998، حيث قام فيها باستجواب عينة من مسؤولين بالإدارة المحلية فوجد أن 60% منهم يرون أن نظام التنقيط غير موضوعي وله علاقة بالرابطة الشخصية بين الموظف ورئيسه .

<sup>4</sup> جمال رميني، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر خيار تنظيمي أو حتمية اجتماعية سياسية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 09، العدد 31، جامعة ورقلة، ديسمبر 2017، ص 223 .

مداركهم وتأهيلهم لقيام الموظف بأداء وظيفته والمنتخب بمتابعة أشغاله<sup>1</sup>، ولا يتأتى ذلك إلا بتكوينهم وتدريبهم.

ولكي يكون التكوين فعالاً، لا بد أن يتكامل مع الاستراتيجيات الأخرى لإدارة الموارد البشرية عموماً وإدارة الكفاءات خصوصاً، باعتبار أن التكوين استراتيجية من أجل البقاء<sup>2</sup>، لأن التكوين نشاطاً ذا مردودية عبر الزمن لأجل البقاء ودوام المؤسسة، ينمي الكفاءات ويجعل من العنصر البشري مفتاح النجاح<sup>3</sup>.

### 1/ تعريف التكوين والتدريب:

إن مصطلح التكوين يستعمل في عدة معاني ومجالات؛ منها التكوين بالمعنى البيولوجي، والتكوين بمعنى التدريب المهني، والتكوين بالمعنى التربوي .

وحسب المفهوم العربي فهي كلمة مشتقة من الفعل كَوّن "Former" ذات المصدر اللاتيني، ولغويًا تعني إعطاء الشيء شكلاً، ويقابله باللغة العربية مصطلح "التدريب" أي من الفعل "دَرَّب" .

كما تعددت تعاريف الباحثين حول مصطلح التكوين، لكن يتفق جميعها على أنه هو العمل على تنمية قدرات الأفراد ورفع مستوى أدائهم الوظيفي، نذكر من بين هذه التعاريف مايلي :

يعرف التكوين على أنه مجموعة العمليات والإجراءات البيداغوجية التي يخضع لها العامل أثناء الخدمة أي طيلة حياته المهنية من أجل اكتساب المعارف والسلوكيات التي تساعد على أداء عمله لتحقيق أهداف المؤسسة وأهداف شخصية<sup>4</sup> .

وتعرف أيضاً على أنها عملية مستمرة محورها الفرد في مجملها تهدف إلى إحداث تغييرات سلوكية ذهنية محددة كمقابلة احتياجات حالية أو مستقبلية يطلبها الفرد<sup>5</sup> .

<sup>1</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 384 .

<sup>2</sup> فاروق خلف، التكوين والتدريب كآلية فعالة لترقية الخدمة العمومية، ملتقى دولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016، ص 01.

<sup>3</sup> Manuel de gestion, ouvrage coordonné par Armand Dayan, éditions ellepses, Paris, 1999, p 441.

<sup>4</sup> نادية تياب، دور التكوين في تحسين أداء الخدمة العمومية، الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016، ص 03 .

<sup>5</sup> حسن أحمد الطعاني، التدريب الإداري المعاصر، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 22 .

إن التكوين لا يهدف إلى إكساب الموظف جملة من المهارات والمعارف النظرية فحسب، بل هو عملية مستمرة ومتواصلة، يعبر عن الجهود الهادفة إلى تزويد الموظف بالمعلومات والمعارف، التي تكسبه مهارة أداء عمله الحالي أو أداء أعمال ذات مستوى أعلى في المستقبل<sup>1</sup>.

ويعرف بأنه تلك العملية التي تقوم بها المنظمة أو المؤسسة، بهدف تمكين الفرد وتزويده بالمعلومات والمهارات والمعارف والخبرات اللازمة، لأداء وظيفته بكفاءة عالية وفعالية مع اشتراط أن تكون هذه العملية مستمرة ودائمة<sup>2</sup>.

ومن خلال ذلك، يمكننا تمييز التكوين عن التدريب، في كون التكوين يختلف عن التدريب، حيث يقصد بالأول عملية تكوين الفرد في حياته المهنية وغير المهنية، هدفه تقويم المهارات الشخصية والحصول على معلومات ومهارات جديدة، أما التدريب فيقصد به عملية تزويد الموظف بالمهارات والاتجاهات والمعلومات حتى يتمكن من تأدية عمله بكفاءة وفعالية، فهو يتعلق بالجوانب المهنية فقط، كما أنه غالبا ما يشير إلى التدريبات أو التبرصات العلمية المتبعة في المعاهد والمدارس المتخصصة.

وبالرغم من ذلك فالكثير من المؤلفات توظفه مرادفا لمصطلح التكوين، وتعتبره مكملا له ويأتي التدريب في نهاية التكوين، وبالتالي فهما متلازمان ويكلمان بعضهما البعض<sup>3</sup>، حيث يستعمل مصطلح التدريب في دول المشرق العربي ترجمة للمصطلح الإنجليزي Training، بينما يستعمل مصطلح التكوين أكثر في الجزائر ودول المغرب العربي ترجمة للمصطلح الفرنسي formation<sup>4</sup>.

ومنه نجد أنّ مفهوم مصطلح التكوين أوسع من مفهوم مصطلح التدريب لأن هذا الأخير يشير غالبا إلى التبرصات العملية المتبعة في المعاهد والمدارس المتخصصة، لكن الكثير من المؤلفات توظفه مرادفا لمصطلح التكوين<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> حسن أحمد الطعاني، مرجع سابق، ص 15 .

<sup>2</sup> كريم قروق، التكوين الإداري وتأثيره على فعالية الأداء الوظيفي الجماعات المحلية دراسة حالة بلدياتولاية الجزائر 2000. 2010، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2012/2013، ص 33 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 23 .

<sup>4</sup> نادية تياب، مرجع سابق، ص 03 .

<sup>5</sup> حسبية عمارة، تكوين موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية في الجزائر" دراسة حالة بعض بلديات ولاية الجزائر: الدورية، بابا حسن الدرارية والعاشور، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيمات السياسية والإدارية السنة الجامعية 2017/2018، ص22.

وعلى كل حال لا يهمل كثيرا التفرقة بين مصطلح التكوين ومصطلح التدريب، لأن كلاهما يهدف إلى صقل مواهب العنصر البشري في الإدارات العامة، وهو الهدف المنشود من أجل تحسين الخدمة العمومية.

## 2/ أنواع التكوين :

1- طبقا للمرسوم التنفيذي 92/96<sup>1</sup> : تتنوع أشكال التكوين حسب المرسوم التنفيذي 92/96 إلى 03 أشكال تتمثل فيما يلي :

➤ التكوين المتخصص: يسمح من خلاله على وظيفة عمومية، أو الانتقال إلى منصب أعلى بالنسبة إلى الموظفين العاملين، وكذا التحضير للمسابقات والامتحانات المهنية .

➤ تحسين المستوى: يهدف إلى تحسين وإثراء وتعميق وتحديث المعلومات، والاستعدادات المهنية الأولية للموظف .

➤ الرّسكلة : تهدف إلى تكييف الموظف مع وظيفة جديدة بسبب تطور طرق وتقنيات العمل، أو بسبب تغيير هام في التنظيم<sup>2</sup>.

i. من حيث فترة التوظيف : يتنوع التكوين حسب مراحل التوظيف كما يلي<sup>3</sup> :

➤ التكوين قبل التوظيف: يهدف هذا النوع من التكوين إلى تعريف العامل بالخدمة، حيث يمنح الموظف خلال فترة معينة التوجيهات العامة للوظيفة التي سيعمل بها، فقد تم اختيار العديد من الموظفين لمتابعة تكوين في المعهد الإداري بعد اجتيازهم لمسابقة، وذلك من أجل رسكلة الموظف مع وظيفته المستقبلية، وتحيين مردوديته في العمل، وكمثال على ذلك في الجزائر تكوين الإطارات الموجهة للمناصب العليا بالمدرسة الوطنية للإدارة .

➤ التكوين أثناء الخدمة: وهو عبارة عن التوجيهات التي يتحصل عليها الموظف من رؤسائه أو زملائه الذين لديهم خبرة أكبر في الوظيفة .

3- من حيث طبيعة الوظيفة : إذا نظرنا إلى طبيعة الوظيفة فإن التكوين ينقسم إلى نوعين وهما<sup>4</sup> :

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 92/96 المؤرخ في 03/03/1996، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 06/03/1996، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17/04، المؤرخ في 22/02/2004 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، المؤرخة في 25/01/2004 .

<sup>2</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 386 .

<sup>3</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 255 ، نقلا عن سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص 338 - 339 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 255 .

➤ التكوين العام : ويقصد به تكوين الموظف في الأعمال ذات الطابع الإداري في مختلف أجهزة الدولة، سواء كانوا موظفين بالإدارات المركزية أو المحلية .

➤ التكوين المتخصص: ويهدف هذا النوع من التكوين تطوير الخبرات والمهارات التخصصية لمزاولة عمل متخصص مثل الأطباء والمهندسين والمحامين .. الخ .

**4- حسب النظرة النظامية للتكوين:** إن النظرة النظامية للتكوين ستوفر لنا الجهد وتختصر لنا الوقت وتجيبنا عن أي شكل من أشكال التكوين نريدوتتنوع هذه النظرة كما يلي <sup>1</sup> :

➤ تكوين صحيح أو تكييف مع واقع العمل، وهذا النوع ينطبق عن الموظفين الجدد، حيث يهيئهم ويسهل لهم عملية المرور من الوسط التربوي إلى الوسط المهني؛

➤ تكوين الصيانة للكفاءات المكتسبة، من أجل الاحتفاظ بالمهارة اليدوية، وهذا النوع من التكوين يتعلق بالموظفين الذين ينفذون أعمالاً روتينية؛

➤ تكوين رسكلة، وذلك لاكتساب مهارات جديدة نتيجة لتطور المهن والحرف؛

➤ تكوين إتقان، وذلك من أجل تقديم أحسن للعمل الحالي، وهو يخص كل الموظفين دون استثناء؛

➤ تكوين ترقية، وذلك من أجل ممارسة وظيفة سلمية أعلى وهامة تتطلب مهارات جديدة؛

➤ تكوين تبديل، ويهدف إلى مواجهة التغيرات الحاصلة في المحيط وكمثال على ذلك؛ موظفون في نهاية العقد، تغيير نشاط، خصوصية المؤسسات...).

#### - أنواع التكوين المعتمدة في الجزائر :

إن الدولة الجزائرية من خلال النصوص التنظيمية الخاصة بالتكوين، وكذا القوانين الأساسية الخاصة بذلك، نجدها اعتمدت على عدة أنواع من التكوين نذكرها كما يلي : التكوين المتخصص، تكوين تحسين المستوى، التكوين الخاص بتجديد المعلومات، التكوين بالخارج، التكوين التكميلي قبل الترقية، وسنشرحها بشيء من التفصيل كما يلي <sup>2</sup>:

#### 1. التكوين المتخصص وتحسين المستوى وتجديد المعلومات :

لقد نظم المشرع الجزائري هذا النوع من التكوين عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معلوماتهم السالف الذكر، ولقد تضمن عدة أصناف من التكوين وهي كما يلي :

<sup>1</sup> براهيم عبدالله وحميده المختار، دور التكوين في تامين وتنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، ص 12 .

<sup>2</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 263 .

- التكوين المتخصص<sup>1</sup>: ويقصد به تكوين متخصص في الوظيفة التي يشغلها أو سيشغلها الموظف، أي الموظفين الموجودين في حالة خدمة قصد ترقيةهم أو تحضيرهم للمسابقات والامتحانات كالملازمين الأوائل للشرطة، أو الموظفون الذين سيلتحقون بالوظيفة لأول مرة كالمفتشين المركزيين للضرائب.
- تحسين المستوى وتجديد المعلومات: يندرج هذا النوع من التكوين في صنف تكوين قصير المدى لفائدة الموظفين الموجودين في حالة خدمة، وهدفه تحسين معارف وكفاءات الموظفين، وكذا تجديد وتكييف الموظف مع وظيفته الجديدة جراء تطور في الوسائل أو التقنيات<sup>2</sup> المستعملة في الوظيفة، كالتحول إلى الإدارة الإلكترونية وما ينتج عنها من متغيرات .
- 2. التكوين بالخارج: لقد نظم المشرع الجزائري التكوين وتحسين المستوى بالخارج بموجب المرسوم الرئاسي رقم 192/14 المؤرخ في 2014/07/06، وهو تكوين ليس إلزامي على الإدارات العمومية بل ينظم في حدود المناصب المفتوحة<sup>3</sup>.
- التكوين الإقليمي بالخارج: ويستفيد من هذا النوع من التكوين بعض الأصناف فقط حسب المادة 07 من المرسوم الرئاسي 192/14 السالف الذكر وهم كما يلي :
  - مستخدمو الإدارات والمؤسسات العمومية المرسمون والحائزون على الأقل على شهادة الطور الأول أو التدرج أو شهادة معترف بمعادلاتها .
  - الأساتذة الباحثون والأساتذة الباحثون والاستشفائيون الجامعيون، والباحثون الدائمون المسجلون في الجزائر لتحضير أطروحة دكتوراه الذين تتطلب دراستهم القيام ببحوث أو تدريب بالخارج .
  - الطلبة المتحصلون على شهادة الطور الأول أو الطور الثاني، وكذا أوائل دفعات التخرج.
- تحسين المستوى في الخارج : بالنسبة لهذا النوع من التكوين الاستفادة منه ضيقة، ولا ينظم إلا في المجالات ذات الأهمية الأكيدة للإدارة المعنية ويكون لمدة تساوي أو تقل عن 06 أشهر، وعادة ما تكون لبضعة أيام فقط، والأصناف التي تستفيد من هذا التكوين هي:
  - الأساتذة الباحثون والأساتذة الاستشفائيون الجامعيون الدائمون الذين يحضرون أطروحة الدكتوراه .

<sup>1</sup> المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم: 92/96 المؤرخ في 1996/03/03، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معلوماتهم .

<sup>2</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 264.

<sup>3</sup> أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 192/14 المؤرخ في 2014/07/06، المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادر بتاريخ 2014/07/09 .

- الطلبة غير الأجراء المسجلون في الدكتوراه والطلبة المسجلون في السنة الثانية ماستر أو ماجستير والطلبة المقيمون في العلوم الطبية في طور التكوين .

- مستخدمو الإدارات والمؤسسات العمومية الذين يتم انتقاؤهم من بين الكفاءة الحاصلون على الأقل على شهادة جامعية .

3- التكوين التكميلي قبل الترقية : لقد استحدث هذا النوع من التكوين بموجب المادة 103 من الأمر رقم 03/06، لأن قوانين الوظيفة العمومية السابقة لم تتطرق له، ويطبق هذا التكوين في حال تمت ترقية الموظف من فوج إلى آخر أو من رتبة إلى أخرى وسواء كانت الترقية عن طريق الامتحان المهني أو على سبيل الاختيار.

4- التكوين التحضيري أثناء فترة التبرص : لقد نصت على هذا النوع من التكوين المادة 84 من الأمر 03/06 السالف الذكر، حيث نصت على أنه يجب على المتربص قضاء فترة تبرص مدتها سنة، وهناك بعض الأسلاك تتطلب مدة تبرص أكثر من سنة، حيث يرجع ذلك إلى القانون الأساسي الخاص بهم، وبناءً على هذه المادة تم إصدار التعليم رقم 02 المؤرخة في 03/01/2009 المحددة لكيفيات تنظيم التكوين التحضيري أثناء فترة التبرص لشغل بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية والبرامج المتعلقة به .

### 3/ أهمية التكوين والتدريب لمستخدمي ومنتخبي الإدارة المحلية:

يعتبر التكوين والتدريب من أهم الوسائل التي تستعملها الإدارات من أجل تطوير وتنمية قدرات ومواهب الموظفين حتى تواجه التغيرات التي تطرأ عليها خصوصاً بعد الثورة العلمية والتكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم في العقدين الآخرين، حيث أصبحت عملية تنمية الكفاءات بالإدارات العمومية بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، تشكل أهمية بالغة، وتتعدد أبعاد هذه الأهمية في كون عملية تنمية الكفاءات<sup>1</sup>:

✓ ضرورة لضمان بقاء واستمرارية وتكيف المرافق العمومية الإدارية،

✓ ضرورة في ظل التقدم التكنولوجي السريع،

✓ تساعد الإدارة على تعزيز فعالية الموظف العمومي،

<sup>1</sup> فاروق خلف، مرجع سابق، ص 01.

✓ تعتبر أداة لرفع الشعور بالانتماء وتدعيم الولاء للموظفين تجاه القطاعات والهيئات التي يعملون فيها، مما ينتج عنه:

- انخفاض معدل التغيب وقلة الصراعات والنزاعات،
- تساعد على حدوث الهدوء والأمن النفسي للموظفين نتيجة بث الثقة في نفوسهم، وتحسيسهم بمدى امتلاكهم لمهارات وخبرات ومعارف كفيلة لإحداث ذلك،
- ✓ تساهم في سد الثغرات والنقائص التي تتم ملاحظتها في عملية تقييم أداء الموظف حاضرا ومستقبلا.
- ✓ تحتاج الإدارات والمؤسسات العمومية اليوم إلى الحصول على جودة لخدمتها، ولا سبيل لتحقيق ذلك إلا بامتلاك تلك الهيئات ليد عاملة ذات كفاءة عالية، إذن فعلمية تنمية الكفاءات هي أكبر وسيلة لبلوغ هذا المراد.

كما يمكننا عرض لأهمية التكوين بتقسيمها إلى مستويين وهما كما يلي :

1. أهمية التكوين بالنسبة للموظف: يحقق التكوين بالنسبة للموظف عدة فوائد إضافة للفوائد المذكورة أعلاه، نذكرها كما يلي <sup>1</sup>:

- يساعدهم في تحسين فهمهم للإدارة، وتوضيح أدوارهم فيها .
  - يساعدهم في حل مشاكلهم في العمل .
  - يساهم في تنمية القدرات الذاتية للإدارة والرفاهية لدى الموظفين.
  - يطور وينمي الدافعية نحو الأداء ويخلق فرصا للنمو والتطور لدى الموظفين.
2. أهمية التكوين بالنسبة للإدارة : يحقق التكوين للإدارة عدة أهداف نذكرها كما يلي :
- زيادة الإنتاجية والأداء التنظيمي، حيث أن اكتساب الموظفين للمهارات والمعارف اللازمة لأداء وظائفهم يساعدهم في تنفيذ المهام الموكلة إليهم بكفاءة وبأقل وقت ممكن .
  - يؤدي إلى ترشيد القرارات الإدارية وتطوير أساليب وأسس ومهارات القيادة الإدارية.
  - يؤدي إلى تطوير أساليب التفاعل بين الموظفين والإدارة .

#### 4/ الأساس القانوني لتكوين منتخب ومستخدمي الإدارة المحلية :

لقد حاول المشرع الجزائري رسم الإطار العام لسياسة التكوين الإداري من خلال المرسوم رقم 92/96 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، وذلك عن طريق ربط عملية التكوين بالمسار

<sup>1</sup> إيهاب خميس أحمد المير، مرجع سابق، ص 55 .

المهني للموظف، وبعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 17/04 الذي يعدل ويتم المرسوم رقم 92/96 السالف الذكر .

أما بداية مسألة تنظيم تكوين منتخب ومستخدمي الإدارة المحلية فقد كانت بصور المرسوم رقم 52/69<sup>1</sup>، المؤرخ في 12/05/1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

أما بالنسبة لأساسه القانوني في قانون الوظيفة العامة 03/06 فنجده في نص المادة 104 بقولها: "يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة ."

وبخصوص إلزامية تكوين المنتخبين فوجد أساسه القانوني في المادتين 38 و39 من قانون البلدية رقم 10/11<sup>2</sup>، اللذان تكلمتا على إستدعاء المنتخبين لأشغال المجلس ودوراته تعتبر مبرر للغياب، وكذلك المادة 131 من نفس القانون بنصها: "يستفيد مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"، ومن بين تلك القوانين المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية السالف الذكر، والذي نظم التكوين بالمادتين 14 و15 منه<sup>3</sup>.

أما بالنسبة للأمين العام بالبلدية، باعتباره الجهة المسؤولة على تشييط إدارة البلدية، فهو أيضا معني بالتكوين وهو الأمر الذي نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 320/16 في مادته 17<sup>4</sup>: "يمكن الأمين العام للبلدية أن يتابع دورات تكوينية تحدد مدتها ومحتواها وكيفيات تنظيمها بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، زيادة على ذلك فلقد تم إصدار المنشور الوزاري رقم 0006400 المؤرخ في 2017/07/30، وبسبب ذلك أولت النصوص القانونية أهمية كبرى لتنمية كفاءات الأمين العام للبلدية، ومسايرته للتطورات الحاصلة في كل المجالات .

<sup>1</sup> المرسوم رقم 52/69، المؤرخ في 12/05/1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20/05/1969 .

<sup>2</sup> قانون البلدية 10/11، السالف الذكر .

<sup>3</sup> خلود كلاش ، مرجع سابق، ص 103 .

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي 16/320 المؤرخ في 13/12/2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 15/12/2016 .

وبالرغم من ذلك، نجد نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 320/16 جعل من التكوين للأمناء العاميين أمر جوازي وتقديري خاضع لسلطة الوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية<sup>1</sup>.

#### 5/ التكييف القانوني للتكوين وتحسين المستوى :

لقد تكلمنا على في الجزئيات السابقة على أهمية التكوين للموارد البشرية بالإدارات العمومية بصفة عامة والإدارات المحلية بصفة خاصة ومدى تأثيره على أداء الموظف أو المنتخب في تحسين مستواهم وبالتالي تحسين خدمة المرفق العمومي ككل، لكن السؤال المطروح في طبيعة التكوين؛ فهل هو حق للموظف أو التزام تقوم به الإدارة أو إلزام للمنتخب؟؟ وهو ما سنوضحه في النقاط التالية<sup>2</sup>:

#### أ . التكوين وتحسين المستوى هو حق للموظف:

إن التكوين له من الأهمية بمكان، فهو من جهة يحسن مستوى الموارد البشرية على مستوى المرافق العامة، وبالتالي تحسين خدماتها المقدمة للجمهور، ومن جهة أخرى فإن التكوين يعتبر مكسب للموظف لأن هناك أنواع من التكوين كما ذكرنا سابقا تمنحه الحق في الترقية، ولهذا أضفى المشرع الجزائري على التكوين الطبيعة المزدوجة، فهو من جهة حقا ثابتا للموظف العمومي يتمتع به بمجرد إلتحاقه بمنصبه، وهو ما يؤكد نص المادة 38 من الأمر 03/06 السالف الذكر<sup>3</sup>، ومن جهة أخرى التزام يقع على عاتق الإدارة كما سنرى في النقطة الموالية.

لكن مما تجدر الإشارة إليه هو أن الأمر 03/06 أكد على أن التكوين حق للموظف كما ذكرت المادة 38 منه، لكن لم يضمن له المبادرة بطلب التكوين كما جاء في نص المادة 15 من المرسوم 334/11 بنصها: "يتم تكوين موظفي إدارة الجماعات الإقليمية:

- إما بمبادرة من الإدارة.

- وإما بطلب من الموظف عندما يتطابق التكوين مع مصلحة الإدارة."

إذن فمن خلال النصين السابقين؛ يمكننا القول بأن موظفي الإدارة المحلية يمكنهم المبادرة بطلب التكوين، أما موظفي الإدارات العمومية فلا يمكنهم ذلك.

<sup>1</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 104 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> تنص المادة 38 من الأمر 03/06 السالف الذكر على ما يلي: " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية " .

### ب. التكوين وتحسين المستوى هو إلتزام تقوم به الإدارة<sup>1</sup>:

لقد كيف المشرع الجزائري التكوين على أنه التزم يقع على عاتق الإدارة إلى جانب أنه حق للموظف، وهو ما يؤكد نص المادة 104 من الأمر 03/06 السالف الذكر، وبالرغم من أن صياغة النص لم تأت بالإلزام أو الإلتزام بالنظر إلى مصطلح "يتعين على الإدارة..." لكن تبقى صبغة الوجوبية واردة على النص<sup>2</sup>، كما وردت في نص المادة 109 من الأمر 03/06، حيث أقرت إلزامية التكوين عن كل ترقية.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن نص المادة 15 من المرسوم 334/11 السالف الذكر، يؤكد أن تكوين موظفي الإدارة المحلية يكون إما بمبادرة من الإدارة أو بطلب من الموظف.

فلماذا هذا التناقض بين النصين في مدى إلزامية الإدارة في تكوين مستخدميها؟؟، لكن يمكننا القول أن المشرع جعل التكوين إلزامي على الإدارة بصفة عامة من خلال الأمر 03/06، وبالنسبة للإدارة المحلية فلقد منحها السلطة التقديرية في ذلك ولم يكتف بها على أنها إلتزام تلتزم به الإدارة المحلية اتجاه مستخدميها وهو الأمر الذي يؤكد نص المادة 131 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر<sup>3</sup>.

### ج. التكوين وتحسين المستوى هو إلتزام للمنتخب:

لقد جاءت صياغة نص المادة 39 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر صريحة في إلتزام المنتخب بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى، ولقد جاء في نصها ما يلي: "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه".

إضافة إلى ذلك، فقد اعتبر المشرع غياب المنتخب البلدي بمناسبة التكوين المجري لفائدته مبررا كاف لدى الجهة المستخدمة، طبقا لما جاء في نص المادة 38 من قانون البلدية "يعتبر الاستدعاء لأشغال المجلس ودورات التكوين المنظمة لصالح المنتخبين مبررا للغياب".

<sup>1</sup> حمايتي صباح، بوزنعة ماجدة، التكوين الإداري كآلية لترقية الخدمة العمومية، مداخلة أقيمت في فعاليات الملتقى الدولي حول "ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية: تحديات ورهانات"، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 10/09 و 11/09 مارس 2016، ص 07 .

<sup>2</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 105 .

<sup>3</sup> نصت المادة 131 من قانون البلدية 10/11 على ما يلي: "يستفيد مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما " .

أما فيما يتعلق بالمنتخب الولائي فقانون الولاية لم يتطرق إجمالاً لمسألة التكوين التي تخص أعضاء المجالس الشعبية الولائية، وتم التغاضي عنه نهائياً، وواصل إغفاله على غرار القوانين السابقة للولاية<sup>1</sup>.

#### 6/ إلزامية تكوين موظفي ومنتخبي الإدارة المحلية:

إن فعالية الأداء لأي إدارة يقترن بمدى الجدية في الاهتمام بالعنصر البشري، الذي يعتبر من مقومات كل مشروع تنموي، ولهذا وجب على الجهات المعنية أن تخضع هذا المورد إلى تكوين خاص، لأنه يعتبر استثماراً يحوز على أهمية فعلية وأولوية في برامج التنمية، التي تركز على التأطير الفعال والتكوين الملائم للاضطلاع بالمهام التسييرية الإقتصادية والمالية<sup>2</sup>.

#### 1. الموظف المحلي:

لقد نظمت وزارة الداخلية عدة دورات تكوينية في إطار الاستراتيجية الشاملة للنهوض بمنظومة التكوين والتي تهدف إلى ترقية المورد البشري باعتباره المحرك الرئيسي لمشروع عصرنة الإدارة وذلك من خلال الانفتاح على التجارب الأجنبية في مختلف مجالات التعاون، وتمثلت هذه الدورات في<sup>3</sup>:

- تكوين 208 أمين عام بلدي سنتي 2004/2003 وتم ذلك بالمعهد العالي للتخطيط والتسيير لبرج الكيفان، وتمت أيضاً عملية رسكلة وتأطير نظري تطبيقي لـ 653 أمين عام بلدي في إطار ترقية المرفق العمومي تحسين أداء الجماعات المحلية في إطار البرنامج الوطني، بالإضافة إلى عملية تكوين 1541 أمين عام بلدي سنة 2014 لتعزيز كفاءات هؤلاء الإطارات في مختلف الميادين لاسيما في ميدان تسيير الموارد البشرية والمنازعات الإدارية والصفقات العمومية والمالية المحلية، وفي سنة 2017 استفاد 125 أمين عام بلدي موزعين على خمس دورات في مجال التسيير المالي للبلديات تحت إشراف الوكالة الفرنسية للتنمية .
- كما قامت وزارة الداخلية سنة 2014 بتكوين 06 آلاف موظف للجماعات المحلية الأدنى رتبة من الأمين العام بهدف ضمان خدمة عمومية ذات نوعية .
- برمجت وزارة الداخلية سنة 2014 دورة تكوينية لفائدة 930 مكلفا بالاستقبال والتوجيه، وكان هدفها تحسيس هذه الفئة من الموظفين بأهمية المهام المسندة إليهم، وتأهيلهم ليصبحوا قادرين على تقديم استقبال راقٍ ونوعي للمواطنين.

<sup>1</sup>اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 387-388 .

<sup>2</sup>علي بودلال، مرجع سابق، ص 92 .

<sup>3</sup>حسيبة عمارة، مرجع سابق، ص 120 .

- تكوين 50 موظفا مكلف بالنشاط الاجتماعي بالإدارة المحلية، هدفه تزويدهم بالمعارف الضرورية لتسيير ملفات النشاط الاجتماعي.
- تنظيم دورة تكوينية لصالح 991 مكلفا بالأرشيف على مستوى الإدارة المحلية، هدفها تجديد المعلومات في مجال الوثائق والأرشيف واكتساب التقنيات الحديثة في ميدان تخصصهم .
- سنتي 2016/2015 تم تكوين 1541 موظفا مكلفا بمصالح الحالة المدنية على مستوى الإدارات المحلية عبر 48 ولاية، بغرض تعزيز معارفهم في هذا المجال.
- سنة 2017 تكوين 540 متصرفا إداريا تم توظيفهم حديثا، وتم تكوين 416 متصرفا سنة 2018 بهدف إشباعهم بمفاهيم ومبادئ المرفق العام<sup>1</sup>.

ودعما لسياسة التكوين على المستوى المحلي قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بأرسال برقية\* ترخص فيها للولاية إجراء تكوينات خاصة للموظفين الجدد في قطاع الجماعات المحلية، وعلى وجه الخصوص موظفو البلديات، كما حددت التعليمات الرتب والأصناف المستفيدة من هذه التبرعات التطبيقية في معاهد الدولة التي تعكف على تكوين إطارات وموظفي الجماعات المحلية والإقليمية وتحسين مستواهم .

زيادة على ذلك، فإلى جانب التكوين داخل الوطن، فقد اجتهدت الوزارة الوصية على الاحتكاك بالتجارب الخارجية والاستفادة منها على قدر المستطاع، هادفة بذلك مواكبة التطورات العالمية، ولقد بدأت في أول خطوة لها بتكوين المكونين في عدة دول كسويسرا وفرنسا وهولندا إلى جانب الصين خاصة في سنتي 2015/2014.

أضف إلى ذلك، فقد نوعت الوزارة الوصية للجماعات المحلية في تكوين مستخدميها فأحيانا تقوم بتنظيم لقاءات ومؤتمرات بهدف تبادل الأفكار والآراء والخبرات والتجارب لترقية الخدمات المحلية<sup>2</sup>.

مما سبق، نستنتج أن المشرع الجزائري قد اهتم بتكوين الموظف المحلي سواء من خلال النصوص القانونية السالفة الذكر، حيث اعتبرها حق مع إمكانية المطالبة به من طرف الموظف، أو من خلال الدورات التكوينية التي قامت بها وزارة الداخلية، فبالرغم من قلتها إلا أنها تعبر عن وعي الدولة بقيمة التكوين كوسيلة

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 398 .

\*الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، البرقية رقم 3579 الصادرة بتاريخ 29 سبتمبر 2015

<sup>2</sup> حسبية عمارة، مرجع سابق، ص 122 - 123 .

للخروج من الأزمات المختلفة التي مرت بها الإدارة العامة هذا من جهة، ومواكبة للتطورات الدولية في مختلف المجالات وترقية الوظيفة العمومية من جهة أخرى<sup>1</sup>.

لكن ما يؤخذ على المشرع في هذا المجال، هو عدم منح الموظف الوسائل القانونية للدفاع والتمسك بهذا الحق، وتمكينه من المطالبة به أو جبر الإدارة على تنظيمه، ناهيك عن تأخر النصوص التنظيمية ما يجعله في حكم وقف التنفيذ، الأمر الذي يؤدي إلى تقويت الفرص على الإدارة لتحسين أدائها من خلال تأهيل وتنمية معارف موظفيها وبالتالي جودة خدمات المرفق العام<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى أن هذه المبادرات لن تكون ذا فائدة إذا كان من يسير في أمور الإدارة المحلية بدون تأهيل أو تكوين، فالمنتخب المحلي هو العنصر القيادي الفاعل وهو من يملك لوحة القيادة المحلية، لهذا وجب إخضاعه لدورات تكوينية مكثفة تتناسب مع مهامه الموكلة إليه وهو ما سنتعرف عليه في الفقرة الموالية.

## 2- المنتخب المحلي:

أما فيما يخص المنتخب المحلي، فمن خلال قانوني البلدية والولاية نجد أنه لم يحظ بكثير من الاهتمام من قبل المشرع الجزائري بخصوص التكوين أثناء فترة أدائه للعهد الانتخابية، بل تطرق للأمر بشكل عام دون تفصيل، خصوصا وأن أدوارهم التنفيذية أو التمثيلية تحتاج إلى تأهيلهم<sup>3</sup> لإكسابهم معارف ومهارات لتسيير الشأن العام في الإدارة المحلية خاصة بعد التطورات التي يلحظها المرفق العام في عدة مجالات وعلى رأسها الإدارة الإلكترونية.

إن إعداد المنتخب المحلي في الأصل تكفله الطبقة السياسية من خلال التكوين المعرفي والتدريب السياسي والاقتصادي، لكن للأسف لم تنص المنظومة القانونية المتعلقة بالأحزاب السياسية على هذه الأبعاد، حيث نجد أن المشرع يركز على الجانب الهيكلي والتنظيمي والولاء الحزبي أكثر من هذه الأبعاد، وسواء كان ذلك على مستوى قانون الأحزاب السياسية أو القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية المتعلقة بالأحزاب السياسية، ولهذا وجب على المشرع تكريس ثقافة التكوين المعرفي والتدريب السياسي والاقتصادي ضمن هذه

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 125.

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 386.

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 388.

المنظومة بشتى مستوياتها ابتداء من الدستور إلى غاية اللوائح لكي نتحصل على أحسن القيادات خاصة على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

لأن وجود القيادات المحلية الجادة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي دون مستوى علمي ومعرفي ضرب من السفسطة، فبالإضافة إلى الخبرة والممارسة تحتاج القيادات المحلية إلى المعرفة العلمية لاسيما فيما يتعلق بجوانب التسيير والقوانين لكي يمتلك المعنيين الآلة التي تحرك الجماعات المحلية إلى النمو على جميع المستويات ولا يشترط أن تكون هذه القيادات متخصصة في مجال القانون أو التسيير بالرغم من أن هذا التخصص سيضاف إلى رصيدهم في النجاح في تسيير الإدارة لكن هذا لا يعني معرفته وعلمه بالمقدرات لهذه الجماعات المحلية وما يقابلها من مشاكل في التنمية المحلية لكي يستطيع توظيف هذه المقدرات لحل المشكلات والمعضلات المحلية<sup>2</sup>.

فالتركيز على تكوين ورسكلة المنتخبين المحليين أمر مهم لأنه سيولد لنا منتخبين أكثر كفاءة وجاهزية لممارسة مختلف الاختصاصات التي ارتبطت فكريا باللامركزية منذ البداية<sup>3</sup>، وأحيانا تقع الدولة الجزائرية في مشكل إمكانية وجود رؤساء مجالس محلية دون كفاءة، لأن قانون البلدية لم يشترط مستوى علمي معين أو كفاءة معينة، رغم أن تلبية الحاجيات البلدية متوقفة على نوعية الأعضاء وفعالية كل واحد منهم، وبهذا تغلب الطابع الإيديولوجي على الطابع القانوني<sup>4</sup>.

إذن فأهمية الكفاءة العلمية للمنتخبين تبرز عندما نقارن العضوية في المجالس البلدية مع الوظائف الإدارية فإن جميع قوانين الوظيفة العامة تشترط بعض الشروط في تولي الوظائف كالمؤهلات العلمية والخبرة المهنية، ومن باب أولى أن يكون العضو البلدي الذي يمثل كل فئات السكان المحليين والمطلوب منه أن يكون ملما بجميع المجالات التي تدخل في صلاحيات البلدية، وأن يكون ممن تتوفر فيهم نفس المؤهلات الخاصة لتولي الوظائف العامة ولو في حدها الأدنى، فالوظيفة التمثيلية لا تختلف من حيث أهميتها عن الوظيفة الإدارية أو سواء من حيث المهام أو الصلاحيات أو المسؤولية المترتبة عن ممارسة كل وظيفة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> سلامة عبد المجيد، آليات تحسين دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، جامعة المسيلة، سبتمبر 2017، ص 658.

<sup>2</sup> سلامة عبد المجيد، مردع سابق، ص ص 659 - 660.

<sup>3</sup> حسبية عمارة، مرجع سابق، ص 92.

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 91.

<sup>5</sup> محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، السنة الجامعية 2010/2009، ص 18.

أضف إلى ذلك، فإنه وبالعودة إلى نصوص قانون البلدية الحالي أو القوانين السابقة، لا نجد ما يدل على المشاركة المباشرة لموظفي البلدية في مجال التنمية المحلية إلا ما تعلق بإدارة البلدية، ولهذا كان الأجدر من المشرع أن يصب اهتمامه في تكوين المنتخبين أكثر من الموظفين لأنه هو المقرر والمحدد لمعالم السياسة، وهو صاحب السلطة الفعلية في الإطار المحلي من خلال سلطة التقرير وأن رئيس البلدية هو من يجسد قرارات المجلس المحلي من خلال سلطة التنفيذ، أما الموظفون فمهمتهم القيام بالأعمال الإدارية البحتة لتسيير البلدية كمرفق عام وفقا لأوامر رئيس البلدية<sup>1</sup>، لكن هذا لا يعني إغفال الدور الكبير الذي يقوم به موظفي البلدية في حال كانوا على كفاءة ومهارة عاليتين في مجال التنمية المحلية<sup>2</sup>.

بالرغم من أن المشرع الفرنسي باعتباره مصدر للقانون الإداري الجزائري كان صريحا وواضحا في هذه المسألة، إذ قام بتنظيم تكوين المنتخبين المحليين دون ترك المجال للتأويلات، حيث نص على إنشاء مجلس وطني يتكون من شخصيات مؤهلة، ينصب عملها على تكوين المنتخبين المحليين، تكريسا لحق المنتخب المحلي في التكوين لاكتساب معارف قاعدية حول التسيير المحلي<sup>3</sup>، ولهذا بات لزاما على الدولة الجزائرية تخصيص جهاز مستقل مختص بتكوين المنتخبين دوريا خلال ممارستهم للعهد الانتخابية<sup>4</sup>.

إن الدورات التكوينية التي قامت بها الدولة في السنوات الأخيرة حققت بعض النتائج الإيجابية، وخصوصا الدورة التكوينية لسنة 2008 التي مست 1541 رئيس بلدية، والتي كان هدفها تكوينهم على استعمال أدوات التسيير الحديثة، فعملت على تنمية شخصية المنتخب من خلال التحكم في طرق الاتصال وتقنيات التشغيل والتفاوض والاجتماعات، وتأهيل رئيس البلدية في التخطيط الاستراتيجي واكتساب أدوات تحليل المحيط الداخلي والخارجي لتحديد وضعية التنمية، وكذا تحديد نقاط القوة والضعف للبلدية، وإعداد مخطط استراتيجي يحدد أهداف التنمية على مدى 05 سنوات تماشيا مع مؤشرات التنمية في البلدية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص 23 .

<sup>2</sup> محمد الطاهر غزير، مرجع سابق، ص 23 .

<sup>3</sup> فائزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، المجلد 07، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2013، ص 221 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 221 .

<sup>5</sup> حسبية عمارة، مرجع سابق، ص 129 .

ومن النتائج الايجابية لهذه الدورة أيضا حسب تصريح وزير الداخلية آنذاك نور الدين يزيد زرهوني؛ تقلص عدد البلديات العاجزة، وأصبحت تسيير مواردها بطريقة عقلانية، وهذا راجع أيضا إلى مستوى رؤساء المجالس المنتخبة، إذ أن 60% من رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين خضعوا للتكوين يحملون شهادات جامعية، خصوصا أن نصف عددهم في سن الشباب أي أنهم يتمتعون بقدرة عالية على فهم المعطيات والتطورات الوطنية والدولية، فكانت هذه التجربة التكوينية أول خطوة خطتها الدولة في مجال تكوين المنتخبين المحليين من أجل تحقيق الفعالية المحلية على مستوى المجالس البلدية<sup>1</sup>.

إلا أن تأخر برامج التكوين إلى غاية الفترة الممتدة بين 2014/2017، يعتبر غياب للإرادة الفعلية من طرف الدولة، فصدور قرار تنظيم التكوين التكميلي قبل الترقية كان في 2015/2016، مع أن انطلاق الإجراءات الفعلية للعصرنة كان منذ 2010 أو قبل ذلك، وهذا يعتبر نوع من التهاون في الاعتماد على التكوين كتوجه استراتيجي لنجاح مخططات العصرنة .

بالإضافة إلى ذلك، فإنه من بين الأمور التي تؤدي إلى عدم الوصول إلى نتائج إيجابية بعد عملية التكوين، هو خضوع هذه العملية للسلطة التقديرية للمسؤولين، حيث نجد دورات مكثفة لرتبة معينة على حساب رتب أخرى، وكمثال على ذلك تكثيف دورات التكوين للأمناء العامون على حساب أعوان مصالح إدارة البلدية الأخرى، وهذا الأمر من شأنه أن يحدث اختلال وعدم توازن في مستوى الأداء .

زيادة على ذلك، فإن وزارة الداخلية هي التي تحدد المناصب المالية المفتوحة للتوظيف والتكوين، وهي التي تتولى تسطيرها وبرمجتها وما على الإدارة المحلية إلا التنفيذ، إلى جانب سياسة التقشف التي انتهجتها الدولة بداية من سنة 2015 لتعزيز القدرات الداخلية والخارجية للبلاد بعد صدور تعليمة الوزير الأول رقم 348 الصادرة في 2014/12/25 والتي ضبقت في بندها الثالث تسيير الموارد البشرية ببعض الإجراءات التقييدية ومن بينها عمليات التكوين المزمع تنفيذها سنة 2015 والمصادق عليها، وهو الأمر الذي لا يتطابق مع عصرنة الإدارات العمومية<sup>2</sup>.

كما أن معظم تجارب انتخاب الممثلين البلديين، أفرزت مجالس شعبية بلدية غير قادرة على التكفل الحقيقي بمصالح السكان، فالنظام الانتخابي البلدي لا يستجيب لحاجة البلدية من الموارد البشرية السياسية

<sup>1</sup> حسبية عمارة، مرجع سابق، ص 129 .

<sup>2</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 154 \_ 156 .

التي تتمتع بمستوى من التعليم والتكوين أو على مستوى من القدرة على تحمل المسؤولية والفعالية في الأداء والتسيير<sup>1</sup>.

إن المنتخب المحلي له النصيب الوافر في الوضع الذي وصلت إليه البلديات في الجزائر، فالأموال المخصصة للاستثمار والتجهيز يتصرف فيها أعضاء المجالس المنتخبة التي وإن توفرت على أشخاص أكفاء وذو مستوى تعليمي ووظيفي عال فإن نسبتهم تكون ضعيفة، إذ أن الانتخابات وخاصة المحلية تتحكم فيها اعتبارات شخصية وعائلية بدرجة كبيرة، ناهيك عن دور الأحزاب التي لا تكون المناضلين والمنتخبين على الوجه المطلوب، كما نلاحظ ما ينشر على صفحات الجرائد من فضائح المنتخبين في تسيير المؤسسات العمومية المحلية، لأن المنتخبين المحليين لا يتم انتقاؤهم على أساس الكفاءات والشهادات<sup>2</sup>.

أضف إلى ذلك، نجد أن أغلبية المترشحين تنقصهم التجربة في تسيير الشؤون العامة وغير مطلعين على تقنيات تسيير المجالس البلدية<sup>3</sup>، وخصوصا في السابق قبل الاهتمام بالتكوين، فالمنتخبين لا يخضعون لأدنى تكوين لمعرفة ماهية المرافق العمومية، والقصد من وجودها، وأهدافها وصلاحياتها، أو حتى معرفة المهام التي أسندت إليهم، وكذلك الجهل بحالة البلدية التي ينتمي إليها المنتخب، وما هي القدرة المالية لإنجاز مشاريعها<sup>4</sup>، مما يلحق أضرارا بمصالح المواطنين المحليين .

كما أن السبب في ذلك يرجع إلى منطقتنا السياسي والاجتماعي، الذي يقضي إلى تفضيل أصحاب غير الاختصاص والبلوغ بهم إلى تسيير شؤون البلديات، حيث تطورت بعض الممارسات السلبية لتصبح قاعدة عامة، فالشعبية والعروشية تحل محل البرامج، والإخلاص يحل محل العلم، والأخلاق تحل محل القدرة، وكأن المجالس المحلية البلدية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وعروشية وليس أقدروهم لا استعاب البعد الحقيقي لوظيفة البلدية<sup>5</sup>.

عظفا على ما تقدم، يبدو أن إعادة النظر في بعض متطلبات حيازة صفة المنتخب المحلي، كاشتراط مؤهل علمي يُلبى ويتمشى في الحد الأدنى منه مع متطلبات التسيير، التي أصبحت تتصف بالدقة والتعقيد وتحتاج إلى قدرة الفهم والتطبيق، دون المساس بعمومية الانتخاب، أي البحث عن التوازن في حماية حق

<sup>1</sup> هشام، بن ورزق ، مرجع سابق، ص 88.

<sup>2</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 174 .

<sup>3</sup> هشام، بن ورزق ، مرجع سابق، ص 98.

<sup>4</sup> رزيقة يطو، مرجع سابق، ص 174 .

<sup>5</sup> هشام، بن ورزق، مرجع سابق، ص 98.

الترشح وشروط ممارسته بما يوجد مجالاً محلياً لتساير الأطر الحديثة للتسيير، وفي هذا الإطار يمكن الاستفادة من تجارب الدول المقارنة في هذا الشأن، باسئراط مستوى تعليمي يليق بمنصب رئيس بلدية وكذلك باقي الأعضاء، ويتم تكوينهم ببرامج فعالة ومناسبة ضمن استراتيجية علمية ودورية ومتكاملة<sup>1</sup>.

#### 7/ تحديات عملية تكوين الموظفين والمنتخبين المحليين :

لقد تمت برمجة العديد من الدورات التكوينية نتيجة لضغوطات اجتماعية، ومن أسبابها حالات تدني الخدمات العمومية المقدمة في السنوات الأخيرة لدى الدول المغاربية مما أدى إلى تذرر شعبي وسخط جمهوري وترزعزق الثقة بين المواطن والإدارة<sup>2</sup>.

وبالرغم من المجهودات التي تقوم بها السلطات في مجال التكوين من تنظيم وإصدار لنصوص وتعليمات ومناشير بهدف تطوير منظومة التكوين والحصول على موارد بشرية محلية ذات كفاءة وقدرة عاليتين لأداء مهامهم على أحسن وجه، وبالتالي رضا المواطنين طالبي الخدمات العمومية، إلا أن الواقع المعاش يثبت لنا أن الإدارة العمومية المحلية تعاني من عدة عراقيل تحول دون تحقيق فاعلية التكوين لدوره على أكمل وجه ومن بين هذه العراقيل نذكر ما يلي:

- الخلط بين المناصب<sup>3</sup> : أهم ما ميز الوظيفة العمومية في الجزائر هو الخلط بين المناصب ذات الطابع المرتبط بمهام الدولة والمناصب ذات البعد السياسي، وعلى وجه الخصوص الخلط بين مهام الدولة ومهام الحزب.

- إن الموظف يستمد شرعيته من خلال تطبيق القوانين واللوائح بغض النظر عن تحقيق الفعالية فأصبحت الإدارة عبارة عن مقبرة للمواهب والمبادرات الفردية، وأداة تثبيط لكل محاولات التحسين، إلى جانب مركزية القرار على حساب الكفاءات والمؤهلات<sup>4</sup>.

- عدم الوعي بأهمية تحديد الاحتياجات التكوينية<sup>5</sup>: إن التكوين المعمول به في البلديات بالرغم من قلته إلا أنه يتميز بعدم مطابقته لاحتياجات الإدارة وطموحات الموظفين، فنلاحظ غياب سياسة واضحة ومنسجمة

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 390 .

<sup>2</sup> عبد الحميد حامدي، تأهيل الموارد البشرية لتفعيل التدبير العمومي في ظل المقاربة بالكفاءات، الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016، ص 17.

<sup>3</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 124 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>5</sup> حسبية عمارة، مرجع سابق، ص 238 .

للتكوين المستمر خاصة في تحضير المسابقات المهنية وإعادة التأهيل والرسكلة، وعدم توفيقها بين الحاجيات الأساسية للإدارة معه والنقص في الوسائل البشرية والمادية للعملية<sup>1</sup>.

• عدم وجود هيئات مؤهلة لتقييم برامج التكوين على مستوى الإدارات العمومية أو المحلية، ومعظم النصوص القانونية المتعلقة بالتكوين لم تنص على أي إجراء لمتابعة وتقييم عمليات ودورات التكوين<sup>2</sup>. فنلاحظ أن أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية تحرص على رقابة مدى مشروعية القرارات فقط ولا تهتم بالنتائج، بالإضافة إلى أن الإدارة في حد ذاتها لا تمتلك مخططاً سنوياً في تسيير الموارد البشرية يحدد الأهداف المرجوة لتحقيقها<sup>3</sup>.

زيادة على ذلك، فإن سياسة التكوين المنتهجة المتمثلة في الملتقيات ودورات الإعلام والتربصات والتي تعمل وزارة الداخلية حالياً من خلالها على تحسين مستوى الأعوان البلديين لم تأخذ طابعاً علمياً متخصصاً، فلم تحظ بالعناية الكافية بالنظر إلى حجم الاحتياجات ونوعية التكوين غير المنسجم مع المهام الجديدة للبلدية.

ولهذا فكما ذكرنا سابقاً؛ فالحل في هذه الإشكالية يكمن في وضع نظام وظيف عمومي محلي، حيث يسمح بوضع جهاز للإدارة المحلية يتكفل بتسيير مستخدميها، ولماذا لا نقوم أيضاً بإنشاء مؤسسات للتكوين تحت سلطة هيئة ما بين البلديات كآلية لتحفيز البلديات على التكوين<sup>4</sup>.

• عدم إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والذي له دور استشاري وتوجيهي في تسيير الحياة المهنية، فكيف لعملية التكوين أن تكون منظمة!، كما أن العلاقة بين مديرية الوظيفة العمومي، وباقي الإدارات كانت دائماً ممركة، من حيث وجوب التأشير القبلية للوظيفة العمومي في أي تسيير للحياة المهنية للموظف<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 65 .

<sup>2</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 276 .

<sup>3</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 125 .

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 65 .

<sup>5</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 126 .

- عدم وقوف الإدارة على تقييم التكوين والنظر في أهم المعوقات التي تعرقل تطوره، خاصة وأن المنشور رقم 18 الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية<sup>1</sup> خول لها ذلك من خلال كل تقييم يسمح بالإشارة للعراقيل المحتمل مواجهتها عند تنفيذ العمليات المبرمجة واقتراح التدابير الكفيلة بمعالجتها<sup>2</sup>.
- استمرارية نفاذ المرسوم؛ المرسوم الرئاسي رقم 309/03 والمرسوم التنفيذي رقم 92/96، بالرغم من إصدار القانون الأساسي للتوظيف العمومية والمتضمن الأمر 03/06، وذلك في انتظار صدور نصين آخرين أو تعديل هذين النصين (المرسومين) ليتماشيا مع القانون الأساسي الأخير للتوظيف العامة.
- عدم وجود إطار عام للمشاوراة والتحليل والتكفل باحتياجات الإدارة؛ حيث نجد أنه وبالرغم من وجود الإطار القانوني والتنظيمي الخاص في هذا المجال والهادف إلى شفافية التكوين، إلا أنه لا وجود لإشراك فعلي للنقابات وممثلي العمال في عملية التكوين مما أدى إلى نوع من عدم الانسجام بين المتكويين من حيث المستوى الدراسي والمهني بالإضافة إلى عدم تحسيسهم بأهمية العملية التكوينية ودورها في تطوير كفاءاتهم ونجاعة الإدارة وفعاليتها، بالإضافة إلى سيطرة الطابع الإداري المحض على عملية التكوين على حساب العلاقات الإنسانية بين الإدارة والموظف<sup>3</sup>.
- عدم وعي بعض المسؤولين بأهمية وجدوى التكوين؛ حيث يعتقد بعض المديرين أن الموظف كلما استمر فترة طويلة في منصب معين سيقتن عمله ويبدع فهو يكتسب تجربة وخبرة كبيرة، وبالتالي ليس هناك داعي لإرساله للتكوين وإنفاق المال عليه مادام أنه يقوم بأداء وظيفي مرضي، وهذا الأمر للأسف تفكير خاطئ، إذ أنها تُفوّت على الموظف فرصة تنمية مهاراته واطلاعه على الجديد في طرق العمل والاستفادة من الخبرات المتنوعة في مجال تخصصه، كما تحرم الإدارة من رفع الكفاءة وزيادة الفعالية<sup>4</sup>.
- لو لاحظنا وتمعنا في قانوني البلدية والولاية نجد أنهما مجموعتان تجسدان اللامركزية بامتلاكهما للشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، مما يعني امتلاك الموظفين لنظام وظيفي خاص، لكن في الواقع نجد أن موظفي البلدية يتمتعون بنظام وظيفي خاص تجسيدا لنظام اللامركزية في حين نجد موظفي الولاية ينطبق عليهم نظام الإدارات العامة.

<sup>1</sup> المنشور رقم 18، المتعلق بكيفيات الإعداد والمصادقة على المخططات غير الممركزة للتكوين وتحسين المستوى وتجديد

المعلومات للموظفين والأعوان العموميين .

<sup>2</sup>صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 276 .

<sup>3</sup>حسيبة اعمارة، مرجع سابق، ص 239 .

<sup>4</sup>حسيبة اعمارة، مرجع سابق، ص 237 .

• اعتبار التكوين عملية مستقلة عن إدارة الموارد البشرية؛ من الخطأ اعتبار التكوين عملية مستقلة بذاتها وليس لها علاقة بالمنظومة الشاملة لتنمية الموارد البشرية في الدولة، حيث أن المشاركين في العملية التكوينية هم كذلك يباشرون أدوارهم في انعزال وتباعد عن بعضهم البعض ولا يجمع بينهم الفريق، كما أنهم لت ينطلقون من منطلق استراتيجي مشترك، وعليه فإن إشكالية التكوين في الوقت الحالي وفي الدول المعاصرة تكمن في ظاهرة الإنعزال المتعدد، حيث تنعزل عمليات التكوين عن باقي مكونات عملية تنمية الموارد البشرية والتي تنعزل بدورها عن استراتيجيات وفعاليات الدولة<sup>1</sup>.

• الإدارة المحلية ليست حرة بصفة مطلقة في وضع سياستها وخططها فيما يخص موظفيها، فهناك قيود معينة تفرضها جهات حكومية ويجب التقيد والالتزام بها، وهذا ما يفرض عليها تحدي في كيفية صياغة استراتيجية خاصة بها دون تعدي الاستراتيجية الحكومية وفي نفس الوقت تحقق الأهداف المنشودة، بالإضافة إلى مشكل توزيع الأدوار بين الإدارات المركزية واللامركزية وبين المسؤولين ومؤسسات التكوين<sup>2</sup>، كما أن وظيفة المستخدمين في الجزائر تتميز بطابعها المركزي، وتقليص حركة المسؤولين المحليين على جميع المستويات، كما تتميز بطابعها الشمولي، بمعنى تطبيق نفس القاعدة القانونية على فئات مهنية مختلفة في قطاع الوظيف العمومي<sup>3</sup>.

• الاهتمام بالكم دون الكيف في البرامج التكوينية؛ حيث تضخم عدد الموظفين المحليين المشاركين في مختلف الدورات التكوينية، لكن بالمقابل انعدام نوعية التكوين، فقد يتلقى أحد المتكويين دورة تكوينية لا تفيده في واقع عمله ولا يستطيع تطبيقها أو الاستفادة منها<sup>4</sup>.

• عدم تخصيص مورد مالي للتكوين؛ لأن من الجانب القانوني لا يوجد ما يلزم البلديات بتخصيص جزء من ميزانيتها للتكوين وتحسين المستوى، فأغلب البلديات لم تخصص أي ميزانية للتكوين رغم اعتراف مختلف المسؤولين المحليين والمركزيين لضرورة التكوين في ظل تطور مهام البلديات، ومن أهم هذه الاعترافات خطاب رئيس الجمهورية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية في 2008/07/26 حيث جاء فيه ما

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص ص 237 - 238 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 238.

<sup>3</sup> نوال بوكعباش، المرجع السابق، ص 125.

<sup>4</sup> حسيبة اعمارة، مرجع سابق، ص 239 .

يلي: ((...إننا على يقين من أن التغيير الحقيقي سيتم من خلال التكوين ومطلب الاحترافية أي أول ما يعني الموظفين الإقليميين الساميين وكذا المنتخبين...))<sup>1</sup>.

ولهذا السبب فهناك العديد من موظفي البلديات لم يتم تكوينهم، ولهذا يستلزم الأمر إسناد مهام التكوين إلى مراكز متخصصة مع مراعاة الخصوصيات المحلية، ويفضل أن ينظم التكوين على المستوى المحلي بإشراف المسؤولين المحليين وجعل مراكز تكوين موظفي الجماعات المحلية لامركزية ومشعبة لحاجاتها بحيث تمثل البلديات الأغلبية في مجلس إدارة مراكز التكوين<sup>2</sup>.

• عدم الاعتماد على التدريب الإلكتروني الذي يستخدم الوسائل الإلكترونية في الاتصال واستقبال المعلومات واكتساب المهارات، حيث يستلزم هذا النوع من التعلم وجود مبانئ أو صفوف دراسية<sup>3</sup>.

#### 4/ إصلاح نظام الحوافز لتحسين أداء الموارد البشرية المحلية:

إن موضوع الحوافز من أهم المواضيع التي تساهم في تحسين أداء الموارد البشرية بالمرافق العمومية، وهي اللبنة الأساسية في قطاع الوظيفة العمومية، إذ أن نجاح هذه الأخيرة مرهوناً بمدى فعالية نظام حوافزها، ولهذا فقد اهتمت الإدارات العمومية في الآونة الأخيرة بهذا الموضوع لما لها من أثر إيجابي على أداء الموظفين، وبالتالي تحقيق ما تسعى إليه الإدارات .

فنظام الحوافز هو الوسيلة التي يمكن بواسطتها إحداث اندماج بين الموظفين والإدارة وذلك من خلال بناء علاقة جيدة فيما بينهما وتحقيق التكامل بين أهدافهما، لأن الرضا النفسي للموظفين وهم يؤدون في مهامهم حتما سيؤدي إلى أداء وظيفي راقى .

ويقصد بمصطلح الحوافز حسب تعريفات بعض الفقهاء بالرغم من اختلافهم على أنها " كل ما يحصل عليها الفرد من المؤسسة مقابل عمله فيها والتحاق العامل بالمؤسسة وبقائه فيها، ليس في الواقع إلا بمقدار ما يعطيه من قيمه في تصوره للحوافز التي يحصل عليها منها"<sup>4</sup>.

وعرفها آخرون على أنها السياسة التنظيمية المتعلقة بأنواع وكميات المكافآت والطرق التي توزع بها في

المنظمات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 64 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 66 .

<sup>3</sup> صباح حماتي، مرجع سابق، ص 276 .

<sup>4</sup> ناصر دادى عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي دراسة نظرية وتطبيقاتها، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،

2003، ص 70.

كما عرفت على أنها: "مجموع المثيرات الخارجية المادية منها والمعنوية التي تؤدي إلى إشباع حاجات ورغبات العمال من جهة وتحقيق الأهداف والأداء المتميز للمنظمة من جهة أخرى"<sup>2</sup>.  
 إذن مما سبق، نستنتج أن الحوافز يقصد بها مجموعة المثيرات المادية والمعنوية والتي تقدمها الإدارة تشجيعاً للموارد البشرية وتنشيطهم في مهامهم باعتبارها وسيلة لإشباع حاجاتهم وفي نفس الوقت من أجل تحقيق أهدافها في تقديم خدمات متميزة للمواطنين .

• أهداف نظام الحوافز:

➤ بالنسبة للإدارة:

➤ رفع مستوى أداء الموظفين .

➤ تحسين سمعة الإدارة بين الإدارات في الدولة.

➤ تحسين جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارة .

✓ بالنسبة للموظف<sup>3</sup>:

➤ إشباع حاجيات الفرد المادية والمعنوية .

➤ إيجاد علاقات اجتماعية تعاونية بين الأفراد .

➤ وجود الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوسين مما يؤدي إلى تقليل الصراعات .

➤ تنشيط الموظف لأداء مهامه .

• أنواع الحوافز: تنقسم الحوافز إلى نوعين وهما :

✓ الحوافز المادية : ويقصد بها إشباع حاجياته في شكل أموال<sup>4</sup>، أي راتبه والعلاوات، وكل الامتيازات والمكافآت المالية التي تعطى له حسب مستواه الوظيفي، كما جاء في نص المادة 119 من قانون الوظيفة

<sup>1</sup> بسمة بوكروش، سياسة التحفيز وتنمية العلاقات العامة في المؤسسة، مذكرة ماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم اجتماع، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2012، ص 150.

<sup>2</sup> محمد بوطي والازهر ضيف، حوافز العمل ودورها في تحقيق الفعالية التنظيمية بالمؤسسة الجزائرية، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 04، 2020، ص 192 .

<sup>3</sup> فرحاتي لويظة، الاتصال الرسمي وعلاقته بالحوافز المعنوية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2008، ص 99.

<sup>4</sup> نور الدين حاروش، إدارة الموارد البشرية، دار الأمة للطباعة والترجمة والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 142.

العمومية، بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 304/07 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم<sup>1</sup>.

كما يشتمل الراتب على الراتب الرئيسي والعلاوات والتعويضات بالإضافة إلى المنح، وبالإضافة إلى الرواتب هناك منح أخرى يتقاضاها الموظفون والعمال كمنحة المردودية التي يتقاضونها كل ثلاثة أشهر بنسب متفاوتة حسب القوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع، وتمنح بعد تقييم المسؤول كل موظف على حدة ليحدد علامة تكافئ مدى جدية الموظف في عمله، وبالرغم من كل ذلك إلا أنها لا تعد حافزا يشجع على تحسين الأداء بسبب تدني الأجور بقطاع الوظيفة العمومية، فهي تقريبا جد متقاربة بين جميع الموظفين والعمال الذين يعملون بجد والذين لا يبذلون أي مجهود<sup>2</sup>.

➤ الحوافز المعنوية : ويقصد بها ما يخاطب به الفرد لتلبية حاجياته النفسية والاجتماعية والذهنية، وهي إما أن تكون على شكل شهادات تقدير أو شكر، أو تكون على شكل ترقية<sup>3</sup> عرفانا بما قدمه من مجهودات وتضحية في سبيل رقي خدمات الإدارة، وذلك طبقا لما جاء في نصي المادتين 98 و113 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06 بذكرها للحوافز المعنوية كالترقية في الرتبة والدرجة، وكذا منح الأوسمة الشرفية والمكافآت، فكل هذه الحوافز من شأنها أن تساهم في تحفيز الموظفين معنويا وماديا.

### 1. تأثير الحوافز المادية على أداء الموظفين وخدمات المرافق العمومية المحلية

إن الحوافز المادية تعتبر مجموعة الخدمات والوسائل التي تقدمها الإدارة لمستخدميها بغية إشباع حاجاتهم من الناحية المادية<sup>4</sup> التي شرعها المشرع الجزائري بالنسبة للمؤسسات العمومية والتي يتم استنباطها من الأمر 03/06 والمتمثلة في : الراتب - الترقية - العلاوات والمنح والتعويضات الحوفر... الخ.

#### 1/ إصلاح منظومة الأجور أو المرتبات كآلية لتحسين أداء الموظف

إن المرتبات أو الأجور على حسب تصنيف المستخدم؛ هو المقابل الذي تمنحه الإدارة لهذا الأخير على ما بذله من جهد أو ما قدمه من عمل، كما نصت عليه المادة 17 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 2007، ص 08.

<sup>2</sup> مزغيش جمال وطاقاي كمال، واقع نظام الحوافز بإدارة الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية مع دراسة حالة بلدية خرايسية ولاية الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 2، المجلد 24، العدد 02، 2021، ص 672 - 673.

<sup>3</sup> منير نوري، تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014، ص 286.

<sup>4</sup> منير بن أحمد بن دريدي، استراتيجية إدارة الموارد البشرية في المؤسسة العمومية - التدريب - الحوافز، الطبعة الأولى، دار الابتكار للنشر والتوزيع، 2017، ص 136.

الخدمة العمومية والتي تضمنت بأن: "يكون لأعوان الخدمة العامة الحق في إطار نظام الأجور منسجم ومنسق في أجر عادل ومنصف يتطابق مع مؤهلاتهم ومسؤولياتهم وأدائهم وعهداتهم"<sup>1</sup>.

ويرجع اختلاف مصطلحات المقابل الذي يمنح للمستخدم بين أجر أو مرتب؛ إلى اعتماد المشرع الجزائري على المصطلحين، ففي قانون العمل وظف مصطلح الأجر ونسبه لعمال المؤسسات الاقتصادية تمييزاً لمستخدمي الإدارات العمومية حيث يطلق على هذه الفئة الأخيرة موظفين والمقابل الذي يتلقونه يسمى راتباً، وهو الأمر الذي نص عليه المشرع في مجال الوظيفة العامة<sup>2</sup>.

إن معرفة الحوافز التي توفرها الوظيفة مع معرفة تقدير الأفراد لتلك الحوافز عامل أساسي وهام لفهم السلوك الوظيفي والأداء<sup>3</sup>، وبالتالي فإن من أهم الحوافز التي ينتظرها الموظف بعد أداء عمله هو الراتب، ولذا فالحكومات مطالبة بتحسين رواتب الموظفين لتفعيل أدائهم الوظيفي .

وبالنسبة للدولة الجزائرية فهو أكثر من ضرورة نظراً لتدهور القدرة الشرائية منذ سنة 2015 إلى جانب سياسة التقشف التي عرفتها البلاد جراء انخفاض سعر البترول، وبالتالي فإن وضع هيكل للأجور أو الرواتب متناسق وفعال هو مطلب كل موظف، وترجع هشاشة نظام الأجور في الجزائر إلى عدة عوامل داخلية وأخرى خارجية نذكر منها:<sup>4</sup>

- تدني مستوى الأجر وخاصة في قطاع الوظيفة العامة : بالنظر إلى الأجر الوطني الأدنى المضمون في الجزائر والذي يعتبر مؤشر ومقياس للأجور، نجد أن قاعدة حساب هذا الأجر قائمة على مؤشرات مجهولة بسبب عدم معرفة الظروف الاقتصادية لكل مستلزماتها الحسابية وأن مؤشر أسعار الاستهلاك والذي يترجم سنوياً إلى نسب في التضخم يعنى فقدان القدرة الشرائية.
- عدم وجود ارتباط واضح بين الأجور المدفوعة في القطاع العمومي وبين الإنتاجية، إذ أن الأجور والعلوات تدفع بناء على قوانين ومراسيم وزارية ولا علاقة لها بكفاءة الإنجاز.
- صعوبة تغيير معدلات الأجور العمومية بكل مرونة وسهولة لكي تساير وتواكب التغيرات التي تحصل في النفقات الشرائية، لأن القدرة الشرائية الحقيقية لأجور ومرتببات مستخدمي القطاع العمومي يتعرض لانخفاض

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 415/12، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة .

<sup>2</sup> المادة 32 من الأمر 03/06، المتضمن قانون الوظيفة العامة بقوله: ( للموظف الحق بعد أداء الخدمة في الراتب ).

<sup>3</sup> علي سلمي، إدارة الأفراد وكفاءة الإنتاجية، الطبعة الأولى، مكتبة غريب للنشر، مصر، 1995، ص 254 .

<sup>4</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 292.

مستمر وبالمقابل ارتفاع مستمر للأسعار في معظم السلع مما أدى إلى تدهور معيشة الموظفين والعمال التابعين للقطاع العمومي .

ومن أجل ذلك فعلى السلطات العمومية التدخل لتحديد نظام استدلالي للأجور على أساس مؤشر الأسعار لكي يكون الارتفاع في الأجر أو الراتب يتناسب والارتفاع في ثمن المعيشة هذا من جهة، ومن جهة أخرى لكي يتناسب الأجر أو الراتب في القطاع العام مع القطاع الخاص ولا تنتظر ضغط النقابات لكي تغير من نظام الأجور، وبالرغم من مشقة تغيير شبكة الأجور وخضوعها لشروط\* إلا أن هذا الأمر وجوبي لكي نحسن من دافعية الموظف لأداء مهامه وهو في أحسن أحواله المادية ومن جهة أخرى نتجنب المقارنة بين أجر القطاع العام والقطاع الخاص.

وبما أن الأجر أو الراتب من أهم الحوافز المادية التي تحفز الموظف في التحسين من أداءه، نجد أن المشرع الجزائري قد أولى لها اهتماما كبيرا، حيث قام بعدة إصلاحات لمواجهة تدني مستوى المعيشة وتحقيق القدر الكافي الذي من شأنه أن يدفع الموظف للبقاء في وظيفته وفي المؤسسة العمومية الإدارية المنتمي إليها، وعلى العكس إذا بقي الراتب منخفض ستفقد الإدارة الكفاءات التي تساعد على الإستمرارية<sup>1</sup> .

ولقد حث المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة 03/06 في المادة 97 منه على أن كل موظف يخضع أثناء مساره المهني على تقييم مستمر ودوري بهدف تقدير مؤهلاته، ويقوم هذا التقييم على معايير موضوعية تكمن في :

- احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية .
- الكفاءة المهنية .
- الفعالية والمردودية.

بالإضافة إلى بعض المعايير الأخرى التي نصت عليها قوانين أساسية خاصة<sup>2</sup> .  
وزيادة على ذلك، فقد أضاف المشرع الجزائري بخصوص ذلك مرسوم تنفيذي رقم 165/19 الذي يحدد كفاءات تقييم الموظف في المادة الثانية منه، حيث أخضعت هذه المادة الموظف أثناء مساره المهني إلى تقييم متواصل ودوري من طرف مسؤوليه من أجل تقدير وتقييم مؤهلاته المهنية وفقا لخصوصيات رتبته

\* إن تحضير شبكة الأجور يتطلب عدة شروط نذكر منها :

- دراسة كل المستويات للأجور في المؤسسات ومقارنتها بسوق العمل.
- الاعتماد على نظام هيكلي للمؤسسة والاستناد على بطاقة العمل التي تفصل وتدقق المهام والمسؤوليات في كل وظيفة .

<sup>1</sup> منير بن أحمد بن دريدي، مرجع سابق، ص 136 .

<sup>2</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 301 .

وطبيعة نشاطات الهيكل الذي ينتمي إليه<sup>1</sup>، أما الميثاق الإفريقي فقد نص على الحق في الراتب في الفقرة 03 من المادة 16 منه بقولها: "للأعوان العموميين الحق في إطار نظام منسجم ومتناسق في راتب عادل ومنصف يتناسب مع المؤهلات والمسؤوليات والأداء"<sup>2</sup>.

### 2/ أثر العلاوات والمنح والتعويضات على أداء الموظف

نقصد بالعلاوات الزيادة في الأجر بناءً عن إنتاجية المستخدم في عمله، وهي من أهم الحوافز التي تحفز رغبة الموظف في تكثيف جهوده لتحسين أدائه ورفع كفاءة الإنتاجية بعد الراتب.

ووفقاً للمادة 124 من الأمر 03/06 فقد خُصت المنح للحث على المردودية وتحسين الأداء، أي أنه لا بد على الموظف من بذل مجهود معتبر للحصول على المنح، لأن هذه المنح لا تقدم إلا بوصول الموظف إلى مستوى معين من المردودية والأداء.

ولقد خصت المادة 125 من نفس الأمر زيادة عن ذلك؛ تعويضات مقابل المصاريف الناتجة عن ممارسة مهامه<sup>3</sup>.

### 3/ أثر الترقية في التحسين من الأداء الوظيفي :

تعتبر الترقية من أهم حقوق الموظف لما لها من أثر مادي ومعنوي على المسار المهني للموظف، وهي تتويج لمجهوداته المبذولة، ولهذا فالترقية تعتبر من أهم المحفزات التي تدفع بالموظف إلى تحقيق ذاته، لأن الموظف إن لم يستفد من الترقية بكل أنواعها سواء في الرتبة أو الدرجة من بداية توظيفه إلى غاية تقاعده، فإن ذلك سيؤثر سلباً على مردوديته ويثبط رغبته في تطوير مهاراته وتحسين مستواه، فما الجدوى من تقديم جهد منافس لغيره من الزملاء إذا لم يكن مقابل ترقية أو تشجيع؟.

أضف إلى ذلك فإنه ولو في حالة وجود نظام الترقية كمحفز، لكن لم يكن هناك عدل في توظيفها من قبل المسؤولين، أو تم توظيفها استناداً إلى عوامل أخرى كالمحاباة والتحيز فسيؤدي ذلك إلى استئثار غير ذوي الكفاءات بمناصب مهمة ومؤثرة في المجتمع<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر أنظر المادتين 02 و05 من المرسوم التنفيذي 165/19 المؤرخ في : 2019/02/27 الذي يحدد كفاءات تقييم الموظف، الجريدة الجزائرية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ: 2019/06/09.

<sup>2</sup> أنظر للمرسوم الرئاسي رقم 415/12 المؤرخ في 2012/12/11، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، الصادرة بتاريخ 2012/12/16، ص 08.

<sup>3</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 303.

<sup>4</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص ص 69 - 70.

3- أ الترقية في الدرجات: ونقصد بها الانتقال من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة، أو هي نقل الموظف من مركزه الوظيفي الحالي إلى مركز جديد أعلى من حيث السلطات والمسؤوليات<sup>1</sup>.

ولقد نصت على الترقية في الدرجة المادة 12 من المرسوم 304/07 المحدد للشبكة الاستدلالية للرواتب الموظفين ونظام دفع رواتبهم .

3- ب الترقية في الرتب : لقد نصت المادة 107 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على الترقية في الرتب والتي يقصد بها الانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى منها مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى منها مباشرة وذلك حسب الكيفيات الآتية :

• على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

• بعد تكوين متخصص .

• عن طريق إمتحان مهني أو فحص مهني.

• على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

إن هدف المشرع من تعداد أشكال الترقية هو تحفيز الموظف لكي يحسن من مستواه الدراسي وزيادة مؤهلاتهم العلمية وكسب معارف جديدة بالدرجة الأولى وفي نفس الوقت سيمنح للإدارة موظفين ذوي كفاءات، وبالتالي ميزة تنافسية تمكنهم من البقاء في ظل التطورات الحالية<sup>2</sup>.

أضف إلى ذلك، فإن عدم حرمان الموظفين ذوي الأقدمية من الترقية سيؤدي إلى الشعور بإنصافهم وهذا ما يدفعهم للبقاء في المؤسسة، رغم أن المشرع طبقا للمادة 107 السالفة الذكر وضعت شرط خاص بالترقية مفاده أن الموظف لا يستفيد من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين، وذلك من أجل فتح المجال لباقي الموظفين الآخرين.

كما اعتمد المشرع الجزائري في مجال الحوافز والترقية على عملية تقييم الموظف لتحديد الحافز الواجب تقديمه له، لأن علم الموظف أنه خاضع لتقييم والذي من خلاله ستم ترقيته أو منح امتيازات مادية أو معنوية له، ستدفعه لا محاله للعمل وإبراز قدراته أكثر<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عادل صالح حرحوش، إدارة الموارد البشرية مدخل استراتيجي، الطبعة 03، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2009، ص 234.

<sup>2</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 302 .

إذن مما سبق؛ نلاحظ أن مفعول الترقية على رضا الموظف تتوقف على مدى توقعه لها .

## 2. تأثير الحوافز المعنوية على أداء الموظفين وخدمات المرافق العمومية المحلية

تؤثر الحوافز المعنوية بشكل كبير في نفسية الموظف وتزيد من رضاهم، وقد تم النص عليها في المادتين 112 و113 ومواد أخرى من قانون الوظيفة العامة:

1/ الأوسمة الشرفية والمكافآت : ونقصد بها تسليم الموظفين المثابرين والذين يقدمون أداء وظيفي ممتاز من شأنه أن يحسن من أداء المصلحة أوسمة شرفية ومكافآت في شكل ميداليات استحقاق تشجيعاً لهم، ولا يتم ذلك إلا بعد استشارة لجنة خاصة تنشأ لدى السلطة الوزارية المختصة<sup>2</sup> .

فالحافز المعنوي له أثر قوي على نفسية الموظف، لأنه سيدفع بالموظف نفسه لمواصلة العمل على نفس المنوال أو أكثر لما يلاحظ المكانة المرموقة التي حظي بها من تقدير واحترام<sup>3</sup> .

2/ التكوين: لقد تطرقنا في العناصر السابقة لعنصر التكوين ومدى مساهمته في تحسين معارف وقدرات الموظفين للتحسين من أداء الموظفين وبالتالي تحقيق أهداف الإدارة، ولهذا فالتكوين له أثر قوي على معنويات الموظفين باعتباره مجموعة من العمليات والوسائل والطرق التي يستند عليها العمال لتحسين معارفهم وسلوكهم ومواقفهم وكذا قدراتهم الذهنية الضرورية للوصول إلى أهداف المؤسسة<sup>4</sup> .

3/ العطل : تعتبر العطلة حق للموظف سواء كانت عطلة نهاية الأسبوع أو العطلة السنوية أو غيرها من العطل التي نص عليها الأمر 03/06 السالف الذكر في المواد من 194 إلى المادة 206 .

وتعتبر هذه العطل مدفوعة الأجر لأن الهدف منها راحة الموظف واسترجاع نشاطه، أضف إلى ذلك فللموظف الحق في الغياب إذا رخصت له الإدارة ذلك ويعتبر غياب مبرر مدفوع الأجر، الأمر الذي يبعث في نفس الموظف طمأنينة وارتياح لأخذ راحته مع الاستفادة من الأجر أو الراتب لأنه غيب مبرر.

4/ الحماية الاجتماعية : لقد نص على هذا النوع من التحفيز المعنوي بالميثاق الإفريقي في مادته 17، وبالمادة 30 من الأمر 03/06 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ويقصد به أنه على الدولة حماية الموظف من أي تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبةها، ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به.

<sup>1</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 302 .

<sup>2</sup> أنظر المادتين 112 . 113 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

<sup>3</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 304 .

<sup>4</sup> عبد الباري إبراهيم درة، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2008، ص 308 .

5/ الحق في الضمان الاجتماعي والتقاعد: وذلك طبقا للمادة 17 من الميثاق الإفريقي والمادة 33 من الأمر 03/06 من القانون الاساسي العام للتوظيف<sup>1</sup>.

6/ الحق في الاستفادة من الخدمات الاجتماعية وفي توفير ظروف عمل مناسبة: ولقد تم النص على هذه الحوافز في المادة 34 من الأمر 03/06 المتعلقة بالاستفادة من الخدمات الاجتماعية، والمادة 37 من ذات الأمر نصت على ضرورة توفير الظروف المناسبة التي تساعد الموظف في أداء وظيفته وهو في أحسن الأحوال<sup>2</sup>.

7/ إشراك العاملين في الإدارة: أي أن يكون العمال ممثلون في مجلس الإدارة، ويساهمون بآرائهم في إدارة المؤسسة والغرض الأساسي من استخدام هذا الأسلوب هو إشعار الموظف بأهمية رأيه واكتساب الثقة في النفس والقدرة على الإبداع<sup>3</sup>.

### 3. تقييم نظام الحوافز بالإدارة المحلية الجزائرية :

تعتبر الحوافز من المؤثرات الأساسية التي تلعب دورا هاما وحيويا في سلوك الأفراد فمن خلالها تولد الرغبة في الأداء لدى الموظفين، لكن هذا الأمر يتوقف على مدى نجاح الإدارة في توفير اشباع حاجيات الموظفين المادية والمعنوية، ومن أهمها أن يكون الراتب يتلاءم مع الجهد المبذول الوظيفة ومع مستوى المعيشة بالدولة ووضع برنامج ترقية وفق معايير موضوعية لتحقيق الأهداف المرجوة سواء على مستوى الموظف أو على مستوى الإدارة .

لكن بالنسبة للإدارة الجزائرية فإن نظام الحوافز في الهيئات العمومية لا يزال يعتبر بعيدا عن أنظمة التحفيز الدولية ولا يستجيب لتطلعات الموظفين، كما أن هذا النظام يختلف من إدارة إلى أخرى في الجزائر، حيث أدت هذه الأمور إلى عدم الرضا لدى الموظفين والتي نتج عنها عدة مشاكل في القطاع العمومي ومن بينها كثرة الإضرابات في مختلف القطاعات العمومية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> زهرة بن قمجة، نور الدين زحوفي، السياسات المتبعة في إدارة نظم التكوين، الترقية والتحفيز في الهيئات العمومية-حالة الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - دراسات اقتصادية، المجلد 23، العدد 01، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2010، ص 142.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>3</sup> مصطفى نجيب شوايش، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 211 .

<sup>4</sup> زهرة بن قمجة، نور الدين زحوفي، مرجع سابق، ص 145 .

فالموظف الجزائري يعاني في معظم الإدارات من عدم تفعيل نظام الحوافز بالرغم من وجود النصوص القانونية، فكانت النتيجة الإهمال واللامبالاة وعدم وجود روح المنافسة للتحسين من الأداء الوظيفي، وأهم السلبات الموجودة في نظام الحوافز بالإدارة المحلية الجزائرية نذكر ما يلي :

- يجمع الخبراء على أن الوظيفة العمومية في الجزائر لا تمتلك نظامًا لتسيير الحياة المهنية للموظفين ولا سياسة تكوينية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة .
- لا توجد أي علاقة بين مردودية الموظف ونتائجه وحياته المهنية، فغالبا ما تكون ترقية الموظف مبنية على المحاباة والعلاقات الشخصية، أو المحسوبية والرشوة والقبلية<sup>1</sup>.

فالموظف في الإدارة الجزائرية إذا كان كفاء ولا يملك علاقات شخصية من داخل الإدارة أو من خارجها مصيره التهميش والجمود في حياته المهنية، كما أن الترقية باعتبارها من أهم الحوافز فالأصل أن تكون مكافأة للمجدين والمجتهدين كأداة لتحفيزهم، لكن للأسف نجد أن الترقية في الإدارة الجزائرية تمنح على أساس ولاءه السياسي وعلاقاته الاجتماعية من خارج وداخل الإدارة، مما أدى إلى ابتعاده عن المنافسة والاهتمام بالترقية أو المردودية، وذهب إلى أمور أخرى لا تخدم الإدارة<sup>2</sup>.

فنجد مثلا لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات متنوعة فيما يخص تسيير المسار المهني للعون البلدي، ومن بينها تعيين أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء بقرار منه وذلك حسب المرسوم التنفيذي رقم 199/20 المؤرخ في 2020/07/25، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية<sup>3</sup>.

وكما ذكرنا سابقا، فكل موظف يخضع أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته وفقا لمناهج الملائمة، لكي يتم من خلالها ترقية الموظف ومنح امتيازات أخرى كالمردودية ومنح الأوسمة الشرفية والمكافأة، ويبنى التقييم على معايير موضوعية .

وبالنسبة للبلدية فتعود سلطة التقييم والتقدير إلى السلطة السلمية المؤهلة ويتم التقييم بصفة دورية وينتج عنه تقييم منقط، تبلغ به الموظف المعني ويمكن لهذا الأخير أن يقدم طعنا أمام اللجنة المتساوية الأعضاء،

<sup>1</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 128 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> أنظر للمرسوم التنفيذي رقم 199/20، المؤرخ في 2020/07/25، المتعلق باللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادر في 2020/07/30، ص 06، الذي ألغى المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، والمرسوم 11/84 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء .

وكما هو معروف فإن نظام التقييط له من الأهمية بمكان في التوظيف الداخلي وينبغي عليها النقطة الممنوحة للموظف سنوياً<sup>1</sup>، لهذا السؤال المطروح هنا: هل معايير التقييم في البلديات موضوعية أم مبنية على معايير حزبية وسياسية؟

والجواب أنه قد لوحظ أن نظام التقييط بالبلدية وخلافاً للمادة 99 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي، فإنه يأخذ بمعايير غير موضوعية وغير دقيقة ولا علاقة لها بالمرادودية، خصوصاً إذا نظرنا من جانب الأجواء السياسية التي تحكم علاقة رئيس البلدية بالموظف، هذا إلى جانب العلاقات الشخصية، لأن السلطة صاحبة التعيين بالبلدية طابع سياسي ويمكن أن تدرج الولاء السياسي في التقييم، خصوصاً إذا كانت اللجان المتساوية الأعضاء أو لجان الموظفين عاجزة عن حماية الموظف<sup>2</sup>.

أضف إلى ذلك التعقيدات التي تمس حافز الترقية؛ فهو نظام طويل وبطيء وبعيد عن تحفيز الموظف، لأنها تخضع بالدرجة الأولى لمدى انسجام الموظف مع رئيسه<sup>3</sup>، كما أن الترقية بالبلديات أصبحت عبارة عن تدرج آلي في الدرجات والرتب، ومضمون لمعظم الموظفين، كما أضحت تأخذ معنى تحسين الأجر كحق مقابل الأقدمية بدون أن يقابله تحسين في الأداء، ولهذا فإن البلديات لا يمكنها أن تضع سياسة لتسيير مواردها البشرية في ظل القوانين والتنظيمات التي تضمن الترقية الآلية، في ظل محدودية إمكانياتها المالية<sup>4</sup>. كما أن سياسات ترقية الموظفين تتميز بعدم الاستقرار في المنهج المطبق، فأحياناً تطبق الترقية الداخلية من أجل تشجيع ولاء الموظفين المتواجدين في الإدارة المعنية، لكي يلهم باقي الموظفين حافزاً يرفع أداءهم من أجل الترقية مستقبلاً، لكن المشكل في هذا المنهج أن الموظف الذي تم ترقيته إذا كان ضعيف الأفكار سيستمر بنفس الأداء الذي كان يقدمه في وظيفته السابقة، وهذا الأمر سيؤدي إلى عدم وجود أي جدوى من نظام الترقية في تحسين الأداء، أما منهج فتح الترقية أمام موظفي الإدارة المعنية والأفراد خارج الإدارة سواء كمرشحين لأول مرة أو موظفين بإدارات أخرى للحصول على مكتسبات في المنصب المفتوح، لكن هذا المنهج سبب في هجرة الموظفين من مناصبهم في عدة إدارات عمومية، ولهذا الاعتماد على الترقية

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 182.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 183.

<sup>3</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 307.

<sup>4</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 186.

عن طريق التكوين يعتبر أكثر فعالية في الجزائر لترقية الموظفين داخل الهيئات، فهذا المنهج يسمح برفع الكفاءة وتحسين أداء الموظفين كما أنه يحقق الرضا الوظيفي داخل الإدارة العمومية المعنية بالترقية<sup>1</sup>.  
أضف إلى ذلك فإن نظام الترقية في الإدارات العمومية عرف عدة مشاكل في تسييره رغم وجود المراسيم التي تبينه، ومن بين هذه المشاكل التداخل بين أشكال الترقية والمدد غير المفصل فيها بصورة دقيقة كالحد الأدنى للمدة يعتبر مشكل في الترقية الأمر الذي جعلها أداة للمحسوبية في كثير من الهيئات العمومية، نفس الشيء بالنسبة للترقية في المناصب العليا يشوبه بعض الغموض حول أسس الترقية فيه، مما جعل نظام الترقية يعرف العديد من الاضطرابات على مستوى الموارد البشرية في الإدارات العمومية الجزائرية<sup>2</sup>.

• الأجور والعلاوات الممنوحة للموظف لا توفر له حياة كريمة، لأن الشريحة الكبيرة من الموظفين يعيشون في درجة الفقر بسبب ضعف الراتب، ولهذا نجد أن معظم الموظفين بسبب انعدام الرضا الوظيفي يتغيبون عن مناصبهم، باحثين عن مصادر أخرى لجلب الأموال<sup>3</sup>، مما أدى إلى انتشار ظاهرة التسبب والإهمال<sup>4</sup>.  
وما يؤخذ على المشرع الجزائري تصنيفه للراتب على أساس أنه من الحوافز المادية، لكن الراتب يعتبر حق يتقاضاه الموظف مقابل أداءه لوظيفته، أما الحافز فيقدم بعد قيام الموظف بعمل جيد أو عمل حقق إضافة للإدارة التي ينتمي إليها<sup>5</sup>.

غياب التعويضات الفردية للموظفين، حيث أخذت التعويضات التشجيعية ذو طابع جماعي، فأصبحت من حق كل موظف بغض النظر على ما يبذله من جهد للتحسين من أدائه، كما اعتبرها المشرع جزءاً لا يتجزأ من الأجر الذي أدى إلى المزيد من التعقيدات والغموض<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> زهرة بن قمجة، نور الدين زحوفي، مرجع سابق، ص 138 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 139 .

<sup>3</sup> نوال بوكعباش، مرجع سابق، ص 128 .

<sup>4</sup> سمية قاسم، دراسة للذهنيات وتصورات الموظفين في المؤسسة الجزائرية، مجلة الخلدونية، المجلد 06، العدد 01، جامعة تيارت، سبتمبر 2013، ص 414 .

<sup>5</sup> صباح حمايتي، مرجع سابق، ص ص 306 - 307 .

<sup>6</sup> المرجع نفسه، ص 307 .

- عدم الرضا الوظيفي، ينتج عنه عدم التزام الموظف بتكريس نفسه للعمل الوظيفي، فنلاحظ في جُلّ الإدارات العمومية عددا كبيرا من الموظفين لا يتقيدون بالدوام الرسمي، بل أكثر من ذلك بحيث لا يتقيد بعضهم إلا بمواعيد الانصراف والحضور .
- انعدام الطاعة التسلسلية ( طاعة المرؤوس لرئيسه) مما يخلق جوا من الصراعات بين الرؤساء والمرؤوسين، مما ينعكس سلبا على حسن سير المرافق العامة وعلى مصالح المواطنين<sup>1</sup> .

#### 4. إنزامية تفعيل نظام الحوافز بالإدارات المحلية الجزائرية:

إن الإدارة الناجحة هي القادرة على تحديد ومعرفة نوع الحافز الممكن تقديمه من أجل تعديل سلوك موظفيها مما يخدم أهداف المؤسسة بكفاءة عالية، وبما يتلاءم وحجم المؤسسة وتوفر الإمكانيات، كلما كانت الإدارة ناجحة في تطبيق نظام الحوافز - وذلك بتلبية حاجات الموظفين - كلما كان تحقيق الأهداف المرسومة أكبر وأعظم، إضافة إلى المحافظة على موظفي تلك المؤسسة<sup>2</sup>.

ولهذا يجب على البلدية إعادة النظر في نظام الحوافز من خلال معرفة الحاجيات الحقيقية للموظفين

والعمال والسعي لإشباعها<sup>3</sup>، ويتأتى ذلك بتحديد برنامج سليم لوضع نظام حوافز فعال وذلك كما يلي :

- ✓ الالتزام بالشفافية والعدالة في تقييم أداء العمال والموظفين لتحقيق الرضا الوظيفي .
- ✓ الاهتمام بالاقترحات والمبادرات المقدمة من طرف الموظفين والعمال واشراكهم في القرارات .
- ✓ السعي لرفع نسبة علاوة المردودية أكثر من 30 بالمئة<sup>4</sup> .
- ✓ اختيار أنواع الحوافز التي تتفق مع احتياجات الأفراد وأهميتها النسبية .
- ✓ الاعلان عن نظام الحوافز لكافة أفراد التنظيم والتأكد من فلسفته ومتابعة تطبيقه للتأكد من كفاءته.
- ✓ تعديل نظام الحوافز بما يتناسب مع التغيرات والمواقف الجديدة سواء المتعلقة بالأفراد أو الظروف الإدارية .
- ✓ ضرورة اعادة النظر في المادتين 107 - 108 من الأمر 03/06 لتفادي التداخل والغموض في الترقية وحتى تستجيب للتغيرات التكنولوجية المتسارعة<sup>5</sup> .

✓ لما كانت الترقية لا تقل في أهميتها عن مسألة التعيين في الوظيفة العامة، لذا يستلزم معالجة الاختلالات التي يعاني منها النظام الوظيفي للترقية لاسيما فيما يتعلق بتحديد أسس الترقية على أساس نوع وأهمية

<sup>1</sup> هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 129.

<sup>2</sup> زهرة بن قمجة، نور الدين زحوفي، مرجع سابق، ص 143 .

<sup>3</sup> مزغيش جمال، طاطاي كمال، مرجع سابق، ص 684.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>5</sup> زهرة بن قمجة، نور الدين زحوفي، مرجع سابق، ص 143.

الوظيفة المراد الترقية إليها، كما ندعو إلى الفصل بين نظام الترقيع ونظام الترقية وذلك لاختلاف طبيعة وأثر كل منهما، ومن ثمة يجب أن يتمتع الموظف بحقه في الترقيع الذي ينصرف أثره إلى الحصول على الزيادات المالية استقلالا عن حقه بالترقية الذي ينصرف أثره إلى تولي موظف لوظيفة جديدة أعلى من وظيفته السابقة<sup>1</sup>.

✓ إشراك الموظفين في قرارات الإدارة التي تمس نظام الحوافز .

### الفرع الثاني: تعزيز الموارد المالية

لكي تؤدي الجماعات المحلية مهامها في تنمية المجتمع المحلي ومن ثمة ترقية الخدمات العمومية، يجب توفير الامكانيات المالية اللازمة لتحقيق وتنفيذ الخطط التنموية<sup>2</sup> ومنحها الاستقلالية التامة في هذا الجانب، وهو الأمر الذي نص عليه المشرع سواء في قانون البلدية أو قانون الولاية، إن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أمر معترف به قانونيا، لكن هل هي مستقلة على أرض الواقع فعلا أم هناك أمور أخرى تؤثر على هذه الاستقلالية؟؟

كما هو معروف فإن الجماعات المحلية مواردها المالية غير كافية للقيام بكل صلاحياتها ومن بينها إنشاء المرافق العامة واشباع حاجيات المواطنين، وهذا إن دلّ على شيء فإنه يدل على عدم استقلالية الجماعات المحلية استقلال فعلي لأن الاستقلال المالي هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليه استقلالية الجماعات المحلية وقيام اللامركزية الإدارية، وعليه؛ فإن الجماعات المحلية تبقى تابعة للسلطات المركزية مما ينقص من استقلالها الفعلي في هذا المجال .

إن صلاحيات الهيئات المحلية ازدادت اثر التقدم العلمي والتكنولوجي في جميع الميادين الاجتماعية والاقتصادية كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية... الخ، وبكثرة الصلاحيات الملقاة على عاتق الجماعات المحلية تبين علميا أنها واجهت صعوبات مادية مقارنة بالموارد المالية المتوفرة لديها، وعدم قدرتها على تنفيذ المشروعات الضرورية والحيوية، وهذا ما أدى إلى الاعتماد على الاعانات التي تقدمها السلطات المركزية .

<sup>1</sup> أبو بكر أحمد النعيمي، مرجع سابق، ص 26 .

<sup>2</sup> دريس نبيل، دور مشاركة المواطن بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة، مقال منشور أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الثاني، المنعقد يومي 02/01 ديسمبر 2015، بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعد الله، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، ص 61 .

ولهذه الأسباب؛ أضحى من الضروري العمل على توفير موارد مالية ذاتية تخصص للتجهيز لسد النقص وفرض رقابة شديدة على الإنفاق المحلي خصوصا نفقات التسيير لأجل تحقيق فائض مالي يساعد على تمويل الاستثمار المحلي الذي من خلاله ستنهض التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للهئية المحلية، كما أثر هذا الأمر على طريقة تسيير الجماعات المحلية، حيث أصبح دور الكثير من البلديات تتولى الشؤون الادارية العادية واهمال الدور الاساسي والفعال في مجال الاستثمار<sup>1</sup>، وترقية الخدمات العمومية التي تقدمها .

ومما سبق، يجب إيجاد الحلول والآليات الكفيلة التي ترفع العجز عن الإدارة المحلية وتطور من أدائها، لأنه باعتمادها على مصادرها الخاصة لن تستطيع المحافظة على صيانة استقلالها من جهة وتمويل نفقاتها المحلية لترقية خدماتها من جهة أخرى<sup>2</sup>، ولمعرفة الآليات التي تواجه التحديات والمعوقات التي تحول دون تحقيق جودة في تقديم الخدمات المحلية من جانب الموارد المالية، نتطرق إلى النقاط التالية:

**أولاً: مفهوم ميزانية الإدارة المحلية :**

#### **1- تعريف ميزانية الإدارة المحلية :**

بداية تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها: "تقدير ميزانية لدولة ما وبترخيص وبشكل تشريعي بقانون المالية الذي يترجم الاهداف الاقتصادية والمالية للحكومة، والميزانية تتألف من مجموعة حسابات التي ترسم لسنة مالية واحدة جميع الموارد والاعباء الدائمة للدولة"<sup>3</sup>.

ومن ثمة؛ فقد تم تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أنها: "جدول التقديرات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"، أما قانون الولاية 07/12 فقد عرفها في المادة 157 منه كما يلي: "هي جدول التقديرات الخاصة بنفقاتها وإيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية". كما عرفت الميزانية للجماعات المحلية على أنها: "وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها لدورة معينة عادة ما تكون سنة، وتقدر فيها الاعتمادات المالية لعمليات معينة، بمعنى تحديد أوجه الإنفاق التي تغطي هذه المصاريف"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> دريس نبيل، مرجع سابق، ص 62.

<sup>2</sup> إسماعيل فريحات، مرجع سابق، ص 224 .

<sup>3</sup> صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص ص 17-18 .

وعرفت أيضا على أنها: "وثيقة تقدر النفقات والإيرادات النهائية للجماعات المحلية، وترخص لها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة"<sup>2</sup>.

## 2- خصائص ميزانية الإدارة المحلية:

- من خلال التعاريف السابقة نستشف بأن ميزانية الإدارة المحلية تمتاز بجملة من الخصائص أهمها:
- الميزانية هي عمل علني: ويقصد بالعلانية أن جميع مواطني تلك الوحدة الإدارية لهم الحق في الاطلاع على كيفية صرف المداخيل الجبائية من قبل مسؤولي الإدارة المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة.
  - الميزانية هي عمل تقديري: وهي أن الإدارة المحلية تقوم بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، ومن ثمة تقوم بعمل تقديري لجميع النفقات المتوقع صرفها، وكذا الإيرادات المتوقع تحصيلها خلال سنة كاملة بالتفصيل .
  - الميزانية هي عمل ترخيصي وتقييدي: أي أنه عقد ترخيص وإدارة تسجل في الميزانية الإيرادات والنفقات المقترحة، وبمجرد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يتقيد بجدول التقديرات الموجودة بالميزانية ولا يتجاوزونها، وهذه القاعدة إلزامية لكل الإدارات المحلية .
  - الميزانية هي عمل دوري: ويقصد بدورية الميزانية أنها تتجدد كل سنة بشكل دوري .
  - لميزانية عمل ذو طابع إداري: تسيير الميزانية من طرف الإدارة لتسهر على حسن سيرها لما يحقق صالح الجماعة في تلك الوحدة الإدارية.

## 3- المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الإدارة المحلية :

لكي يتم إعداد ميزانية الإدارة المحلية بطريقة صحيحة ودقيقة يجب الاعتماد على بعض المبادئ نذكر منها :

- مبدأ السنوية: يقصد بها تجديد إيرادات ونفقات الجماعات المحلية كل سنة أي؛ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، وهذه الفترة معقولة ومنطقية للتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات، لأنه إذا زادت الفترة عن السنة سيؤدي ذلك إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الطيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008، ص 263 .

<sup>2</sup> سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة)، مدخل التحليل المعاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2003، ص 555.

<sup>3</sup> غازي عناية، المالية والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، الاردن، 1998، ص 223 .

- **مبدأ الشمولية** : ويقصد به تحديد جميع الإيرادات و النفقات في وثيقة واحدة بغرض معرفة مركزها المالي وتسهيل عملية المراقبة في مدى مطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الميزانية، كما وافقت عليه السلطة التشريعية<sup>1</sup>.

- **مبدأ التخصيص**: ميزانية الإدارة المحلية مخصصة الأهداف ولها إيرادات خاصة على عكس الميزانية العامة للدولة .

- **مبدأ التوازن** :ويقصد بتوازن الميزانية المحلية؛ أن تكون متوازنة من حيث الإيرادات والنفقات وأن تنص على النفقات الإجبارية، وإلا فلن يتم المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي وذلك طبقا للمادة من قانون البلدية 11/10 السالف الذكر<sup>2</sup>.

- **مبدأ تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي**: تتنافى وظيفة الأمر بالصرف التي تعتبر ذات طابع إداري مع وظيفة المحاسب العمومي ذات الطابع المحاسبي، ولهذا فالفصل بين الوظيفتين يعتبر مبدأ مهم لتنفيذ الميزانية وذلك ضمانه لحماية الأموال العامة<sup>3</sup>، وتتمثل هذين الوظيفتين في الوالي كأمr للصرف وأمين الخزينة للولاية كمحاسب عمومي على مستوى الولاية، وكذا رئيس البلدية كأمr بالصرف مع أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي على مستوى البلدية.

**4- أنواع ميزانية الإدارة المحلية** :تنقسم ميزانية الإدارة المحلية إلى ثلاث أقسام؛ الأولى وتكون في بداية السنة وتسمى الميزانية الأولية، والثانية دورها تكميلي يبدأ العمل بها بعد الشروع في تنفيذ الميزانية الأولى وتسمى الميزانية الإضافية، أما الثالثة فهي حوصلة للميزانية الأولى والثانية وتسمى الحساب الإداري، وسنتعرف على هذه الأنواع الثلاث كما يلي<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> سلامة محمد سلمان، الإدارة المالية العامة، دار المعتز، عمان، الأردن، 2010، ص 134 .

<sup>2</sup> أنظر إلى الشروط التي نصت عليها المادة 183 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر على مايلي : ( لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية.....وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 08 أيام التي تلي تاريخ الإصدار المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي).

<sup>3</sup> سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية"دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر"، رسالة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، علوم اقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2011/2012، ص 99 .

<sup>4</sup> بشير يلس شاولش ، المالية العامة ( المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص ص 162 - 163 .

4-1. الميزانية الأولية : تعتبر الميزانية الأولية هي الوثيقة الأصلية، وتقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها، وتوضع هذه الميزانية قبل بدء السنة المالية الجديدة .

4-2. الميزانية الإضافية : ويستخلص من اسمها أنها ميزانية تكميلية وتعديلية للميزانية الأولية، فهي تقوم بتعديل سواء بالزيادة أو النقصان لمختلف النفقات والإيرادات التي يراها المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ضرورية لسنة معينة وذلك بالاعتماد على الحساب الإداري.

4-3. الحساب الإداري: بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل، ولهذا فالحساب الإداري هو حوصلة لعمليات الميزانيتين الأولية والإضافية، ويفعل الحساب الإداري في شهر أكتوبر من السنة الموالية للسنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها، فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية، ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.

وكما ذكرنا أعلاه فإن الميزانية هي عبارة عن نفقات وإيرادات، وتتضمن ميزانية الإدارة المحلية على قسمين رئيسيين متوازنين في الإيرادات والنفقات وهما<sup>1</sup> :

- 1/ قسم التسيير : ويخصص لدفع مرتبات وأجور المستخدمين، واقتناء لوازم التسيير وتسديد الديون .
  - 2/ قسم التجهيز والاستثمار: يقصد به المبالغ المخصصة لتمويل قسم التجهيز والاستثمار وتجهيز المصالح الإدارية بالوسائل المادية وكذا إنجاز جميع المشاريع على المستوى المحلي.
- ثانيا: مفهوم الموارد المالية المحلية (التمويل المحلي) وأهم معوقاتها :

### 1- مفهوم الموارد المالية المحلية :

#### أ) تعريف الموارد المالية المحلية:

قبل التطرق إلى أهمية الموارد المالية المحلية علينا التطرق أولاً إلى تعريف الموارد المالية المحلية أو التمويل المحلي فهو مصطلح غير ثابت التعريف نظراً لاختلاف أنظمة الدول هذا من جهة، ومن جهة ثانية المصطلح في حد ذاته في تطور مستمر، ومن بين التعاريف التي قدمها الفقهاء في الموارد المحلية أو التمويل المحلي نذكر ما يلي :

هي " كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر المادة 179 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر .

<sup>2</sup> وهيبة بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البلدة 02 لونيبي علي، الجزائر، 2013، ص 91 .

وتعرف أيضا بأنها: "حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بما يتوافق مع التشريع على أن تتناسب هذه الموارد مع الاختصاصات التي تمارسها الجماعات المحلية والمسؤوليات التي تضطلع بها"<sup>1</sup>.

#### (ب) أهمية الموارد المالية المحلية :

تؤكد مختلف الدراسات أن تمويل المحلي هو عصب وشريان التنمية المحلية، وبدونه لا يمكن التكلم عن التنمية المحلية لأن التمويل هو الأكسجين الذي يسمح بضمان إنجاز المشاريع<sup>2</sup>.

إن أهمية الموارد المحلية أو التمويل المحلي كثيرة خصوصا عند الأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية<sup>3</sup>:

- توفير الأموال اللازمة لتنفيذ النفقات العمومية؛ وتتمثل نفقات البنية التحتية المحلية من دفع مستحقات المستخدمين وصيانة العتاد اللازم لتنفيذ تلك البرامج .

- إنعاش سوق العمالة على المستوى المحلي : تحتاج الإدارة المحلية لتنفيذ برامجها اليد العاملة على مستوى إقليمها وذلك لامتصاص البطالة وفي نفس الوقت توفير مناصب شغل .

- يساهم التمويل المحلي في رفع نسبة الرفاهية في الوحدات الإقليمية سواء الرفاه الاقتصادي أو الاجتماعي بحكم قربها ومعرفتها بالحاجات الأساسية للمواطن المحلي والعمل على تلبية مطالبهم بشكل سريع وفعال ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تمويل محلي كافي .

#### (ج) مصادر الموارد المالية المحلية:

فيما يتعلق بمصادر الموارد المحلية المتاحة للبلدية فقد نصت عليها المادة 170 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر، حيث حددتها كما يلي :

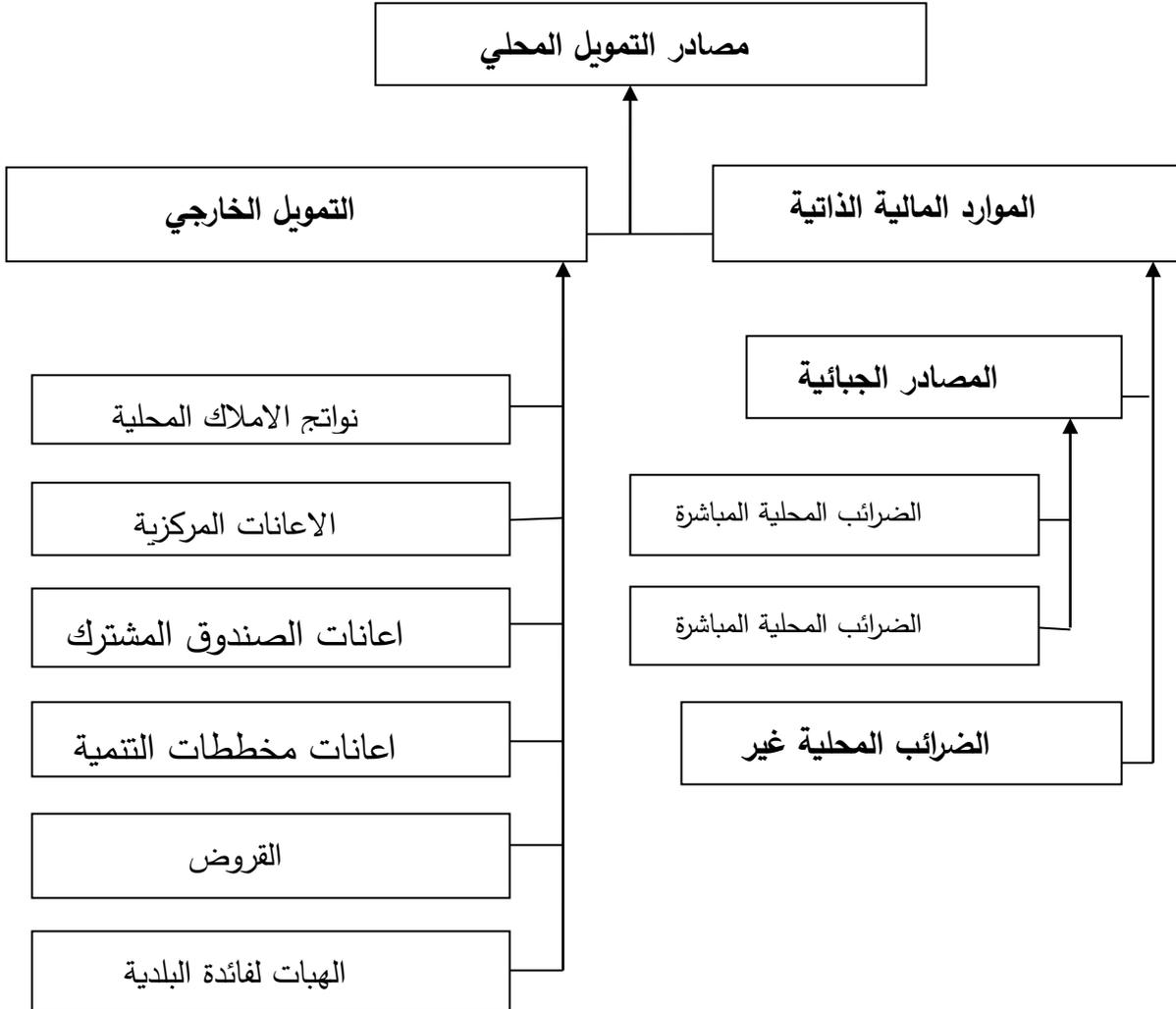
- حصيلة الجباية
- مداخيل ممتلكاتها
- مداخيل أملاك البلدية
- الاعانات والمخصص انتاج الهبات والوصايا
- القروض
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية
- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 20 .

<sup>2</sup> ياسين بن الحاج جلول ومختار عبد الهادي، آليات إصلاح الموارد المالية المحلية كمدخل لتفعيل التنمية المحلية" دراسة حالة الجزائر"، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 03، العدد 01، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، 2021، ص 56.

<sup>3</sup> ياسين بن الحاج جلول ومختار عبد الهادي، مرجع سابق، ص 49 .

ويمكننا أن نستنتج من خلال نص المادة 170 من قانون البلدية أن مصادر تمويل البلدية أو الوحدات المحلية بصفة عامة تنقسم إلى قسمين أساسيين وهما: الموارد المالية المحلية الذاتية والموارد المالية الخارجية وسنوضح ذلك في المخطط التالي<sup>1</sup> :



المصدر: من اعدادياسين بن الحاج جلول ومختار عبد الهادي ، مرجع سابق، ص 51 ، بالاعتماد على مصادر متعددة .

## 2- معوقات الموارد المالية المحلية :

لقد شهدت الموارد المالية المحلية عدة معوقات تحيل دون الوصول إلى الهدف المنشود وهو تحقيق تنمية محلية بآتم معنى الكلمة وتحقيق احتياجات المواطنين في تقديم خدمات محلية راقية، وسواء كانت هذه

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر أنظر إلى : ياسين بن الحاج جلول ومختار عبد الهادي، مرجع سابق، ص 51-56 .

الموارد جبائية أو غير جبائية بالرغم من مجموعة الاصلاحات التي قامت بها الدولة والتي تم إدخالها بشكل تدريجي إلا أنها محاولات بائت بالفشل، ومن بين هذه المعوقات نذكر ما يلي<sup>1</sup>:

➤ بالنسبة للموارد الجبائية فبالرغم من الاصلاحات العديدة التي قامت بها الدولة للرفع من مردودية هذه الموارد إلا أن المركزية المفرطة في تحديد نسب توزيع وتحصيل الجبائية حالت دون تحقيق النتائج المرجوة، أنه في المقابل الإدارة المحلية لا تقوم بأي تدخل في هذه العملية، بل تكتفي بما يحول لها من ضرائب ورسوم وفق نسب توزيع متساوية على جميع الولايات والبلديات، متجاهلة في ذلك الاختلافات بين الوحدات المحلية؛ بين البلدية والأخرى أو الولاية وولاية أخرى حسب الإمكانيات الاقتصادية والتجارية الخاصة بكل جماعة، مما زاد في حدة التفاوت بين البلديات والولايات عند تحصيل الموارد الجبائية لتصبح بلدية عاجزة وبلدية قادرة على تحقيق نوع من التنمية المحلية على مستواها .

➤ عدم وجود إصلاحات وحلول حقيقية لتطوير الجبائية المحلية، بل اكتفت الدولة منذ التسعينات بإدخال إصلاحات وتعديلات بسيطة على نسب توزيع بعض الضرائب والرسوم، واستحداث موارد جبائية جديدة ذات مردودية ضعيفة، ليس لها أي تأثير حقيقي على دعم الموارد المالية للإدارة المحلية .

➤ محدودية الآليات المتبعة في توزيع إعانات الدولة، باعتبارها موارد غير جبائية، فلقد عجزت على تغطية النفقات المتزايدة للإدارة المحلية خصوصا بعد قانوني 2011 و 2012 المتعلقين بالبلدية والولاية، حيث زادت صلاحيات وأعباء الإدارة المحلية في حين ميزانيتها بقيت على حالها، وهو ما نلاحظه من خلال عجز معظم الوحدات المحلية في أداء صلاحياتها على أكمل وجه !!

➤ عجز الإدارة المحلية في الإكتفاء بمواردها المالية، مما يسبب الإعانة من طرف الدولة أي؛ ظاهرة مديونية البلديات، وفي الأخير نتيجة لضعف مواردها المالية لا تستطيع تسديد ما عليها من ديون وتضطر الدولة إلى مسح تلك الديون المتراكمة وهذا أمر سلبي على إقتصاد الدولة .

➤ اعانات ومساعدات الدولة في تمويل ميزانيات الإدارة المحلية غالبا ما تكون مشروطة وهو ما يؤدي إلى التبعية المالية التامة لميزانية الدولة وعدم استقلالية الوحدات المحلية .

➤ رغم النتائج الإيجابية التي تحققتها اعانات الدولة في تنمية الادارة المحلية إلا أنها لم تقض على الفوارق في الموارد والتوازن بين الثروات والامكانيات المالية الموجودة بين مختلف الوحدات المحلية، كما أدت إلى

<sup>1</sup> عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2010/2011، ص 143 .

انتشار سياسة الاتكالية لدى عدد كبير من البلديات، وبما أنها تعلم أنها ستحصل على موارد مالية بشكل منتظم من طرف الدولة فقد أصبحت لا تجهد نفسها في البحث عن كيفية تثمين مواردها المالية وبالتالي تصبح اللامركزية الممنوحة لهذه الوحدات الإدارية والإدارة المحلية بصفة عامة شكلية فقط .

➤ إن إعانات الدولة ستزيد من تدخل السلطات المركزية في مالية الإدارة المحلية تخطيطاً وتنفيذاً، وغالبا ما يكون مرفوقاً بشروط مسبقة تحدد وتوجه كيفية الانفاق وفق سياسة وطنية مركزية وبيروقراطية غير مراعية في ذلك أدنى المعطيات والمتطلبات المحلية، وهذا الأمر يتعارض مع أهم أسس اللامركزية الإدارية القائمة على وجود شؤون محلية متميزة في الشؤون الوطنية .

➤ إن قلة الموارد المالية المحلية ستؤثر وتساوم في عدم قدرة المنتخبين المحليين على تجسيد البرامج التي سطورها لتحقيق التنمية المحلية، وهو الأمر الذي أدى إلى عزوف المنتخبين المحليين في تقديم الجهود اللازمة لإشباع حاجيات المواطنين هذا من جهة، وفي نفس الوقت أدى إلى فقدان ثقة المواطنين في المنتخبين المحليين من جهة أخرى.

➤ إن الإصلاحات والمجهودات التي تقوم بها الدولة في مجال الموارد الجبائية، إن لم ترافقها إرادة سياسية وطنية جادة وصارمة في محاربة التهرب الجبائي ستكون عديمة الفائدة، لأنه أصبح يشكل استنزافا كبيرا للموارد المالية للجماعات المحلية، رغم الإصلاحات التي أدخلتها الدولة بطريقة تدريجية على بنية الضرائب والرسوم المحلية، ولهذا يجب تفعيل الرقابة الجبائية مع دعمها بفرض عقوبات صارمة، إضافة إلى تشديد تطبيق القانون في هذا المجال .

**ثالثا: آليات تدعيم الاستقلال المالي للإدارة المحلية :**

### **1- ترشيد المالية المحلية :**

لقد منح المشرع للإدارة المحلية مجموعة من الاختصاصات لتحقيق التنمية المحلية مشاركة بذلك الدولة في تحقيق ما تتطلبه المرافق المحلية، لكن الواقع ومن خلال التمعن في قوانين البلدية والولاية المتعاقبة؛ نجد أن المشرع الجزائري يتردد في هذا المسعى، فهو من جهة يكلفها باختصاصات تنموية واسعة تستلزم ميزانية ضخمة لتغطيتها، ومن جهة أخرى لا يمكّنها من سلطة مالية ملائمة لطبيعتها بغية تعزيز إيراداتها<sup>1</sup> لكي تتمكن من القيام بمهامها على أكمل وجه وتبلي حاجيات المواطن المحلي التي يتطلع إليها .

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 225.

فالمشرع الجزائري لم يراع في التشريع الجديد للبلدية أو الولاية<sup>1</sup> معادلة حجم الاختصاصات مع الرصيد المالي المخصص لها، ولم يكتف بهذا القدر بل بصدر قانوني البلدية والولاية الجديدين زادت حجم الاختصاصات وفتحها على العديد من المجالات، بهدف تحقيق التنمية المحلية لكن في الواقع ماهي إلا زيادة أعباء على كاهل الإدارة المحلية بما أن الموارد المالية المحلية غير كافية ولم يتم تجديد قوانينها بما يتلاءم مع الاختصاصات المنوطة لها بل هي رهينة قرارات السلطة المركزية أو من يمثلها على مستوى هيئات عدم التركيز .

ولهذا فإن إصلاح المالية المحلية تتطلب إدخال مجموعة من التعديلات اللازمة على جميع المستويات بحثا عن مصادر للتمويل دائمة ومستقلة عن إملاءات السلطة المركزية، مما يتيح لها القدرة على تطوير وترقية خدمات مرافقها المحلية<sup>2</sup>.

والاستقلال المقصود هنا ليس باستقلال الذمة المالية للإدارة المحلية وكفى؛ بل الاستقلال المطلوب هو الإمكانية العملية في تحصيل الموارد المالية<sup>3</sup>، لكن الإدارة المحلية في الجزائر لا تزال بعيدة كل البعد عن هذا الهدف، لأن مصيرها مقيد بجملة من السياسات الوطنية المنخرطة بها، فضلا عن ما تفرضه الأوضاع العامة للبلاد من تدخلات ظرفية مؤقتة<sup>4</sup>.

إن مما سبق؛ يتضح مدى ضرورة إصلاح المالية المحلية لما لها من أهمية خصوصا في الوقت الراهن، فهي تحتل التفكير الاقتصادي والاجتماعي في الدول المتطورة والتي اعتمدت على اقتصاد السوق، وعليه أصبح من الضروري التفكير في كيفية إعادة الاعتبار للموارد المحلية الجبائية، والعمل على استثمار الموارد المحلية التي بدورها تعود بعدة فوائد على المالية المحلية كتحصيل موارد معتبره لصالح الإدارة المحلية وهو ما سنتطرق له في النقطتين الموالتين :

#### (أ) استحداث نظام جديد للجباية المحلية

<sup>1</sup> أنظر المادة 04 الفقرة الثانية من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 225.

<sup>3</sup> سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014، ص 135 .

<sup>4</sup> بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 204 .

تعتبر الجباية المحلية أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظرا لمردوديتها مقارنة بباقي وسائل التمويل الأخرى، ولهذا فإن إصلاح الجباية المحلية هو الأساس لكل إصلاح يمس المالية المحلية، على اعتبار أن النظام الجبائي المحلي هو الإشكال الأساسي الذي تتخبط فيه الإدارة المحلية<sup>1</sup>.

إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة ومتشعبة، فهي مزيج بين الضرائب المحلية والضرائب العامة، وهذا الأمر يشوه الجباية المحلية لأن المنظومة الجبائية مختلطة إذ تتعايش فيها الجباية المحلية مع الجباية الوطنية، ثم يتم توزيعها بالتساوي على الميزانيات المحلية لإنقاص الصعوبات التي تواجهها هذه الأخيرة، وهذا الأمر من أكبر الإشكالات التي تعيق الميزانية المحلية لكي تكون ميزانية مستقلة وكافية، ولهذا الأمر وجب على الحكومة إعادة النظر في هذه المنظومة بالفصل القانوني للجباية الوطنية عن الجباية المحلية، ويكون ذلك بتخصيص لكل وحدة محلية نوعا من الضرائب الخاصة بها وهي وحدها من يستفيد منها<sup>2</sup>.

لأن الإدارة المحلية في الوقت الراهن دورها معدوم ولا تملك أي قرار أو سلطة في تأسيس الضريبة المحلية، فعملية تنظيم الجباية وكل ما يتعلق بها عملية تحتكرها الدولة، وهذا الأمر يؤثر سلبا على استقلالية الإدارة المحلية، فهذه الأخيرة لا تتدخل إلا في حدود ما يقرره القانون بتثبيت مستويات الاقتطاع فيما يتعلق بالجباية المباشرة كالرسم على التطهير، والرسم على الإقامة، أما تعديل الضرائب والرسوم المحلية فهي من صلاحيات الدولة كما ذكرنا، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 01/196 من قانون البلدية (10/11) بقولها: " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما "، أما قانون الولاية فلم يتطرق لهذا الأمر.

وفي نفس الوقت فإن إعطاء الإدارة المحلية الحرية المطلقة في تأسيس الضرائب بإسمها سيمس بحرية تنقل الأشخاص والممتلكات، لأن كل وحدة محلية حرة في تحديد ما تراه مناسبا لها من رسوم وضرائب، زيادة على ذلك كثرة الأموال المتحصل عليها قد تؤدي إلى بعض السلبيات كانتشار الفساد المالي من خلال سوء تسيير ماليتها وعدم استغلالها بشكل جيد في خدمة وترقية المرافق العمومية المحلية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> للمزيد من التفصيل أنظر: اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 238.

<sup>2</sup> سلامة عبد المجيد، مرجع سابق، ص.664، أنظر أيضا بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2010/2009، ص 211.

<sup>3</sup> جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014، ص 139 - 140.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الدول الأكثر تكريسا لنظام اللامركزية هي أيضا لا تمنح للإدارة المحلية حرية كاملة في تكييف الجباية المحلية أي؛ غير قادرة على تحديد نسب ومعدلات الضرائب والرسوم، وهذا بسبب أن المكلف بالضريبة ينظر للجباية المحلية على أنها عبء آخر يضاف إلى العبء الذي تشكله جباية الدولة، وبالتالي يستلزم على الإدارة المحلية إيجاد موارد أخرى كالقروض مثلا، لأن زيادة الضرائب والإفراط فيها يمكن أن يؤدي إلى رفض المكلفين بها من جهة أولى، ومن جهة ثانية تعتبر الجباية كأداة تدخل اجتماعي واقتصادي بيد الدولة، ويتم تطبيقها وفرضها على أساس مقاربة وطنية، ولهذا الأمر يستلزم الأمر على الإدارة المحلية مراعاة هذه الجوانب لكي لا يكون تعارض قائم بين الاهداف الوطنية والمحلية<sup>1</sup>.

ومن أجل اصلاح الجباية المحلية في الجزائر باعتبارها أحد مصادر التمويل المحلي المهمة يستلزم الأمر القيام بما يلي :

- إن كل اصلاح للنظام الجبائي المحلي يرمي لتعبئة الموارد الجبائية المحلية وتحسينها، لا يمكن تحقيقه إلا بتدخل من طرف المشرع، إذ يجب أن تدمج جميع الأحكام المتعلقة بالجباية المحلية ضمن نص قانوني واحد، يشمل كل الرسوم والضرائب المستحقة للإدارة المحلية في تقنين موحد وجامع حتى يتسنى قراءة وتطبيق الأحكام المتعلقة بالوعاء والتحصيل والاجراءات المتعلقة بالضريبة المحلية بكل سهولة<sup>2</sup>.
- يجب تدعيم صلاحيات الوالي كمثل للدولة في مجال الضرائب المحلية وامكانية لكي يتسنى له فرض ضرائب ورسوم بما يراه مناسباً لخدمة التنمية المحلية لتلك الولاية أو حتى البلديات التابعة لها، وفي نفس الوقت عندما تمنح للوالي جزءاً من المسؤوليات في مجال الضرائب من المفروض أن يكون هناك مراعاة لنوعية الضرائب ومعدلاتها بخصوصية كل ولاية على حدا فالولاية ذات الطابع السياحي ليست كالولاية الداخلية والصحراوية أو النائية ليست كالساحلية أو الحضرية<sup>3</sup>.
- زيادة عن النقطة السابقة؛ وهو منح الوالي جزء من المسؤوليات في مجال الضرائب، فإن تحسين مردودية الموارد الجبائية المحلية يكمن في إعطاء المنتخبين المحليين دورا في تأسيس وخلق أوعية جبائية بما

<sup>1</sup>اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص267، نقلا عن يوسف سلاوي، التنمية في اطار الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص حقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012، ص 181 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 269 .

<sup>3</sup> فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مقال منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، أعمال الملتقى الدولي الخامس "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغربية"، أنعقد يومي 04/03 ماي 2009، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، العدد 06، أبريل 2010، ص 63 .

ينتاسب مع كل منطقة، وهي طريقة فعالة في زيادة المردود المالي للضرائب المحلية، وفي نفس الوقت لكي لا تفرد السلطة المركزية بتحصيل وتوزيع الموارد الجبائية<sup>1</sup>.

• ضرورة تفعيل مشروع التسيير التضامني للبلديات الذي يسمح لمجموعة من البلديات المتجاورة عن طريق قرارات المجالس الشعبية بإنجاز مشاريع تعود عليها بالفائدة المشتركة كإنجاز مرافق عمومية لتوزيع المياه أو محطات للتخزين... الخ، كل هذا يخفف العبء على ميزانية البلديات وتؤدي الجباية المحلية دورها في كل الاستثمارات<sup>2</sup>.

• لكي تتمكن الجباية المحلية من النجاح يجب معرفة مدى قابلية وانخراط ووعي واقتناع المكلف بالضريبة بكون الضريبة التي يؤديها هي تجسيد لقيم المواطنة، وخدمة للمصلحة العامة<sup>3</sup>.

• تبسيط النظام الجبائي المحلي، لأن عملية التبسيط ستؤدي إلى تحسين مردودية الجباية المحلية، كما يساعد في التقليل من الفساد والسيطرة عليه، فهذا المبدأ عبارة عن تقليص عدد من الضرائب والرسوم المحلية، وإلغاء بعضها وادماج مجموعة أخرى بغية تأسيس الجباية المحلية على عدد محدود منها والتي تمكن الإدارة المحلية من موارد قارة ومتطورة وذات جدوى<sup>4</sup>.

• تأهيل المصالح الجبائية: إن المصالح الجبائية تحتاج إلى اعتماد تنظيم إداري ملائم ويقوم على أساس توضيح معالم اختصاصات هذه المصالح بشكل يتيح تجسيد المسؤوليات ويضمن تحسين مردودية المستخدمين واستقرارهم في أداء مهامهم على أحسن وجه، وإلى إمكانيات بشرية قادرة على تسيير النفقات المحلية والى هياكل إدارية ملائمة، إلى جانب الوسائل اللازمة خصوصاً التكنولوجية منها، كل هذه العوامل تساهم في تطوير مردودية الأداء، لكن هذا التأهيل لا يتأتى دفعة واحدة بل يتطلب الأمر مساعدة الإدارة المركزية لكي تقوم بمهامها الجديدة تدريجياً<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مقال منشور في مجلة الاستراتيجية والتنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم، المجلد 03، العدد 05، 2013، ص 229.

<sup>2</sup> فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مرجع سابق، ص 63.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>4</sup> للتفصيل أكثر أنظر، مرجع إسماعيل فريجات، ص 270.

<sup>5</sup> إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 271-272.

• تتمين دور المنتخب المحلي: ما نلاحظه في الواقع الحال أن المنتخبين المحليين لهم دور محدود للتدخل في نظام الجباية المحلية، لأنهم لا يتمتعون بالمعرفة الضرورية واللازمة لمقتضيات العملية المالية ونفاصلها، فما بالك بمراقبة العملية وتثمينها، ولهذا يستوجب الأمر التكوين المستمر والفعال للمنتخبين المحليين لتعزيز أدوارهم في تحسين نظام الجباية المحلية<sup>1</sup>.

#### ب) تهمين الاستثمارات المحلية :

ويتأتى ذلك بالاهتمام ببرامج التنمية المحلية من خلال مراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية، هذا إلى جانب إنشاء هيئة جهوية تكلف بتأطير الجماعات الإقليمية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس، إضافة إلى توضيح مسؤوليات المتدخلين في عملية اتخاذ القرار، وكذا البحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.

كما يتأتى تهمين الاستثمارات المحلية من خلال تشجيع الإستثمار الذي من شأنه أن يعود بموارد معتبرة لصالح الإدارة المحلية، أضف إلى ذلك فإن إقامة إطار للتشاور بصفة دائمة وبشكل موسع لمختلف الفاعلين في النشاط الإقتصادي والاجتماعي للدولة من شأنه أن يحقق خدمة عمومية راقية وتحديد النفقات المتكررة عند برمجة المشاريع، وكذلك استغلال الموارد الطبيعية والبشرية على المستوى المحلي من أجل الإستثمار<sup>2</sup>.

كما يعد الإستثمار المباشر أحد أشكال الإستثمار المحلي الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر للعمل، ويرتبط هذا النوع من الإستثمار بمجالات متعددة منها الإستثمار المالي والأسواق المالية، والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة، إلا أن نقص الخبرات والتجارب في الجزائر بخصوص هذا الميدان أدى إلى أن تجربة الإستثمار المالي للإدارة المحلية لم تطبق في الجزائر، إلا أن الإصلاحات التي حصلت في السنوات (2010-2014) التي مست القطاع المصرفي والمالي وإلى جانب تبادل الخبرات

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 272 .

<sup>2</sup> أحمد سرير، واقع ورهان الإدارة المحلية الجزائرية في ظل التحول السياسي والإقتصادي 1989-2012، رسالة ماجستير، بجامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2013/2014، ص 204 .

الدولية نستطيع القول أن الإدارة المحلية يمكنها الدخول في هذا النوع من الإستثمار بشكل مباشر وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق لها مكاسب وموارد مالية تمكنها من تحقيق مختلف برامجها التنموية<sup>1</sup>. كما أن الإدارة المحلية يمكنها الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواصاً في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف من عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط والأعباء<sup>2</sup>. مما سبق، نستطيع القول أن الإدارة المحلية لها دور مهم في دعم الإستثمار المحلي، فهي قادرة على جلب العديد من الاستثمارات ورؤوس الأموال إليه من خلال التعاون المشترك مع الدولة لخلق بيئة عمل، ولهذا يستوجب الأمر تشجيع الإدارة المحلية لاستثماراتها وتطويرها، وذلك لضمان استقلاليتها عن الإدارة المركزية، إذ تصبح مستقلة ذاتياً من الجانب المالي، وهو الأمر الذي سيحقق التنمية المحلية، خصوصاً وأن الجانب القانوني<sup>3</sup> في هذا المجال يشجع ويدعم الإستثمار المحلي من خلال عدة ضمانات ومزايا<sup>4</sup>.

يقصد بالاستثمار المحلي توظيف الأموال في السوق المحلي بغض النظر عن الأداة الاستثمارية التي تم اختيارها للاستثمار، ولذلك فإن الأموال التي قامت الدولة بتوظيفها داخل الوطن تعتبر بمثابة استثمارات محلية مهما كان مجال الإستثمار، ويعتبر الاستثمار المحلي أحد أهم دعائم التنمية المحلية، ولهذا يجب على الإدارة المحلية الاهتمام أكثر بتدعيم وترقية الإستثمار في ظل ما تفتضيه متغيرات اقتصاد السوق، وحرية التجارة، والمنافسة الاقتصادية<sup>5</sup>.

### ج) معوقات الإستثمار المحلي:

كما ذكرنا سابقاً فإنه بالرغم من الإصلاحات العديدة التي تبنتها الدولة الجزائرية مؤخراً، إلا أن نسبة الاستثمارات المحلية والأجنبية لا تزال ضئيلة جداً، ويعود هذا إلى عدة عراقيل يصطدم بها المستثمر رغم التحفيزات الضريبية والضمانات الممنوحة له<sup>6</sup>، ومن بين هذه العراقيل نذكر :

<sup>1</sup> موسى رحمانى، وسيلة سبتي، تسيير الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، مداخلة قدمت بملتقى دولي المعنون بتسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، 2004 .

<sup>2</sup> صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في جزائر " واقع وأفاق"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2012/2013، ص 163 .

<sup>3</sup> أنظر المادة 111 من قانون البلدية 10/11، وكذلك المادة 82 من قانون الولاية 07/12، السالفي الذكر.

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 280.

<sup>5</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 187 .

<sup>6</sup> ووداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاجية، السنة الجامعية 2015/2016، ص 172 .

- الصعوبات القانونية والتنظيمية الناشئة عن تعدد القوانين وتأثيرها وعدم تماسكها وواقعيته، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة التي أدخلت عليها<sup>1</sup>، وعدم وضوح بعض النصوص القانونية التي تسمح للمستثمرين تطبيقها بطريقة انتقائية ومتباينة في مختلف المناطق<sup>2</sup>.
- نقص الإمكانيات المحفزة : كما هو معروف فإن أي مشروع مدر للريح لا يبدأ من العدم وإنما بتوفير إمكانيات مالية ومادية أولية وترشيد عملية استخدامها حتى تعود بالفائدة مستقبلا، لكن واقع المشاريع الاستثمارية في الجزائر كثيرا ما تصطدم بندرة ونقص هذه الإمكانيات بسبب مشاكل التمويل من جهة، إضافة إلى صعوبة الحصول على العقار الصناعي من جهة أخرى<sup>3</sup>.
- الفساد الإداري والمالي يعتبران عاملان أساسيان في تعطيل التنمية المحلية وطرده الإستثمار الخاص والعام وخصوصا الأجنبي، مما يفوت فرص ترقية المرافق العمومية، ويرجع هذا الأمر لنقص الرقابة أو وجودها مع فسادها، إلى جانب غياب المساءلة والمحاسبة<sup>4</sup>.
- ضعف تهيئة المناخ المناسب للاستثمار: بالنسبة للدولة الجزائرية فمناخ الإستثمار غير ملائم لجذب اهتمام المستثمرين الوطنيين والأجانب، وهذا راجع لعدة أسباب أدت إلى خوف المستثمرين وعدم طمأننتهم في المغامرة بأموالهم ومن بين هذه الأسباب؛ عدم الاستقرار الأمني والسياسي، مشاكل ذات طابع إداري وتنظيمي؛ كغياب هيئة مكلفة بإدارة وتنظيم الاستثمارات الخاصة بالأجانب، خصوص مع هاجس تأشيرة المستثمر الأجنبي التي لا يتحصل عليها إلا بعد أسبوعين<sup>5</sup>.
- مشاكل الرسوم والضرائب: من أهم المشاكل التي تعرقل الإستثمار المحلي هو عدم ترشيد النظام الضريبي، ويظهر هذا المشكل من خلال عدة مظاهر نذكر منها؛ غموض في القوانين الضريبية، الازدواج الضريبي، الضرائب المتعددة والمرتفعة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>اسماعيل فريجات ، مرجع سابق، ص 281.

<sup>2</sup>وداد علو ، مرجع سابق، ص 177 .

<sup>3</sup>للتفصيل أكثر أنظر مرجع علو وداد، مرجع سابق، ص ص 172-175 .

<sup>4</sup>اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 281.

<sup>5</sup>للتفصيل أكثر أنظر مرجع وداد علو، مرجع سابق، ص 177

<sup>6</sup>منصوري زين، واقع وأفاق سياسة الإستثمار في الجزائر، مقال منشور بمجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 02، 2004، ص 142 .

- إشكالية القطاع الموازي: من أسباب انخفاض الإستثمار المحلي عدم وجود سوق تنافسية بمعنى الكلمة، ويرجع هذا إلى اتساع رقعة الأنشطة غير الرسمية والمقدرة بربح النشاط الإقتصادي، الأمر الذي لا يسمح لأي مستثمر سواء محلي أو أجنبي أن يستثمر في مناخ يسوده السوق السوداء.
- كما أن المستثمر الأجنبي لا يمكن أن يغامر إلا إذا لاحظ أن القطاع الخاص يغامر في الدولة المضيفة، وبالنسبة للجزائر فإن اقتصادها يعتمد على النشاط التجاري المتعلق بالاستيراد بشكل كبير لأنه يحقق مردودية مرتفعة مقارنة بالنشاط الاستثماري، كما أن التسهيلات والتلاعبات في هذا المجال زاد من تشجيع الخواص على المواصلة في هذا النشاط بدل المغامرة في عملية الإستثمار<sup>1</sup>.

#### (د) طرق تحفيز وترقية الإستثمار المحلي :

لقد قامت الحكومة الجزائرية ببعض المبادرات من خلال ورشات تعنى بهذا الشأن، لإضافة إلى أن كل وحدة إقليمية يمكنها أن تتدخل لإزالة كل ما من شأنه أن يعرقل الإستثمار أو يقف عقبة في تحقيق أهدافه، فالإدارة المحلية أصبح لها دورًا كبيرًا في ترقية الإستثمار، خصوصاً وأن الوضع الاقتصادي الحالي التي تمر به البلاد - انخفاض اسعار النفط - سيؤدي إلى حتمية تفعيل آليات جديدة ومبتكرة من أجل خلق الثروة ومن ثمة ترقية الخدمات العمومية المحلية، ومن أجل تفعيل هذه الآليات يتطلب الأمر تحقيق بعض الحلول نذكر منها<sup>2</sup>:

- ✓ الإستثمار الجيد المدر للمداخل الذاتية المحصلة، ويتأتى ذلك بكياسة الإدارة المحلية في حسن استغلالها وكيفية تسييرها، ويتم ذلك من خلال الانفتاح على القطاع الخاص وقواعد اقتصاد السوق .
- ✓ تبسيط الاجراءات الإدارية خصوصاً إذا تم لامركزية إجراءات طلبات رأي المطابقة والرخص والاعتمادات الإدارية لتخفيف وتسريع الاجراءات المتعلقة بتجسيد مشاريع الاستثمار .
- ✓ تطوير وتحسين العرض العقاري الموجه للاستثمار بجميع أشكاله الصناعي والفلاحي والسياحي... الخ وهذا الأمر يتطلب مراجعة بعض النصوص القانونية .
- ✓ مساعدة الإدارة المحلية للمرافق العمومية، خصوصاً في تقديم تسهيلات لإجراءات منح الصفقات العمومية للمؤسسات المصغرة ومساعدتها من أجل توسيع نشاطها .
- ✓ تعزيز دور السياحة لأنها من أهم آليات تحفيز الإستثمار وتحقيق التنمية المحلية .

<sup>1</sup>وداد علو، مرجع سابق، ص 182 .

<sup>2</sup>اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 281-282 .

✓ دور الإدارة المحلية في تنمية القطاع الفلاحي والمساهمة في حمايته وترقيته<sup>1</sup>.

ولقد قامت الحكومة الجزائرية بقفزة نوعية في مجال الاستثمارات وذلك من خلال ما استحدثه بقانون الإستثمار رقم 18/22<sup>2</sup>، حيث تم تكريس مبدأ حرية الاستثمار أكثر مقارنة بقوانين الإستثمار السابقة وذلك طبقا لنص المادة 03 منه، كما ركز هذا القانون على نظام المناطق طبقا لنص المادة 24 منه، ويقصد بهذا النظام؛ إعطاء الأولوية للاستثمارات بكل أنواعها في مناطق خاصة من الدولة، وذلك لاعتبارات معينة تتعلق بتفاوت الوحدات المحلية بين بعضها البعض من ناحية التنمية سواء من الجانب الاجتماعي أو الإقتصادي، أي أن الجزائر تعرف نوعين من المناطق في مجال تحقيق التنمية وتطورها في الجانب الإقتصادي والاجتماعي، فهناك مناطق تتوفر على مرافق اقتصادية واجتماعية ذات تطور مقبول وتعرف بالمدن الكبرى، ومناطق أخرى تفتقر بنسب متفاوتة إلى تلك المرافق وهي مناطق مهمشة وبعيدة كل البعد عن آفاق التنمية. وعليه؛ ومن خلال قانون الإستثمار الجديد 18/22 تم توجيه الإستثمار إلى تلك المناطق المغيبة بدرجة أولى لإدماجها وتقريبها من باقي الدول المتطورة للركب بعجلة التنمية الشاملة<sup>3</sup>.

أيضا من بين الأنظمة الجديدة التي استحدثها قانون الإستثمار رقم 18/22 هو نظام الرقمنة في مجال التعامل مع المستثمرين من قبل كل الهيئات المتدخلة والمشرفة على الإستثمار في الجزائر، وذلك من أجل تحقيق الشفافية الإدارية في التعامل مع المستثمرين بأكثر فعالية ومردودية، وباقل جهد وأقل وقت و إجراءات، مبتعدين بذلك قدر المستطاع عن بؤر الفساد الإداري للوصول إلى مشاريع استثمارية ذات أداء جيد، هذا إلى جانب مجموعة من المفاهيم والأنظمة والتحفيزات والضمانات الموضوعية والإجرائية التي استحدثها قانون الإستثمار 18/22 من أجل ترقية الإستثمار الجزائري.

**هـ) ضرورة التضامن والتعاون المشترك بين الإدارات المحلية :**

**هـ.1. التعاون المشترك:** يعتبر التعاون المشترك بين البلديات من أهم آليات ترشيد المالية المحلية ومن أهم الوسائل المستحدثة التي بها يرتقي أداء الإدارة المحلية، لأن الاشتراك والتعاون يمكن البلديات من مواجهة الصعوبات والمشاكل التي لا تستطيع حلها بمفردها نظرا لعجز الميزانية عن تغطية كل حاجيات البلدية، بالإضافة إلى محدودية الإمكانيات البشرية والمادية .

<sup>1</sup> للتفصيل أكثر أنظر مرجع اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 283 .

<sup>2</sup> قانون رقم 18/22 المؤرخ في 24/07/2022، المتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لعدد 50، الصادر في 28/07/2022 .

<sup>3</sup> الكاهنة أرزيل، نظرة حول جديد قانون الاستثمار لسنة 2022، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 02، ص ص 59 - 60 .

كما يساهم التعاون بين البلديات على تقوية العلاقات وتبادل الخبرات فيما بينهما للنهوض بالتنمية المحلية وتكريس الشفافية في التسيير والإلتقاص من الفساد الإداري، فالتعاون المشترك بين البلديات من الآليات التي تساهم في استقلاليتها المالية وسد العجز الحاصل في البنية التحتية والتجهيزات العمومية<sup>1</sup>. ولقد تم تكريس هذا التعاون في المواد 215-216-217 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر، حيث نصت هذه المواد على إمكانية تشارك بلديتين متجاورتين أو أكثر وفي إطار التعاون المشترك أن تقرر الاشتراك في إنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة بين البلديات لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك بينهما.

كما يقوم التعاون المشترك بين البلديات على ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين تلك البلديات التابعة لولاية واحدة أو لعدة ولايات، وهو الأمر الذي سيحقق استقلالية في اتخاذ القرار المحلي لأنها تشارك في نفس الوسائل، أيضا ستباعد عنها تدخل الجهات الوصية أو الإدارة المركزية، هذا فضلا عن أن التعاون المشترك سيطور من نظام الإدارة المحلية بخلق التعاون بين المجالس الشعبية المحلية لأنها هي من سينفذ مشاريع الخدمات المشتركة<sup>2</sup>.

وتتجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك ما بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات<sup>3</sup>، إذن فالمشرع الجزائري عمل على إشراك الإدارة المحلية في إقرار مشاريع التنمية المحلية في إطار المخطط الوطني، وذلك نظرا لأهمية دورها في تحديد الأولويات والاحتياجات المحلية من جهة، ومن أجل تجنب المشاريع غير المفيدة مع الاقتصاد في التكلفة من جهة أخرى . أضف إلى ذلك، فإن المشرع لما منح مشاركة الإدارة المحلية في مشاريع التنمية سيضمن بذلك حرصها على نجاح هذه المشاريع بما أنها نابعة من إرادة الشعبية، كما أنه سيضمن المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية في المشاريع المحلية مع مساعدة الدولة طبعاً، حيث يتم تضافر وتكامل الجهود بين كل من المستوى المركزي والمحلي<sup>4</sup> .

لكن بالرغم من محاسن هذه الآلية إلا أنه في الواقع نجد البلديات تعزف في الأخذ بها، فهي حسب منظورها التعاون المشترك فكرة غير مفيدة ويرجع ذلك لعدة أسباب وعلى رأسها عدم التناسب بين

<sup>1</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 184.

<sup>2</sup> فريدة مزياني، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مرجع سابق، ص 63-64 .

<sup>3</sup> أنظر المادة 116 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر .

<sup>4</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 187.

الاختصاصات والموارد المالية والبشرية الخاصة بها، إلى جانب عامل عدم تحكم البلديات في تسيير هذه الآلية، بالإضافة إلى ثقل الوصاية وبطء تجاوبها مع متطلبات تطبيق الإدارة المحلية، كما أن هذه الأخيرة هي تعلم بأن الدولة ستتكفل عاجلاً أم آجلاً بملف عجزها المالي وبأي شكل من الأشكال، ولهذه الأسباب سيبقى الوضع المحلي على حاله دون الاستفادة من البلديات الأخرى كشريك يعود بالفائدة المشتركة بينهما<sup>1</sup>.  
لأسباب السالفة الذكر، ومن أجل تطوير التعاون المشترك لابد وأن يتحقق في الواقع ليعود بالفائدة على الإدارات المحلية، وذلك من خلال عدة نقاط نذكرها كما يلي<sup>2</sup>:

- توضيح وتبسيط إجراءات التعاون المشترك، وكذا التحسيس لدى المنتخبين المحليين بأهميته، والتشجيع على القيام به .

- إصدار كافة النصوص التنظيمية المتعلقة به لأنه بتأخرها يعد تأجيلاً لتنفيذه .

- إن تطبيق آلية التعاون المشترك يستلزم مرافقة الدولة وذلك بتسخير إطاراتها في متابعة تنفيذها من البداية إلى النهاية.

- تستلزم آلية التعاون المشترك تأهيل وتدريب موظفي البلديات المعنية بهذا التعاون .

هـ. **2. صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية** : وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أنشئ سنة 1973، وبحسب المواد 215 من قانون البلدية 10/11 والمادة 176 من قانون الولاية 07/12، بالإضافة إلى المادة 04 من المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، بحيث تتمثل مهامه في<sup>3</sup>:

- يوفر للإدارة المحلية المعنية تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية .
- تقديم مساعدات مالية للإدارة المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، أو التي يتعين عليها أن تواجه كوارث أو أحداث طارئة .
- تقديم إعانات مالية للولايات والبلديات لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار، طبقاً لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية، مساهمة منه في حركة التنمية المحلية كالإعانات المالية الموجهة إلى البلديات لإنجاز وترميم المدارس الابتدائية وتجهيزها... الخ .

<sup>1</sup>اسماعيل فريجات ، مرجع سابق، ص ص 286-287 .

<sup>2</sup>المرجع نفسه، ص 287 .

<sup>3</sup>شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية" دراسة حالة البلدية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2010/2011، ص 109.

• تمويل جميع أعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية وتحسين مستواهم .

• القيام بالدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بتطوير التجهيزات والاستثمارات المحلية وإنجازها .  
وبناء عليه؛ فإن هذا الصندوق يعتبر آلية فعالة في تحقيق التنمية المحلية، فهو يتميز بجملة من الخصائص التي تتحكم في فعالية أدائه ومردوديته تجاه الإدارة المحلية فهو مركز تابع للسلطة المركزية لكنه يساهم في تحقيق التنمية المحلية<sup>1</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه هو التفرقة بين موارد صندوق التضامن وصندوق الضمان، لأنه بالرجوع إلى المادة 35 من المرسوم 266/86<sup>2</sup> نجد أن مواردها تتمثل في<sup>3</sup>:

- الضرائب المباشرة التي يخصصها التشريع الجاري به العمل .  
- الأرصدة الدائنة الناتجة عن تصفية الضرائب والرسوم، والتي تعود إلى صندوق الضمان حسب نص المادة 22 من المرسوم .

- جميع الإيرادات الأخرى الواردة في شكل هبات أو وصايا .  
أما بخصوص موارد صندوق الضمان فتتمثل في:

- مساهمة البلديات والولايات .  
- حاصل الجداول الإضافية وجداول التسوية بعنوان الضرائب المباشرة والتي تعود إلى الجماعات المحلية وتصدر بعنوان السنوات السابقة .

- مبلغ فوائض القيمة والتي هي من تقدير الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات والولايات .

أما فيما يخص طريقة عمل الصندوق فهي تخضع للجهة الوصية بشكل مطلق، فهو من يسير ماليته ويتحكم فيها ، حيث أن المدير العام هو أمر بصرف ميزانية الصندوق ولا يتم ذلك إلا بموافقة وزير الداخلية على أساس أنه الأمر الرئيسي لحسابات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بالإضافة إلى أن وزير الداخلية حسب مرسوم إنشاء الصندوق هو المكلف بالمعايير المعتمدة في صرف المساهمات المقدمة

<sup>1</sup>اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 288 .

<sup>2</sup>المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04/08/1986، المتضمن الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، الصادرة سنة 1986 .

<sup>3</sup>شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص ص 110-111 .

من قبل الدولة، إذن فالصندوق مرتبط ارتباطاً عضوياً وموضوعياً بقرارات السلطة المركزية، ولا يمكن أن يكون مستقلاً مالياً<sup>1</sup>.

مما سبق؛ نستطيع القول أن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لا يتعدى دوره أن يكون آلية إضافية بيد السلطة المركزية لتمويل الجماعات المحلية بطريقة غير مباشرة، وذلك لضمان تبعيتها لها في تنفيذ المخططات التنموية المركزية<sup>2</sup>.

فبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 116/14 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، نجده مملوء بالعراقيل التي تحيل بين دوره التضامني وتحقيق التنمية المحلية مراعيًا في ذلك خصوصيات ومصالح البلديات والولايات، لأنه واقع تحت سيطرة السلطة المركزية عضوياً ووظيفياً، حيث أن أعضائه تابعين للسلطة المركزية وكذا الوصاية المفرطة لوزير الداخلية على معظم قراراته، إضافة إلى عدم وضوح المعايير التي على أساسها تقدم الإعانات للبلديات والولايات إجرائياً وموضوعياً مما يؤدي إلى عدم استقلالية البلديات والولايات في صرف هذه الإعانة<sup>3</sup>.

### هـ.3. سبل تفعيل آلية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

لإزالة كل العراقيل التي تعيق فعالية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتأثيره في عملية التنمية المحلية، يجب القيام بعدة إجراءات إصلاحية نذكر منها<sup>4</sup>:

- إعادة الهيكل الإداري للصندوق من أجل التخلص من شبح الوصاية المركزية المتوحشة .
- إلزامية إشراك الإدارة المحلية كجهة أساسية في هياكل الصندوق .
- تبسيط وتوضيح الإجراءات المتبعة في طلب الإعانات والقروض، كما يجب تقريبه بشكل يلامس أولويات التنمية عند البلديات والولايات، والتركيز على تمويل مشاريع منتجة للمداخل وإعطائها الأولوية .
- تحديد المعايير المعتمدة في استفادة الإدارة المحلية من خدمات الصندوق بشكل دقيق ومضبوط، مع مراعاة أولوية التنمية فيها وكذا في تسييرها وصرفها، وكذا تدعيم القروض الموجهة للمشاريع المنتجة للدخل.

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر مرجع اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 292 .

<sup>2</sup> نسيمه قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للنظام المالي محلياً" وجه للتمويل المركزي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، المجلد 17، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2018، ص 566 .

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 295 .

<sup>4</sup> نسيمه قادري، مرجع سابق، ص 566 .

## 2- تفعيل الرقابة على الموارد المالية المحلية

تعتبر الرقابة على الموارد المالية المحلية آلية من آليات تدعيم الاستقلال المالي للإدارة المحلية لما لها من أهمية بالغة، فالرقابة على المالية المحلية هي رقابة مستقلة بشكل كامل، لأن الاعتراف بالاستقلال المالي للجماعات المحلية لا يعني حريتها المطلقة في تسيير مآليتها المحلية بدون تدخل أي جهة، فكما تخضع لرقابة وصائية فهي أيضاً تخضع للرقابة المالية<sup>1</sup>.

(أ) **تعريف الرقابة المالية وأهم أهدافها:** تعرّف الرقابة المالية بأنها: "مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسيات الموضوعة بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال"<sup>2</sup>.

أما الأهداف العامة التي تسعى الرقابة المالية لتحقيقها تتمثل في هدفين : الهدف الأول: التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له طبقاً للخطط الموضوعة، والهدف الثاني: يتمثل في أن الموارد تم تحصيلها كما هو مقرر وأنها استخدمت أفضل استخدام<sup>3</sup>.

### (ب) أنواع الرقابة المالية :

لتحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة، وتجنب التلاعب بنفقات وإيرادات الإدارة المحلية لا بد من وجود رقابة مالية تواكب جميع مراحل الميزانية قبلية وأنية وبعديّة، كما يمكننا إجمالها في نوعين وهما الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية :

### (ب 1) الرقابة المالية الداخلية :

إن الرقابة الداخلية هي الرقابة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه، ويعد هذا النوع من الرقابة أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية<sup>4</sup>، بحيث تسعى السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة لديها لمنع موظفيها من ارتكاب الأخطاء وحماية أموال الدولة من الضياع والاختلاس، ويتم ذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأموال من جهة وفي نفس الوقت تكون دقيقة في بياناتها

<sup>1</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 257 .

<sup>2</sup> حمزة فياض ، أرباب رملي، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مقال منشور بمجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 02، العدد 02، جوان 2005، ص 105 .

<sup>3</sup> حمزة فياض ، أرباب رملي، مرجع سابق، ص 105 .

<sup>4</sup> صبيحة محمدي، مرجع سابق، ص 210 .

المالية والمحاسبية، حيث من خلال هذه التعليمات يسهل على جهة الرقابة أن تكتشف المخالفات والانحرافات في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها<sup>1</sup>.

وتعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها نشاط تقييمي مستقل لكلوحدة إدارية على حدى، وذلك من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بغرض حماية الأموال وضبط دقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها والوثوق بها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً.

أما بخصوص الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية تتمثل في؛ رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب العمومي، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية ورقابة الجهة الوصية<sup>2</sup>.

## ب.2) الرقابة المالية الخارجية :

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الإدارات المحلية والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة. ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها: "نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية من إنجاز أهدافها ومشاريعها"<sup>3</sup>.

كما يمكننا تعريف الرقابة المالية الخارجية على أنها: "تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وهي آلية تهدف إلى مراقبة النفقات ومراجعة العمليات المالية ومدى توفر الاعتمادات".

وفيما يخص الهيئات المكلفة بهذا النوع من الرقابة هما: رقابة وزارة المالية ويتم ذلك بواسطة جهاز التفتيش المالي ومجلس المحاسبة<sup>4</sup>، ويتم من خلال الرقابة الخارجية على الميزانية المحلية نوعين من الرقابة؛ رقابة قبلية ورقابة بعدية .

فالرقابة قبلية أو السابقة تمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي، يقصد بها قيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية، فهي إجراء وقائي يهدف إلى منع وقوع أية تجاوزات غير

<sup>1</sup> حمزة فياض، أرباب رملي، مرجع سابق، ص 106 .

<sup>2</sup> صبيحة محمدي، مرجع سابق، ص 211 .

<sup>3</sup> حمزة فياض ، أرباب رملي، مرجع سابق، ص 106 .

<sup>4</sup> صبيحة محمدي، مرجع سابق، ص 216 .

مشروعة، بحيث يمكن للأمر بالصرف سواء الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي تحصيل إيراد أو دفع نفقة إلا بوجود تأشيرة المحاسب العمومي وتأشيرة المراقب المالي سواء على المستوى الولائي أو البلدي<sup>1</sup>. أما الرقابة اللاحقة أو البعدية تباشر بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، فلا تكون إلا بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، وتمارس من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة .

إن الرقابة اللاحقة لا تتدخل إلا بعد تنفيذ التصرفات المالية، فهي إذن رقابة غير معرقة للتسيير ومشجعة لمبادرات الإدارة المحلية في القيام بمهامها، فهي رقابة تتوافق مع الاستقلال المالي للإدارة المحلية، حيث تعتبر أهم أنواع الرقابة المالية، لأنها تشكل في الواقع الرقابة الفعلية لميزانية الإدارة المحلية<sup>2</sup>. بالإضافة إلى أن التعديل الدستوري 2020 ساهم في تكريس الشفافية في تسيير الأموال العمومية، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 199 من التعديل الدستوري 2020 السالف الذكر، بحيث أصبح مجلس المحاسبة يعد تقريراً ويرسله إلى رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس المجلس بنشر التقرير، على خلاف التعديل الدستوري 2016 كان من مهام الرئيس إرسال التقرير فقط دون النشر .

أيضا فإن توصيات مجلس المحاسبة غير ملزمة حسب رأي رئيسه، وفي حال تم إلزام المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية بتوصيات مجلس المحاسبة سينقل المسؤولية منها إلى المجلس<sup>3</sup>.  
**ج) مشكلات الرقابة المالية المحلية :**

رغم هذه الرقابة الصارمة المطبقة على مالية الإدارة المحلية، إلا أنها لم تستطع أن تحد من التطور المتزايد للنفقات المحلية، ولا أن ترفع من مستوى إيراداتها وهذا دليل على عدم فعالية هذه الرقابة، لأن المشكل الأساسي يكمن في ضعف الموارد المالية وليس في تسيير هذه الموارد<sup>4</sup>، إضافة إلى بعض المشكلات التي تواجه أجهزة الرقابة المالية، نذكر منها مايلي<sup>5</sup> :

<sup>1</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 261 .

<sup>2</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 275 .

<sup>3</sup> للمزيد من التفاصيل راجع مرجع كريمة راجي، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 02، العدد 04، ديسمبر 2022، ص 80 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 292 .

<sup>5</sup> حمزة فياض ، أرباب رملي، مرجع سابق، ص 106 - 107 .

- قصور وسائل المساءلة في المخالفات المالية؛ حيث تكمن مهمتها في الكشف عن هذه المخالفات وجلب النظر إليها لمعالجتها دون أن يكون لها الحق القانوني في مباشرة المساءلة ومحاكمة الموظفين عما ارتكبه من مخالفات، حيث يقتصر الأمر على رفع الأمر إلى الجهات القضائية .
- عدم تعاون بعض الإدارات المحلية مع أجهزة الرقابة المالية واستمرار التسبب وهدر المال العام، بالرغم من أن قوانين الرقابة المالية الخاصة بهذه الأجهزة تلزم الجهات الخاضعة للرقابة بالإجابة على أسئلة المراقبين الماليين الممثلين لهذه الأجهزة في مدة محددة، لكن نفس الشيء الرادع لا يوجد .
- تعاني أجهزة الرقابة المالية من نقص كبير في الإطار المتخصصة، وتدني المستوى العلمي والفني وكذا الخبرة في مجالات الرقابة، مما ينعكس سلبا على فعالية العملية الرقابية .
- تتداخل اختصاصات أجهزة الرقابة المالية الداخلية والخارجية مع بعضها البعض، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في تشريعات هذه الأجهزة لإزالة التداخل فيما بينها .
- عدم الاستقلالية المطلقة لأجهزة الرقابة المالية عن السلطات التشريعية والتنفيذية.
- أحيانا تكون مخالفات بين أجهزة الرقابة المالية وبعض الوزارات والدوائر الحكومية للسلطة التشريعية وعند البت فيها تصبح الحكومة بمثابة الخصم والحكم في تلك النزاعات وخصوصا إذا دخلت عناصر أخرى في النزاع كالانتماء الحزبي أو العرقي مما يزيد في خضم هذا التناحر والتدابير .
- عدم اعتماد أجهزة الرقابة المالية بنسبة عالية على تكنولوجيا الحاسبات الإلكترونية وملحقاتها المختلفة، وحصر أهمية هذه التكنولوجيا على مفاهيم ضيقة إلى الحد البعيد، حيث لا تزال هذه الأجهزة تعتمد بشكل أساسي على الطريقة اليدوية !!

#### (د) تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية على الإدارة المحلية :

- من أجل تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية على المالية المحلية والتغلب على الصعوبات التي تواجهها يجب إتباع الإجراءات التالية :
- الزامية منح الإدارة المحلية مسؤولية أكبر واستقلالية أكثر في تسيير ماليتها المحلية لكي تكون أكثر حرصا على زيادة مردودية مواردها المالية، وإنفاقها في ما يناسبها والتقليل من التبذير، وكذلك الابتعاد عن سياسة الاتكال التي انتشرت بين المنتخبين المحليين، وكذا الاعتماد على إعانات الدولة<sup>1</sup>.
  - ضرورة مراجعة التشريعات التي تنظم عمل الأجهزة الرقابية سواء كانت مالية بحتة أو إدارية، وذلك لإزالة التعارض بين نصوص هذه التشريعات وإزالة التداخل بين مهامها لزيادة كفاءة وفعالية هذه الأجهزة .

<sup>1</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 292 .

- زيادة على مهمة هذه الأجهزة الرقابية في الكشف عن المخالفات والأخطاء، يجب أن تمنح صلاحيات كافية تمكنها من تصويب المخالفات وتحويل موظفي هذه الأجهزة الصلاحيات الضبطية في ممارسة وظائفهم.
- عدم التدخل في أعمال أي من أجهزة الرقابة المالية من قبل السلطات العليا وبأي صفة كانت في ماعدا المحاسبة عن أدائها بعد إنجاز الأعمال .
- تطبيق مبدأ الثواب والعقاب على كافة المستويات، ويتأتى ذلك من خلال تشكيل لجان خاصة تتمتع بسلطة ونفوذ قويين من مهامها التحقق من تطبيق القوانين ولها سلطة التفتيش على المؤسسات الحكومية وتتولى تقديم تقارير بذلك للسلطة التشريعية، حيث تكون لجان رقيب على الأجهزة الرقابية أيضا بمواجهتهم ومحاسبتهم عن أخطاءهم .
- تزويد أجهزة الرقابة المالية بموظفين مختصين ومؤهلين ودوي كفاءات علمية وعملية في مجال الرقابة المالية<sup>1</sup> ، وبالرغم ما قدمه القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي<sup>2</sup> من إضافة في عملية الإصلاح بداية من وجود أعوان بكفاءات ومهام جديدة لمواكبة العصرنة، حيث جاء القانون 07/23 السالف الذكر ليحدد مهامهم ومسؤولياتهم باعتبار أنهم العنصر الفاعل في إعداد وتنفيذ الميزانية العمومية وبالتالي فهم أعضاء العصرنة<sup>3</sup>.
- مما سبق، وبالرغم من الإصلاحات المالية المحلية من طرف الحكومة في السنوات الأخيرة إلا أنها لا تزال تشهد تأخرا كبيرا، وهذا الأمر ما ليس في صالح الجماعات المحلية، التي تعيش في أزمة حادة، تتمثل في وجود العديد من البلديات في حالة عجز، وعدم التحكم في النفقات المحلية التي تشهد تطورا سريعا يتجاوز مستوى مواردها المالية بكثير<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> حمزة فياض، أرباب رملي، مرجع سابق، ص 106- 107 .

<sup>2</sup> القانون 07/23 المؤرخ في 2023/06/21، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادر بتاريخ 2023/06/25.

<sup>3</sup> للمزيد من التفاصيل راجع المرجع زرقان سهام، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر. قراءة في القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، 2023، ص 01 .

<sup>4</sup> عبد الصديق الشيخ، مرجع سابق، ص 296 .

### المطلب الثاني: الحكامة التشاركية ودورها في ترشيد أداء الإدارة المحلية

إن قرارات الإدارة المحلية لا تكون من طرف الإدارة لوحدها بل سيشاركها في ذلك المواطنين باعتبار أن البلدية هي أساس الحكامة والتنمية المحلية وكذا المجالس الشعبية الولائية باعتبارها مساعدة ومكملة للبلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية .

إن البلدية هي الركيزة الأساسية لمشاركة المواطنين في القرارات المحلية، لأن الديمقراطية التشاركية تدعو إلى إشراك المواطن في القرار المحلي، وهذا بدون شك سيعطي قيمة أكثر لقرارات الإدارة اللامركزية، ولولى هذه الأهمية لما تم دسترتها وبقوة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، أيضا وبما أن الخدمات ستقدم للمواطنين، وكما نعلم من مؤشرات جودة الخدمات هو رضا العميل (المواطن)، فما المانع في إشراك هذا الأخير في القرارات المحلية من أجل المساهمة في تحسين الخدمة العمومية .

ولقد نصت العديد من البرامج الرسمية والقوانين على ترقية الخيار التشاركي، حيث نص برنامج الدولة للحكامة على تعزيز الإدارة التشاركية، الديمقراطية الجوارية وإشراك المجتمع المدني في عملية التشاور لاختيار البرامج التنموية<sup>1</sup> .

ف نجد على مستوى قانوني البلدية والولاية، أنه قد تم الإعلان على ضرورة التركيز على الديمقراطية التشاركية والتسيير اللامركزي من خلال الأخذ بعين الاعتبار إصلاح البلدية باعتبارها فضاءً أساسيا للحكامة والتنمية الجوارية، دون إهمال ضرورة إصلاح المجالس الشعبية الولائية باعتبارها فضاءً مكملا للبلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية الجوارية ومكانا لممارسة الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطن<sup>2</sup> .

إلا أن عدم الكفاءة والعجز في الديمقراطية التمثيلية، أدت إلى ضرورة إصلاح بعض القيم التي تقوم عليها الدولة الحديثة والتأسيس لنموذج من الحكم يكون أقرب إلى المواطنين ويحقق الشرعية الديمقراطية، وهو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية والتي أصبحت محور نقاش للبحث عن آليات جديدة لإشراك المواطنين في ممارسة الحكم المحلي<sup>3</sup>، ونظرا لأهمية الحكامة المحلية التشاركية كألية لتحسين الخدمة المحلية نتعرف عليها أكثر من خلال الفروع التالية.

#### - الفرع الأول: تعريف الحكامة المحلية التشاركية

<sup>1</sup> جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 113 .

<sup>2</sup> مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، ص 08 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

- الفرع الثاني: عناصر ممارسة الحوكمة المحلية
  - الفرع الثالث: خصائص الحوكمة المحلية
  - الفرع الرابع: الفرق بين الإدارة والحوكمة
  - الفرع الخامس: الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تجسيدها
- الفرع الأول: تعريف الحوكمة المحلية التشاركية**

إن مصطلح الحوكمة يعبر عن مجموعة من المفاهيم التي تطورت تدريجياً لتصل إلى معايير أصبحت من الأمور الأساسية التي يعمل بها القيادات السياسية من أجل تطوير وتحسين سبل الحياة للمواطنين، ولهذا الأمر أصبحت تستخدم الحوكمة من طرف العديد من المؤسسات الدولية كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شؤون المجتمع باتجاه تطوري تتموي<sup>1</sup>.

تعرف الحوكمة المحلية التشاركية على أنها مقاربة متكاملة تقوم على إعادة توزيع الأدوار وتشكيل العلاقات بين الفواعل والشركاء الأساسيين في عملية التنمية المحلية، ظهرت هذه المقاربة في الأدبيات الدولية سنة 2002 بمناسبة إصدار التقرير الدولي حول التنمية من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية، حيث يدمج الحوكمة بعنصر المشاركة لتصبح الحوكمة أكثر فعالية<sup>2</sup>.

ويعرف Charlick Robert الحوكمة المحلية على أنها: "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد المشروعية بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"<sup>3</sup>.

وتعتبر الحوكمة المحلية أيضاً عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية، وتعرف كذلك على أنها حسن تسيير وإدارة الشأن المحلي من طرف الهيئات المنتخبة في إطار تعاون وتنسيق وشراكة بين الفواعل بهدف تحقيق الأهداف الإقتصادية والاجتماعية التي تخدم الصالح العام المحلي، أي أن الحوكمة المحلية تقوم على إعادة صياغة العلاقة بين

<sup>1</sup>كريم حسن، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الدراسات الوحدة العربية، ط 2، بيروت، 2006، ص ص 95 - 96 .

<sup>2</sup>جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، نحو تجسيد الحوكمة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، العدد 05، أبريل 2018، ص 109 .

<sup>3</sup>Charlick Robert, the concept of governance and its implications for AID development assistance program in Africa, Associates in Rual development, Burlington, 1992, p 03.

كل المتدخلين في التنمية المحلية على أساس مفهوم التعاقد أو الشراكة<sup>1</sup>، وعرفت الحوكمة الرشيدة للإدارة المحلية من طرف Ronald w. johnson and Henry p. Minis.jr بأنها: "إستخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والإدارية والاجتماعية"<sup>2</sup>.  
ويقوم مفهوم الديمقراطية التشاركية على تخلي السلطة عن دورها المركزي عبر التخفيف من عبء الوصاية السياسية والإدارية، وإعطاء الفرصة لفاعول مجتمعية جديدة كالمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين، وبهذا تتخلى الدول عن بعض سلطاتها لصالح السلطة المنتخبة المحلية وشركائها من الفواعل التي تساهم في تحديث الجماعات المحلية<sup>3</sup>، فالديمقراطية التشاركية تعتبر شكل جديد للديمقراطية تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العامة واتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بهم<sup>4</sup>، حيث يتم إدماج جميع فواعل الاقليم في تسيير الشأن المحلي من طرف المنتخبين المحليين، وينتج عن ذلك إعطاء المواطن مكانه في المشاركة في تسيير أمور بلده من خلال المشاركة في القرارات ذات الصلة بالأمور التنموية الكبرى.

ويصب كل هذا في مصطلح الحكم الراشد الذي يقصد به حسب تعريف المشرع الجزائري في المادة 02 من القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة<sup>5</sup> في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة كالتالي: "هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية، أما المادة 11 من نفس القانون فقد تحدثت عن ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن وذلك عن طريق :

<sup>1</sup> جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 104، نقلا عن عبد النور ناجي، محاضرة في مقياس الحوكمة المحلية، ماستر إدارة حكومية وتنمية محلية، قسم العلوم السياسية، جامعة عنابة، السنة الجامعية 2016/2015، بدون صفحة.

<sup>2</sup> Ronald w. johnson and Henry p. Minis.jr, Toward democratic décentralisation :approaches to promoting good gouvernance, Washington, World bank annual conference,p 02 .

<sup>3</sup> الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب - دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، مأخوذ من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية - دراسة حالة تونس الجزائر والمغرب نموذجا، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 44.

<sup>4</sup> الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية (الأسس والآفاق)، مجلة الوسيط، العدد 06، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص 46 .

<sup>5</sup> القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 12/03/2006، ص 16 .

- ✓ تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- ✓ توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- ✓ توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها<sup>1</sup>.

ولقد عرف المعهد الأوروبي للوظيفة العمومية الحوكمة الرشيدة على أنها: "الحوكمة العمومية الجيدة والرشيدة هي التي يضبطها منوال مرجعي للمتابعة والمراقبة، هذا المنوال يشمل إلزامية :

- المحاسبة فيما يتعلق بتحقيق الأهداف.
- الشفافية في مسارات إتخاذ القرارات تجاه الأطراف المشاركة.
- النجاعة والجدوى والتفاعل مع حاجيات المجتمع.
- القدرة على توقع المشكلات والميولات.
- احترام التشريعات والضوابط<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني: عناصر ممارسة الحوكمة المحلية

سنتطرق أولاً لعناصر الحوكمة بصفة عامة ونتعرف عليها وبعدها نتطرق إلى عناصر الحوكمة المحلية، وسنذكرها كماآتي<sup>3</sup>:

1/ المشاركة ( المقاربة التشاركية): ويقصد بها تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين؛ أفراد أو جماعات من أجل المساهمة في صنع القرار المحلي إما بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس منتخبة تعبر عن مصالحهم .

2/ المساءلة: التأكيد على أن صانع القرار يخضع لمحاسبة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، ويتحقق ذلك من خلال القيام بجلسات الاستماع للمسؤولين، وانشاء لجان للفحص والتفتيش، وكذا تقوية أجهزة الصحافة والإعلام<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> طالبة سنة رابعة ، فرع إدارة عامة، الدفعة 39، بالمدرسة الوطنية للإدارة، ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، تحت إشراف الأستاذ عبد العزيز جراد، السنة الدراسية 2006/2005، ص 14 .

<sup>2</sup> الأسعد الهلالي، سياسات الحوكمة الرشيدة في مجال شفافية الوثائق الإدارية: المرجعيات والتشريعات (الاطار العام، المرجعيات، آلياتالتنفيذ؟؟؟، دورة تكوينية حول: التطبيقات الإعلامية في مجال تفعيل الحوكمة الرشيدة لشفافية الوثائق الإدارية: الحلول التكنولوجية والنماذج العملية ، ص 5 - 6 .

<sup>3</sup> جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 105.

<sup>4</sup> إسماعيل شريف، أساسيات التسيير العمومي، دار قرطبة للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2015، ص 200 .

"ويمكن أن تتم المساءلة في المستويات الرأسية والأفقية أو كليهما، حيث تُفرض المساءلة الرأسية على الحكومة من الخارج أو من خلال الانتخابات أو بصورة غير مباشرة من خلال المواطنين والمجتمع المدني بما في ذلك وسائل الاعلام، وتعتمد هذه الأطراف الخارجية إلى فرض معايير للأداء الجيد علي المسؤولين"<sup>1</sup>.

أما المساءلة الأفقية فتُفرض من الداخل، وذلك من خلال آليات الرقابة المؤسسية والضوابط، فإلى جانب رقابة السلطات الثلاث - التشريعية - التنفيذية - القضائية - عم بعضها البعض وما تقدمه من توازنات متبادلة إلا أن هناك هيئات أخرى للرقابة مثل : لجان مكافحة الفساد وآليات حقوق الإنسان والهيئات الرقابية والقطاعية<sup>2</sup>.

3/ الشرعية (سيادة القانون): ويقصد بها موافقة المواطنين على سلطة الحائزين على القوة داخل المجتمع وممارستها في إطار قواعد مقبولة وتستند لحكم القانون والعدالة بتوفير فرص متساوية للجميع

4/ الكفاءة والفعالية: وهي البعد الفني للحكومة؛ بمعنى قدرة الأجهزة الحكومية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين وتعبر عن أولوياتهم.

5/ الشفافية : ونتحصل على الشفافية باتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لكافة الأطراف في المجتمع .

6/ الاستجابة: ونقصد بها وجوبية سعي الحكومة إلى خدمة كافة الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها خاصة الفئة الضعيفة وهي الطبقة الفقيرة والمهمشة.

هذا فيما يخص عناصر الحوكمة بصفة عامة، أما فيما يخص عناصر الحوكمة المحلية كما وضحتها الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي انعقد بصوفيا في ديسمبر لسنة 1996 وهي كالاتي<sup>3</sup> :

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون .
- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي .

<sup>1</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 117.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 117.

<sup>3</sup> حورية سعادية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية "المشاركة والشفافية"، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، جامعة الشيخ العربي التبسي بننسة، السنة الجامعية 2013/2014، ص 38 .

- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي .

### الفرع الثالث: خصائص الحوكمة المحلية

إن أسلوب الحوكمة المحلية يقوم أساساً على مفهوم المشاركة، وذلك بإشراك مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع القرار المحلي وإعداد السياسات العامة المحلية، وينتج عن ذلك تقليص لسلطة الحكومة المركزية على المستوى المحلي<sup>1</sup>، ويتطلب الأمر لتحقيق هذا الأسلوب توافر مجموعة من الخصائص لكي نستطيع القول أن نظام الإدارة المحلية يتميز بالرشادة وهي كالاتي<sup>2</sup>:

1. المشاركة المحلية : وتعني مشاركة المواطنين المحليين في صنع القرار المحلي وتهيئة كل الآليات لذلك، وسواء كانت هذه المشاركة بطريقة مباشرة أو عن طريق المجالس المحلية المنتخبة والتي تعبر عن آراءهم ومصالحهم .

2. المساءلة المحلية .

3. الشرعية المحلية : ويقصد بها موافقة المواطن المحلي لسلطة الأشخاص الذين في يدهم قيادة الحكم .

4. الكفاءة والفعالية المحلية : وتعني قدرة السلطة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي رغبات واحتياجات وتطلعات المواطنين المحليين .

5. الشفافية المحلية .

6. الاستجابة المحلية : يستلزم على الأجهزة المحلية أن تسعى وتقدم كل ما في وسعها لتحقيق رغبات ومطالب جميع فئات المجتمع خصوصاً فئة الفقراء، أي أن تستجيب لمطالب كافة الأطراف في المجتمع المحلي، وخاصة الاستجابة مرهونة بدرجة المساءلة وهذه الأخيرة تستند على درجة الشفافية ومدى توافر الثقة بين المواطن المحلي والسلطة المحلية .

### الفرع الرابع: الفرق بين الإدارة والحوكمة<sup>3</sup>

تتوافق الإدارة مع الحوكمة كونهما يشتركان في التصرف لتحقيق أهداف بالاعتماد على موارد بشرية ومالية وهيكلية لتلبية حاجيات المجتمع، كما أنهما يعتمدان على السلطة في التخطيط والتنظيم والتنفيذ.

<sup>1</sup>سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المرجع السابق، ص 14 .

<sup>2</sup> حورية سعايدية، مرجع سابق، ص 39 .

<sup>3</sup> الأسعد الهاللي، مرجع سابق، ص 07 - 16 .

وتختلف الإدارة عن الحوكمة في بعض النقاط نذكرها :

- سلطة الإدارة تستمد من **الموقع الرسمي** لصاحب القرار والانصياع له، أما سلطة الحوكمة فتستمد من القدرة على الإقناع رسالة الهيكل .
- وظيفة الإدارة توفير **النظام** وتنفيذ **التعليمات**، أما وظيفة الحوكمة؛ **التكيف** و**توقع** المشكلات والحاجيات.
- تخطيط الإدارة يرتكز على **إنجاح البرامج** ووضع **جداول زمنية** لتحقيق الأهداف، أما تخطيط الحوكمة فيرتكز على **توضيح الرؤية المستقبلية** ووضع الاستراتيجيات المطلوبة.
- الهيكله والموارد البشرية في الإدارة تركز على **الهيكل التنظيمي** وعلى **تحديد** المسؤوليات و**ضبط** الإجراءات، أما الهيكله والموارد البشرية في الحوكمة فترتكز على **التواصل** بين الموارد البشرية لتحديد الرؤية والملائمة بين **القدرات** والوظائف وخلق **روح الانتماء الجماعي** للمؤسسة .
- التنفيذ والإنجاز في الإدارة يركز على **الرقابة** وعلى حل المشكلات من خلال متابعة تنفيذ البرامج وتحديد **الحيادات** من أجل تصحيح الأخطاء، أما التنفيذ والإنجاز في الحوكمة فيرتكز على **المساندة** تحفيز الطاقات البشرية على **التكيف** مع المعوقات و**ابتكار** الحلول مع ضمانات المرونة في الإجراءات .
- بالنسبة للمخرجات في الإدارة فترتكز على **مطابقة** المخرجات وهي الخدمات للمحددات والضوابط الجاري بها العمل، أما الحوكمة فترتكز على **استجابة** المخرجات وهي الخدمات **لإنتظارات** المستفيد منها .
- الإدارة تعمل بطريقة صائبة، أما الحوكمة فتعمل الأشياء الصائبة .
- الفرق الجوهرية بين الحوكمة والإدارة هو أنه؛ الحوكمة الرشيدة في الإدارة العمومية تقوم على مقاربة تشاركية تفاعلية تأثيرية فيما يتعلق بـ :

**التصور - أخذ القرار - التخطيط - التقييم**

- والإدارة تعمل على احترام التراتيب الجاري بها العمل دون المشاركة في تحديد التصور ولا في أخذ القرار ولا في التخطيط مع غياب آلية **الخضوع** لتقييم المستفيد من منتجاتها وخدماتها .

## الفرع الخامس: الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تجسيدها

### أولاً: تعريفها

يقصد بالديمقراطية التشاركية كما عرفها الأستاذ الأمين شريط بأنها شكل أو صورة جديدة للديمقراطية تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العامة واتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بهم،<sup>1</sup> وتهدف الديمقراطية التشاركية إلى إشراك المواطن في القرار المحلي وقدرته على التأثير فيه، وإدماجه في كل ما يتعلق بأمور تسيير بلديته أو ولايته والاهتمام بالشأن العام، كما تهدف إلى تجسيد الانتقال من الديمقراطية السياسية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية والتي بدورها تؤدي إلى ترقية الخدمات المحلية.<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1948 نجد أنه خصوصاً عندما ننظر إليه من زاوية الديمقراطية، بأنه يؤكد على أن إرادة الشعب هي مصدر لسلطة الحكومة المادة 21 الفقرة 03 منه، ومن خلال ذلك فإن المجتمع المدني يساهم بشكل كبير في تحقيق الديمقراطية ويكون ذلك من خلال مسارين الأول: تسيير المجتمع المدني للديمقراطية ومؤسساتها والثاني: وقاية المجتمع المدني للنظام الديمقراطي والعمل على تحقيق الرفاهية والتقدم، حيث يتم تكريس التغيير في الدولة كاستجابة للقضايا الاجتماعية أولاً وحسب أولوياتها.<sup>3</sup>

### ثانياً: دور المجتمع المدني في مشاركة قرار الحكم المحلي لتحقيق التنمية المحلية

لقد ارتبط وجود أو ظهور مصطلح المجتمع المدني في الجزائر مع التحول نحو التعددية السياسية بموجب دستور 1989 والذي بدوره أقر بتأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي والثقافي والاجتماعي بالإضافة إلى النقابات، وتتمثل أهم مكونات المجتمع المدني - بالرغم من الاختلافات حول هذا الموضوع- من الجمعيات والاحزاب السياسية والمؤسسات الإنتاجية والطبقات الاجتماعية، المؤسسات التعليمية والدينية والاتحادات المهنية والنقابات العمالية وكذا النوادي الثقافية والاجتماعية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد 06، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص 46.

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 172 .

<sup>3</sup> مولود زايد الطيب، المجتمع المدني وعلاقته بالديمقراطية، 2010، ص 14، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://thfreedomfirst.com> أطلع عليه يوم الاحد 2022/02/27 الساعة 01:30

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 183 - 184 .

إن المجتمع المدني المحلي ومن بينها الجمعيات تساهم في تحليل حاجيات السكان المحليين وذلك من خلال تحديد أولويات الحكم والقرب من السكان، ومساعدة المواطنين في المشاركة في تدبير الشأن المحلي، بالإضافة إلى أنها تعمل على تقوية الديمقراطية التشاركية<sup>1</sup>، ويمكننا أن نلخص وظائف المجتمع المدني في النقاط التالية<sup>2</sup>:

✓ تطوير مشاركة المواطنين في الرقابة على الأداء الحكومي.

✓ اعداد قيادات متشعبة بمبدأ الديمقراطية.

✓ نشر ثقافة سياسية أساسها أن المجتمع المدني هو ركيزة من ركائز الديمقراطية.

✓ تشجيع المبادرات الذاتية والمشاركة في صنع وتنفيذ القرارات.

✓ نشر قيم المواطنة من خلال الفعل المشترك وخدمة المنفعة العامة.

إذن فتنظيمات المجتمع المدني لها دورًا كبيرًا في تكريس المشاركة المجتمعية التي تقوي روابط الاتصال بين المواطنين والعملية التنموية، حيث إذا تم تفعيل دور منظمات المجتمع المدني فبإمكانها أن تمارس ضوابط على السلطة الحاكمة، كما يمكنها أن تساهم في إحداث وتفعيل التنمية كما يمكنها إدارة الحكم عبر تعزيز الشفافية والمساءلة في النظام السياسي، لكن الظروف التي مرت بها الجزائر في العقود الماضية أدت إلى استئثار السلطة على كافة الوظائف الاجتماعية، مما أدى إلى إضعاف مؤسسات المجتمع المدني ونشر قيم التبعية والتسلط، الأمر الذي أدى إلى القضاء على المبادرات الفردية، وتحويل كل الوظائف الاجتماعية إلى أجهزة بيروقراطية بطيئة الحركة وبدون فائدة<sup>3</sup>.

ولهذا فلكي يستطيع المجتمع المدني أن يمارس وظائفه بفاعلية لتحقيق التنمية المحلية يجب أن تتوفر مجموعة من الآليات أو المقومات التي تساهم في ترسيخ دور المجتمع المدني في تجسيد التنمية المحلية بالجزائر وتعمل على زيادة تأثيره في القرارات الحكومية ودفعه إلى المشاركة في العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، نذكر منها<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 186 .

<sup>2</sup> محمد مورو، المجتمع الاهلي ودوره في بناء الديمقراطية، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2003، ص 57 .

<sup>3</sup> عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر "دراسة ميدانية لولايي المسيلة وبرج بوعريج"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، السنة الجامعية 2010/2011، ص 77.

<sup>4</sup> المرجع السابق، ص 78 . 80 .

- شروط سياسية وقانونية: إن منظمات المجتمع المدني تحتاج إلى نظام ديمقراطي يركز على التعددية السياسية والمدنية ويعتمد على نظام قضائي مستقل ومشاركة شعبية واسعة، فلو فعلت هذه الآلية يمكن أن تقوم بتنظيمات المجتمع المدني بتجسيد مميزات الحكم الراشد وبالتالي ترقية مجتمعه .
- تحتاج منظمات المجتمع المدني إلى استقلالية وهذه الأخيرة تتوقف على مدى قوة الأساس الاقتصادي للمجتمع وعلى مدى قدرته التوزيعية العادلة للثروات المادية بين الأفراد، ولهذا السبب نجد أن مفهوم المجتمع المدني إلى غاية الساعة ينتسب إلى الدول الرأسمالية الغربية ذات المستوى الاقتصادي العالي التي حققت تقدما صناعيا مما أدى إلى المساهمة في بلورة النظم الديمقراطية على عكس الدول التي تعاني من الأزمات الاقتصادية كالجزائر، فلا يمكن أن نتصور مجتمعا مدنياً فعال بدون تمويل، لأن الاستقلال المالي سيسمح للأفراد بإشباع جزء من احتياجاتهم الأساسية بعيدا عن تدخل الدولة، والتي يقتصر دورها في وضع القواعد التنظيمية للأنشطة الخاصة والقيام ببعض المشروعات والصناعات وإدارة المواقف التي يعجز عنها القطاع الخاص وفق استراتيجية تحقق الحكم الراشد آخذة بذلك اعتبارا لمصالح المجتمع المدني .
- رفع مستوى الدخل الفردي يساعد في اندماج المواطن واهتمامه بالمشاركة الشعبية وتطوير المنظمات الاجتماعية والتي من خلالها يمر بكل سهولة للمشاركة في صياغة قرارات الحكم المحلي .
- توفر الثقافة العلمية الوطنية لها دورا كبيرا في تحريك وبناء المواطنة الفعالة الواعية لممارسة العمل الجماعي في اطار منظمات المجتمع المدني، فتوافر مجموعة من القيم والتقاليد أي؛ (ثقافة مدنية) داخل اقليم معين يعد شرطا ضروريا لتفعيل مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات العامة في الجزائر، لأن الثقافة المدنية تجعل المواطن يستخدم أساليب الحوار المتحضر والتشاور السلمي وكذا التعامل مع المشكلات بكل عقلانية وحكامة .

### ثالثا: دور الديمقراطية التشاركية في التحسين من تسيير المرفق العام

لقد ذكرنا سابقا أن الديمقراطية التشاركية تعني مشاركة المواطنين المحليين في قرارات الحكم والتدخل في كل ما يتعلق بتسيير شؤون بلديتهم أو ولايتهم وسواء كان تدخلهم بشكل فردي أو عن طريق الجمعيات، ومن هذا المنطلق فالمواطنون لهم دورا كبيرا وفعال في تحقيق التنمية المحلية في حال ما إذا كان تطبيق الديمقراطية التشاركية فعال، لأنهم سيصنعون الإضافة ويعوضون نقائص سلطات الحكم المحلي، ومن خلال ذلك سيؤدي هذا الأمر إلى ترقية خدمات المرافق العامة المحلية.

إن التسيير المحلي التشاركي يقصد به مشاركة المواطن في قرارات الحكم ومشاورته حول الخيارات التنموية الكبرى التي تمس مختلف أبعاد حياتهم، ولا تقتصر مشاركته في حضوره كملاحظ أو مراقب فقط، لأنه بمشاركة المواطن الفعلية سيجدد بناء الثقة بين المنتخب والناخب المحلي<sup>1</sup>.

ولذلك فالديمقراطية التشاركية لها دور فعال في تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد، إذ يتم التحول من منطق النمط الفردي له إلى منطق التدبير التشاركي التفاوضي، وتتخذ القرارات النهائية بعد استشارة المواطن لتكون أكثر قابلية للتطبيق<sup>2</sup>.

ولقد ظهرت الديمقراطية التشاركية بعد أن اتضح أن الديمقراطية التمثيلية لا تكفي لوحدها، لأن المواطنين لا يختارون المواطنين ممثلهم في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فقط، بل يساهمون أثناء العهدة الانتخابية بصفة مباشرة في تسيير شؤون ومراقبة ممثلهم، وهو المفهوم الذي كرسه قانون البلدية 11/10 من خلال الباب الثالث من القسم الأول والمعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية<sup>3</sup>.

كما نشير أيضا إلى أهمية نوع الديمقراطية التشاركية التي تساعد في تحقيق التنمية المحلية وتجويد المرفق العام المحلي، حيث يمكن أن تكون تمثيلية أو تشاركية، كما يمكن أن تكون تمثيلية وتشاركية في نفس الوقت<sup>4</sup>، لأن الديمقراطية التشاركية ليست نقيضا للديمقراطية التمثيلية أو النيابية بل يكملها بعضهما البعض، وذلك بإيجاد طرق وآليات ومؤسسات تمكن من إشراك المواطنين مباشرة في مناقشة خيارات جماعية محليا ووطنيا<sup>5</sup>، أي أن؛ الديمقراطية التشاركية لا تهمل الأعضاء المنتخبين بل تهتم بهم مع التركيز على المشاركة الواسعة والمباشرة للمواطنين لتحقيق المصلحة العامة .

<sup>1</sup> مفيدة بن لعبيدي، التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 21، المجلد 07، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015، ص 368 .

<sup>2</sup> اسماعيل فريحات، مرجع سابق، ص 173، نقلا عن دليلة بوراي، المشاركة: صورة لتحديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2020، ص 11. 12 .

<sup>3</sup> لخضر رابحي وفتحي عكوش، قراءة في أحكام قانوني البلدية والولاية في الجزائر، مقال منشور أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الثاني، المنعقد يومي 02/01 ديسمبر 2015، بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعدالله، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، ص 109 .

<sup>4</sup> اسماعيل فريحات، مرجع سابق، ص 173.

<sup>5</sup> الأمين شريط، مرجع سابق، ص 46-47 .

ويتجسد دور المواطنين من خلال مشاركتهم في تسيير الإدارة المحلية في ترقية خدمات المرفق المحلي، لأن آرائهم في مدى جودة الخدمات المحلية ستكون محل اعتبار لدى مقدمي الخدمة وبالتالي سيساهمون في تحسين الخدمة العمومية المحلية.

ومن ثمة؛ فإذا توفرت شروط تحقيق الديمقراطية التشاركية فسنكون أمام مجتمع يقدم بالإضافة المطلوبة بخصوص تحقيق التنمية المحلية وكذا ترقية الخدمة العمومية المحلية، ويمكننا أن نلخص هذه الشروط في النقاط التالية :

- توفر الشعور لدى المواطن (الفرد) بانتمائه إلى جماعة معينة لكي يبادر ويشارك في ما يخدم جماعته طواعية، ومن ثمة يقدم بالإضافة إلى جماعته .
- توفير وسائل الإعلام بشكل واسع ومتنوع، وذلك من خلال توظيف وسائل تكنولوجيا حديثة لكي تصل المعلومة إلى علم المواطنين بكل سهولة، وكمثال على ذلك وضع لوحات (شاشات) إلكترونية كبيرة في الشوارع الرئيسية للبلدية وكذا أمام مقار البلديات والولايات تُعلم فيها المواطنين سواء أسبوعياً أو شهرياً بالمستجدات المتعلقة سواء بمداومات المجالس المحلية أو بقوانين جديدة تمس المواطن بطريقة مباشرة أو مثلاً تُعلم بشهادات المواطنين التي استخرجت في ذلك الشهر سواء كانت شهادات ميلاد أو وفاة أو زواج... الخ لكي يصبح المواطن على علم بكل صغيرة وكبيرة في بلديته وولايته ومن ثمة يستطيع المشاركة بكل أريحية في تنمية مجتمعه المحلي والمشاركة في قرارات الحكم المحلي.
- التسيير الشفاف للمجالس المحلية وذلك من خلال استشارة المواطنين وقبول آراءهم حول كل ما يتعلق بشؤون بلديتهم أو ولايتهم لأنه حق منحه لهم المشرع<sup>1</sup> لكن للأسف اقتراحات المواطنين الناتجة عن الاستشارة غير إلزامية، فهو مجرد اعتراف تشريعي بالحق في الإعلام والاطلاع وليس غاية في حد ذاتها<sup>2</sup>، ولهذا كان لزاماً على المشرع أن يعطي ضمانات حقيقية للمواطنين من خلال نصوص تشريعية تضمن تطبيق للديمقراطية التشاركية بحذافيرها .

<sup>1</sup> أنظر المادة 11 من قانون البلدية 10/11 حيث أكدت على أن البلدية هي الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية، بالإضافة إلى إحتواء الباب الرابع من نفس القانون على مجموعة من المواد التي تؤكد ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي .

<sup>2</sup> حمدي مريم، مرجع سابق، ص 230 .

#### رابعاً: جهود الحكومة الجزائرية لتجسيد الحداكمة المحلية التشاركية

لقد اهتمت الدولة الجزائرية كغيرها من الدول بموضوع الديمقراطية التشاركية خصوصاً بعد التعديل الدستوري 2016 الذي عزز ركائز وأسس الديمقراطية التشاركية المحلية لأنها هي القاعدة والأساس التي تبنى عليها الديمقراطية التشاركية، كما لا ننسى الاصلاحات السياسية التي قامت بها الدولة سنة 2011 ومن بينها تعديل قانوني البلدية والولاية سنتي 2011 - 2012<sup>1</sup> على التوالي، باعتبار أن البلدية هي أساس الحداكمة والتنمية المحلية وكذا المجالس الشعبية الولائية باعتبارها مساعدة ومكملة للبلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية .

وبالرغم من التعديلات التي قامت بها الدولة الجزائرية على قانوني الولاية والبلدية، إلا أنه و في إطار التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمتطلبات الجديدة للبلاد، أبان قانونا البلدية والولاية عن محدوديتهما، ليصبح "من الضروري إعادة النظر في أحكامهما"، خاصة وأن الجماعات الاقليمية التي تعد مرافق عمومية للدولة بامتياز تشكل "الحجر الأساسي لتنفيذ الأحكام الدستورية والفضاء المناسب لممارسة الديمقراطية"، وهذا ما وضحه وزير الداخلية- السيد بلجود- في رده على انشغال لعضو مجلس الأمة، تساءل فيه عن موعد الإفراج عن المشروع المتعلق بقانون الجماعات المحلية<sup>2</sup>.

كما ذكر في ذات السياق، بأن فكرة إجراء إصلاح شامل للتنظيم الإقليمي و التسيير الإداري على المستوى المحلي، عبر إرساء إصلاحات؛ من شأنها أن تحدد و بشكل دقيق، اختصاصات كل من الدولة والجماعات المحلية، في إطار نهج تكاملي في ظل الدستور الجديد، تعتبر إحدى الالتزامات التي يتضمنها برنامج رئيس الجمهورية.

وقال بهذا الخصوص أيضاً أن البرنامج الرئاسي يحمل في طياته مجموعة من التصورات "العميقة" للإصلاحات على جميع المستويات، حيث "تعكف السلطات العمومية اليوم على تكييف و أقامة كل النصوص القانونية، التشريعية منها والتنظيمية وما تنطوي عليه من أحكام تضمن حقوق المواطن و تؤكد التزامات مؤسسات الدولة لتحقيق هذا الهدف".

<sup>1</sup> قانوني البلدية 10/11 و الولاية 07/12، مصدر سابق .

<sup>2</sup> مقال بعنوان "مراجعة قانوني البلدية والولاية: ترسيخ أحكام جديدة لتأطير الحوكمة وتسيير الإدارة الاقليمية والجبابة المحلية" منشور على الموقع الالكتروني الخاص بوكالة الأنباء الجزائرية، <https://www.aps.dz> ، أطلع عليه يوم: 2021/12/06 على الساعة 23:14 .

وانطلاقاً من ذلك، يسعى وزير الداخلية إلى توفير الآليات والتدابير الرامية إلى "ضمان تسيير وإدارة الشؤون المحلية"، من خلال إيجاد إطار قانوني يكفل تجسيد هذه الغاية<sup>1</sup>.

ويأتي ذلك بناء على ما تحمله المواد 16 و 17 و 18 و 19 من الدستور<sup>2</sup>، المكرسة لمبدأ اللامركزية في عمل المجالس المنتخبة، باعتبارها فضاء لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، تجسيدا لمفهوم الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

أما بخصوص تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي للبلديات، فيمر-حسب المسؤول الأول عن القطاع- عبر اتخاذ تدابير خاصة لفائدة البلديات محدودة التنمية و الأقل تنمية. وعليه، "أصبح من الضروري إرساء نظام إداري جديد، يسمح بالوصول إلى حلول مناسبة تتوافق والوضعيات الجديدة ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، يضاف لها "تعزيز اللامركزية وتأطير الحوكمة الحضرية، مع ممارسة الديمقراطية التشاركية من خلال المبادرة بجميع التدابير الكفيلة بتحقيق الدور الاصلاحى والتنموي للجماعات المحلية الاقليمية وتهيئة الظروف المناسبة لتحقيق هذا المسعى"<sup>3</sup>.

ويتطلب ما سبق ذكره "إشراك جميع الفاعلين وتهيئة الموارد البشرية والمادية اللازمة، بالإضافة إلى البحث عن أفضل السبل والوسائل الرامية للتسيير الفعال والتحسين المستمر لوضعيات الجماعات الإقليمية وتجسيد تنظيم منسجم ومتناسق علاوة على "إعادة تنظيم المهام والقواعد المتعلقة بتنظيم و سير الجماعات الإقليمية وتعزيز التعاون فيما بينها"<sup>4</sup>.

#### خامسا: أسباب تطبيق الحكامة المحلية التشاركية على الخدمات العمومية المحلية بالجزائر<sup>5</sup>

1. تعثر مجهودات التنمية القائمة على مركزية السياسات العامة وإعداد المخططات الإنمائية والخماسية وكذلك القطاعية .

2. كثرة المشاكل على المستوى المحلي ومعاناة المواطنين من الأزمات المختلفة .

3. كثرة الاحتجاجات اليومية المرتبطة بسوء تقديم الخدمات العمومية .

4. عجز نظام الانتخابات عن إفراز تمثيل حقيقي للمواطنين .

<sup>1</sup> الموقع الالكتروني الخاص بوكالة الأنباء الجزائرية، <https://www.aps.dz>، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 2012/12/30، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، ص 04.

<sup>3</sup> الموقع الالكتروني الخاص بوكالة الأنباء الجزائرية، <https://www.aps.dz>، مرجع سابق.

<sup>4</sup> وكالة الأنباء الجزائرية، على الموقع الالكتروني <https://www.aps.dz>، مرجع سابق.

<sup>5</sup> جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 112.

5. متطلبات العولمة والثورة التكنولوجية وجودة الخدمات دفعت إلى الاهتمام بوجود حوكمة تتماشى مع هذه التطورات .

6. مسايرة الاتجاه العالمي نحو الديمقراطية التشاركية .

### سادسا: معوقات وأفاق تجسيد الحداكمة التشاركية في الجزائر

1- معوقات الحداكمة التشاركية في الجزائر: بالرغم من الجهود التي تقوم بها الدولة الجزائرية في سبيل تفعيل الحداكمة المحلية التشاركية إلا أن هناك العديد من العراقيل التي تحول دون تجسيدها وتحقيقها كما يجب، ومن أهم هذه المعوقات نذكر ما يلي:

• معوقات تتعلق بالطابع البيروقراطي؛ وذلك لعدم توضيح الإطار المؤسسي لمشاركة الجمعيات في الشؤون المحلية .

• عزوف الشباب عن الانخراط في العمل الحزبي والجمعي المحلي.

• عدم وجود قيادات ادارية ومنتخبين مؤهلين بشكل كاف يساهمون في مد جسور التواصل والشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية<sup>1</sup> .

• عدم توفير وسائل إعلام بشكل كاف، لأن إعلام المواطنين بكل المواضيع التي تتعلق بالشؤون المحلية كحق ضمنه المشرع في الجزائر غير كافية؛ فلكي يتسنى له المشاركة في قرارات الحكم المحلي يجب أن تفعل آلية الاعلام بتوفير وسائل تكنولوجية حديثة وكذا توفير مجلات أسبوعية أو شهرية تتكلم عن كل ما يتعلق بالشؤون المحلية وعلى جميع الأصعدة لكي يصبح لدى كل المواطنين علم بما يحدث في بلده ومنطقته.

• ضعف الموارد المالية لمنظمات المجتمع المدني فهي تعتمد على منحة تقدمها لها البلدية نسبتها لا تتعدى 03 بالمئة من مداخيل البلدية تقسم بالتساوي على عدد الجمعيات الموجودة داخل اقليم البلدية، وعدم قدرتها على إنجاز مشاريع اقتصادية تنموية<sup>2</sup> رغم اعتراف قانون الجمعيات<sup>3</sup>، إذن فتنظيمات المجتمع المدني في الجزائر لا تتوفر على الحد الأدنى من الامكانيات المادية لممارسة نشاطاتها باستقلالية<sup>4</sup> .

• عدم تفعيل دور منظمات المجتمع المدني بوضع إطار تنظيمي يسمح لها بالمشاركة في عملية إتخاذ القرار والمساهمة في تحقيق التنمية المحلية وكذا تحمل جزء من المسؤولية خصوصا في مجال إقامة

<sup>1</sup> لجال قصار الليل، عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 116.

<sup>2</sup> أنظر المادة 26 من قانون 31/90 المؤرخ في 1990/12/04 والمتعلق بالجمعيات.

<sup>3</sup> محمد الطاهر عزيز، مرجع سابق، ص 48 .

<sup>4</sup> ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة . الواقع والآفاق، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السدة الجامعية 2015/2014، ص 300 .

المشاريع من طرف المواطنين وليس الانخراط للعمل فيها فقط أي؛ المشاركة بصفة إلزامية وليس بتقديم استشارة فقط<sup>1</sup>.

• عالجت النصوص القانونية المتعلقة بقانوني البلدية والولاية<sup>2</sup> موضوع مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي بشكل عام وليس بصفة خاصة، بحيث لم يعالجها بالصورة التي تمنحه القدرة الحقيقية لكي يكون عنصر فعال، إذ لم ينص صراحة كونه طرف رئيسي مع الدولة في عدة قضايا مهمة<sup>3</sup>، بالرغم من عدم نص المشرع صراحة على الدور الفعال للمجتمع المدني إلى جانب الدولة في القضايا الرئيسية، إلا أنه أشار إلى ذلك في عدة مواضع كالمادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد<sup>4</sup>، والتي تؤكد على ضرورة مشاركة المجتمع المدني إلى جانب الدولة لمحاربة ذات الظاهرة، وكذلك المادة 15 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير<sup>5</sup>، حيث نص على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي<sup>6</sup>، لكن يبقى الأمر مجرد استشارة لا تتعدى إلى الإلزام.

• تهميش دور المجتمع المدني في مجال التنمية المحلية، لأنه في نظر نظامنا السياسي الإدارة المحلية هي المختصة بذلك، إضافة إلى أن السلطة المركزية في حد ذاتها لا زالت تنظر إلى الجماعة الإقليمية أنها لم ترق حتى تستحق هذه المرتبة، مما يعطي انطبعا عن صورية نظامنا المحلي أساسا<sup>7</sup>.

• غياب ثقافة المشاركة بين مسؤولي الجماعات الإقليمية والمجتمع المدني، ضف إلى ذلك أنها لا تعتبرها شريك حقيقي في اتخاذ قرار الحكم المحلي خصوصا الجمعيات، لأنه بالرجوع إلى مبدأ شفافية التسيير التي تقتضي من المواطن المحلي معرفته وإطلاعه على كل ما يتعلق بأعمال المجالس المحلية وكل القرارات

<sup>1</sup> محمد الطاهر عزيز، مرجع سابق، ص 48

<sup>2</sup> قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12، مصدر سابق.

<sup>3</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 185.

<sup>4</sup> أشارت المادة 02 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومجاريته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، ص 35 إلى المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد.

<sup>5</sup> القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02/12/1990، ص 1652.

<sup>6</sup> ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 301.

<sup>7</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

والوثائق الصادرة عن البلدية والولاية، إلا أنه يبقى مجرد اعتراف تشريعي بالحق في الاعلام والاطلاع وليست غاية في حد ذاتها، وهذا غير كافي لمشاركة حقيقية وفعالة لمكونات المجتمع المدني<sup>1</sup>.

• تعتبر الجمعيات في نظر المسؤولين هي الممثل الوحيد لمجتمع المدني دون باقي مكوناته ومؤسساته الاخرى وخاصة وتولي لهم اهتمام كبير خصوصا تلك التي تمارس النشاط الرياضي وذلك لعدة اعتبارات<sup>2</sup>.

## 2- أفاق تجسيد الحکامة المحلية التشاركية في الجزائر :

لكي تتجسد الحکامة المحلية التشاركية يجب أن يُعزز دور المجتمع المدني وتعمل الديمقراطية التشاركية المحلية وذلك من خلال توفير عدة ضمانات نذكر منها :

✓ التنوع في صور المشاركة كتتظيم اجتماعات للحوار على مستوى البلديات كل شهر تضم كافة شرائح المجتمع لمشاركتهم في تسيير الميزانيات واتخاذ القرارات المحلية .

✓ تفعيل كل القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية والتي من شأنها أن تعزز الديمقراطية التشاركية<sup>3</sup>.

✓ إعطاء جزء من الحرية والاستقلالية للمجتمع المدني في إطار ممارسة أدواره باعتباره آلية فعالة لتكريس الديمقراطية التشاركية، ومن ثمة تحقيق الحکامة المحلية، وباعتباره نقطة توازن في علاقة المواطن بالإدارة، وذلك بإبعاده عن كل أشكال الخضوع .

✓ تعتبر الديمقراطية ركيزة ضرورية وأساسية لبناء مجتمع مدني وكذا ترقيته، ولهذا يجب تكثيف الجهود للمزيد من الديمقراطية وآلياتها في إطار إعادة صياغة دور الدولة وعلاقتها بالمجتمع المدني لأن بفضل الديمقراطية يمكن للنظام التمثيلي أن يصبح أكثر قوة وذلك من خلال ادخال جرعات ديمقراطية حديثة كالاستفتاء المحلي، وحق الاعتراض<sup>4</sup>.

✓ إلى جانب ضرورة استقلالية المجتمع المدني، يجب أيضا استقلالية تسيير عمل المجالس المحلية في إطار ممارسة اختصاصاتها وفق مبادئ ديمقراطية للوصول إلى تكريس حقيقي لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> مريم حمدي، مرجع سابق، ص 230 .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 186 .

<sup>3</sup> جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 117.

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 187-188 .

<sup>5</sup> مريم حمدي، مرجع سابق، ص 231 .

✓ تفعيل الدور الرقابي للمجتمع المدني لأنها الوسيلة الأكثر نجاعة في المجتمعات الديمقراطية لأنها تضمن مشاركة المواطنين بشكل واسع، ودورها الرقابي يعد بمثابة مساءلة للسلطات المحلية في مزاوله أنشطتها وقراراتها، ومدى تحقيق الشفافية في التسيير من أجل تحقيق الحداكمة المحلية والرشادة الإدارية، لكن في الواقع نجدها مفعلة بطريقة غير مباشرة لأنها مقيدة في عملية الرقابة الفعلية، واكتفى المشرع بإشراكه بتقديم وجهات نظر أو استشارة فقط<sup>1</sup>.

✓ يجب اعادة هيكله المجالس المنتخبة بما يسمح بإنشاء هيئات وأجهزة خاصة بمشاركة المجتمع المدني إلى جانب المنتخبين في تسيير مشاريع التنمية المحلية بصفة مباشرة، لأنه لا يوجد هيئات أو مصالح خاصة مكلفة بمتابعة برامج التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي اللامركزي أو على المستوى المركزي، وبما أن الإدارة المحلية تابعة لوزارة الداخلية وفي نفس الوقت تتقاسم في مجال التنمية المحلية المسؤولية مع عدة وزارات ولهذا كان الأجدر أن يعين هيكل إداري لا مركزي خاص بالتنمية المحلية على المستوى المحلي<sup>2</sup>.

✓ الأثر التنموي للمجتمع المدني مرهون بتطوير أدائه لكي يبلغ مستوى المكانة التي يحظى بها من قبل الحكومة والآمال المنتظرة منه؛ حيث أن تطوير أداء فعاليات المجتمع المدني يتأتى باعتماد فرق ومراكز بحث جامعية وفتح تخصصات تكوين مهني و كل الأطوار الجامعية في مجال إدارة الجمعيات والمنظمات الوطنية على غرار تجارب الكثير من الدول<sup>3</sup>.

✓ تفعيل دور لجان الأحياء تجسيدا لديمقراطية الحي، وهذه اللجان هي نوع من التنظيم الاجتماعي في المدن والبلديات وتعرف على أنها ذلك المستوى الملائم للمواطنة، كما تعبر على أنها انتماء تشاركي لفضاء جواربي وآخر اجتماعي ناشئ عن السلوكات الاجتماعية التفاعلية داخل الحي، ولقد نصت على هذا النوع من التنظيم المادة 04 من قانون المدينة، حيث تعنى هذه اللجان بشؤون المواطنين وكل القضايا التي تتعلق بذلك الحي وتنميته كخدمات توزيع المياه، النظافة، حماية البيئة... الخ<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص ص 187 - 189 .

<sup>2</sup> محمد الطاهر عزيز، مرجع سابق، ص ص 48 - 49.

<sup>3</sup> للمزيد أنظر في ذلك: نور الدين جوادي، "الأثر التنموي للمجتمع المدني مرهون بتطوير أدائه"، مقال منشور بجريدة الشعب، يوم الإثنين الموافق لـ 2022/07/18، العدد 18913، ص 02، على الموقع الإلكتروني WWW.echaab.dz، أطلع عليه يوم 2022/07/19، على الساعة 16:10.

<sup>4</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 191 .

وفي الأخير ومما سبق ذكره نخلص؛ إلى أن المجتمع المدني ومن بينه الجمعيات تواجه عدة عراقيل تنظيمية ومالية، الأمر الذي أدى إلى ابتعادها عن التمثيل الحقيقي للمواطن وإيصال مشاكله واحتياجاته للمسؤولين المحليين، بالإضافة إلى أنها أصبحت غير قادرة على أداء مهامها وتحقيق أهدافها<sup>1</sup>. وبصفة عامة وبالرغم من الدور الذي يقدمه المجتمع المدني سواء على مستوى الدولة أو على مستوى الإدارة المحلية؛ فإنها تفتقد لإرادة سياسية حقيقية تثمن أهمية إنشائه وتعمل على تطويره، وتوضح علاقته بالإدارة المحلية التي تحتاج إلى مشاركته<sup>2</sup>، ولهذه الأسباب فكل النقائص التي ذكرناها اعلاه أثرت بقوة على وجود المجتمع المدني بجميع مؤسساته بصفة عامة وعلى الجمعيات بصفة خاصة، كما أثرت في أدائه لمهامه على أكمل وجه، ومن ثمة ستؤثر حتما على الديمقراطية التشاركية والحكامة المحلية.

<sup>1</sup> مريم حمدي، مرجع سابق، ص 231 .

<sup>2</sup> اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 190 .

## الفصل الثاني

الأخذ بنظام التسيير العمومي الحديث والاصلاح المؤسساتي للرفع  
من الأداء المحلي للخدمة العمومية

## الفصل الثاني

### الأخذ بنظام التسيير العمومي الحديث والاصلاح المؤسساتي للرفع من الأداء المحلي للخدمة العمومية

لقد تطرقنا في الفصل الأول من هذا الباب إلى الأساليب الحديثة التي تساهم في تحسين الخدمة العمومية والتي تم اعتمادها من طرف الادارة المحلية كرقمنة الإدارة العمومية وإعادة تأهيل الموارد البشرية وغيرها من الآليات التي تساهم في الرقي بالخدمات الإدارية المحلية.

كما تعتبر الأساليب المذكورة سابقا آليات لتطبيق التسيير العمومي الحديث، حيث أن تطبيق التسيير العمومي الحديث في المرافق العمومية لها من الأهمية بمكان في تطوير أداء المرافق العامة، حيث يساهم في عملية إصلاح الإدارة العامة والقضاء على بؤر الفساد بكل أنواعه .

وعليه، سعت الدولة الجزائرية كغيرها من الدول اتجاه العمل بآلية التسيير العمومي الجديد، وكل الآليات التي من شأنها أن تحسن من أداء الإدارة العمومية، وأهمها الإصلاحات المؤسساتية التي تعتبر الجهاز الرقابي للإدارات العمومية والمحلية إلى جانب عملها على اقتراح كل اجراء تراه يساعد في تطوير الخدمات العمومية وتحسين مستواها إلى ما يتطلع له المواطنون، وللتعرف أكثر على هذه الآليات قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول : التسيير العمومي الحديث وأثره على أداء الخدمة العمومية المحلية

المبحث الثاني: دور الاصلاحات المؤسساتية في جودة الخدمة العمومية

## المبحث الأول :

### التسيير العمومي الحديث وأثره على أداء الخدمة العمومية المحلية

إن تجويد خدمات الإدارات العمومية من أهم الأولويات التي تهتم لها مختلف الدول، ولهذا تجدها تتبنى مختلف الآليات والأساليب التي من شأنها تحقيق ذلك الغرض، ويعتبر التسيير العمومي الجديد أحد أبرز هذه الآليات والأساليب والتي تساهم بشكل فعال في تحسين سير الإدارات العمومية وبالتالي في تجويد خدماتها.

إن تطبيق الدول لنظام التسيير العمومي الجديد في الإدارات المحلية سيساعدها كثيرا في تلبية حاجيات المواطنين، وذلك من خلال القضاء على بؤر الفساد الإداري وتطبيق طرق تسييرية للإدارات العمومية مثلية لطرق تسيير إدارات القطاع الخاص، وهذا من شأنه أن يحسن من خدمات الإدارة إلى أكثر كفاءة وفعالية، وعليه سنبحث من خلال النقطتين الموالتين عن مفهوم نظام التسيير العمومي الحديث وعن مدى تأثير هذا النظام في أداء الإدارة المحلية وذلك كما يلي :

- المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي الحديث

- المطلب الثاني: أثر تطبيق التسيير العمومي الحديث على خدمات الإدارة المحلية

#### المطلب الأول: مفهوم التسيير العمومي الحديث

سنوضح من خلال هذا المطلب الإطار المفاهيمي لنظام التسيير العمومي الحديث، حيث سنتعرف على المقصود منه وأسباب ظهوره وتطبيقه في الإدارات العمومية بدل نظام التسيير العمومي التقليدي، وإلى جانب ذلك سنتعرف على أهم خصائصه ومبادئه وكذا الأسس التي يقوم عليها، وذلك من خلال الفرعين التاليين :

- الفرع الأول التعريف بنظام التسيير العمومي الجديد ( تعريفات واسباب الظهور)

- الفرع الثاني خصائص ومبادئ نظام التسيير العمومي الجديد.

الفرع الأول: التعريف بنظام التسيير العمومي الجديد ( تعريفات واسباب الظهور)

#### أولا : تعريف التسيير العمومي الجديد

يشير مفهوم التسيير العمومي الجديد إلى سلسلة من الأساليب الجديدة للإدارة العامة التي ظهرت في عدد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD في ثمانينيات القرن الفارط، وقد جاء هذا المفهوم

كرد فعل على عدم قدرة الإدارة العمومية التقليدية في التكيف مع متطلبات اقتصاد السوق التنافسي<sup>1</sup>، وللتسيير العمومي الجديد تعاريف متعددة ومختلفة؛ نذكر منها: " هو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة ( الكثير منها تم استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الربح)، فينظر بالتالي للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام<sup>2</sup>.

إن التسيير العمومي بالمفهوم الواسع هو تسيير تنظيم معين في حالة الجمهور ( وليست فقط السوق الخاص به) ويكون واع أنه المستهدف من النشاط الإداري لتنظيم المعني، كما يمكن تعريف التسيير العمومي بأنه حالة وعي الجمهور لآثار الأنشطة التي يقوم بها التنظيم على محيطه الاقتصادي والاجتماعي<sup>3</sup>.

كما يعبر التسيير العمومي الجديد عن تنفيذ مجموعة من القرارات الحكومية التي قادت إلى تغيير جوهري في مجال الإدارة العمومية في كل من ( بريطانيا- نيوزيلندا- استراليا- أمريكا الشمالية) والتي كانت تهدف إلى الإلتزام نحو المواطنين لتحقيق مطالبهم وتحسين الأداء الاقتصادي لتجنب نظرتهم السلبية ووضع بدائل لحل مشاكلهم جراء الجهاز البيروقراطي في محاولة للارتقاء بمستوى الإدارات العمومية إلى مستوى الكفاءة والفعالية<sup>4</sup>.

ويعرفه الأستاذ Wilson Thomas Woodro بأنه " الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو انجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"، حيث يلاحظ من

<sup>1</sup> حبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة مؤسسات القطاع الخاص، ص 02. مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://e-biblio.univ-mosta.dz/handle/123456789/14392> أطلع عليه يوم الأحد الموافق لـ 2023/04/09 على الساعة 02:18 .

<sup>2</sup> طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة، الجزائر، 2012/2011، ص 111 .

<sup>3</sup> شريفة رفاع، نحو ادماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية" نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، نخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2008/2007، ص 35 .

<sup>4</sup> أنظر في ذلك : محاضرات في ماهية التسيير العمومي، ص ص 11-12، منشورة على الموقع الإلكتروني: <https://cte.univ-setif2.dz> اطلع عليه يوم الأربعاء الموافق لـ : 2023/04/12 على الساعة 16:20 .

خلال هذا التعريف أن التسيير العمومي موضوعه تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد العمومية الموجهة لتلبية الحاجات العامة للمجتمع<sup>1</sup>.

والجدير بالذكر أن مصطلح التسيير العمومي كما يرى بعض المنظرين لم يعرف بهذا المعنى قبل النصف الثاني من القرن 19 ، بل ظهر مع بحث أستاذ علم السياسة الأمريكي WilsonThomasWoodro سنة 1887 بعنوان "دراسة الإدارة العامة"<sup>2</sup>.

وقد أثار أصل مصطلح التسيير العمومي الجديد في الأدبيات بعض الجدل، حيث اعترف الباحث Barzelay بأن NPM\* كاتجاه دولي، أثير عن طريق أول مقاليتين لـ Aucoin 1990 و Hood 1991، حيث اعتبر أن NPM تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصين للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العامة، والتي ظهرت خلال العقدين الماضيين، ولإيجاد نموذج للحكومة كي تقوم بخدمات بشكل أفضل عن طريق إدارتها استنبط العلماء نموذج جديد سموه التسيير العمومي الجديد NPM، وقد جاء هذا النموذج الجديد لاختزال مجموعة من المبادئ الإدارية المتماثلة على نطاق واسع<sup>3</sup>.

#### ثانيا: أسباب ظهور التسيير العمومي الجديد

لقد ظهر التسيير العمومي الجديد في الدول الإنجلوسكسونية أي؛ "دول أعضاء منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية" وأخذ في الانتشار، حيث أن التسيير العمومي الحديث أفكاره مستوحاة من العلوم الإقتصادية وسياسات التسيير في القطاع الخاص على عكس التسيير العمومي التقليدي المعتمد على مبادئ العلوم القانونية والإدارية، إذ يعود سبب ظهوره للتخلص من المعوقات التي تتعايش مع نظام التسيير التقليدي كالبيروقراطية والفساد الإداري... إلخ، وفي نفس الوقت فإن أداء الخدمات العمومية وفق نظام التسيير العمومي الحديث سيرتقي وسيكون في مستوى الكفاءة والفعالية<sup>4</sup>.

ويرجع ظهور مصطلح التسيير بالمفهوم العلمي؛ ابتداءً من مساهمات فريديريك تايلور وهنري فايول نحو ادخال الأساليب والعلمية بمختلف الوظائف بالإدارات العمومية، حيث حاولت المدرسة العلمية (التقليدية)

<sup>1</sup> محاضرات في ماهية التسيير العمومي، مرجع سابق، ص 04.

<sup>2</sup> المرجع نفسه .

\*NPM هي اختصار لـ NEW PUBLIC MANAGEMENT

<sup>3</sup> طارق عشور، مرجع سابق، ص 111.

<sup>4</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 160 .

إتباع المنهج العلمي لدراسة التسيير، الأمر الذي جعلهم يستنبطون بعض الأطر العامة كتقسيم العمل ودراسة الحركة والزمن من أجل البلوغ بالعامل إلى إنتاج أكثر بجهد قليل<sup>1</sup>.

هذا فيما يخص مصطلح التسيير، أما مصطلح التسيير العمومي الجديد فيعود إلى الباحث كريستوف هود Christopher hood سنة 1990، حيث تجسدت بعض مبادئ الإصلاح في المجال الإداري في بعض الدول الإنجلوسكسونية في بداية الثمانينات، ثم عممت التسمية السابقة على معظم مشاريع الإصلاح في الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية، ومن ثمة أصبح التسيير العمومي الجديد هو المرجعية للحكومات والهيآت المحلية فيما يتعلق بإدخال أي تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها<sup>2</sup>.

ومن أهم العوامل التي أدت إلى ظهور التسيير العمومي الحديث هي<sup>3</sup>:

- تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال وأثرها على سير الإدارات العمومية .
- كثرة المرافق العمومية وتراجع كفاءة الأداء .
- العولمة الاقتصادية وتزايد المنافسة .
- تفشي الفساد الإداري في القطاع العام .
- تفشي ظاهرة البيروقراطية في الإدارات العمومية، ولهذا فالتسيير العمومي الجديد يعمل على الحد منها .
- المنافسة بين الإدارات العمومية في تحسين الأداء وتجويده، ولهذا فإن التسيير العمومي الجديد يعتبر مدخلا فكريا وعمليا لإصلاح القطاع العام وذلك عن طريق تفعيل أداء الإدارات العمومية باستخدام أساليب وأدوات اقتصادية وإدارية أثبتت فعاليتها في القطاع الخاص، ومن بين هذه الأساليب : إعادة الهيكلة، إدارة الجودة الشاملة... إلخ .
- مع تغير دور الدولة وتزايد المطالب على الحكم الراشد على المستوى العالمي؛ ظهر التسيير العمومي الجديد لإصلاح الإدارة العامة التقليدية<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> محاضرات في ماهية التسيير العمومي، مرجع سابق، ص 03 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 03 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 11 .

<sup>3</sup> أنظر في ذلك : سهام رابحي، مرجع سابق، ص 160 .

<sup>4</sup> طارق عشور، مرجع سابق، ص 110.

## الفرع الثاني: خصائص ومبادئ نظام التسيير العمومي الجديد:

يختلف ويتميز التسيير العمومي الجديد عن التسيير العمومي التقليدي في عدة نقاط أو خصائص، كما يعتمد على عدة مبادئ تساعده في تطبيقه كنظام جديد يتعلق بتسيير الإدارات العمومية .

### أولاً: خصائص (أسس) التسيير العمومي الجديد:

من خلال مفهوم التسيير العمومي الجديد كنظام مستقل فقد حاول الباحثون تحديد معالمه من خلال تمييزه وتوضيح أهم خصائصه التي تميزه عن التسيير العمومي القديم، وقد تم بلورتها في ثلاث مجالات رئيسية وهي<sup>1</sup> :

#### 1/ التغيير في البناء الهيكلي للحكومة:

حيث يقوم التسيير العمومي الجديد بتغيير جذري في هياكل الحكومة سواء في الأقسام أو الإدارات العمومية وانشاء وحدات لتقديم الخدمات العمومية، والأهم من ذلك التركيز والتأكيد على منح المسؤولية وتفويض الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، وكذا الفصل بين السياسة وتقديم الخدمات أو أداء الإدارات العمومية بصفة عامة .

بالإضافة إلى ذلك فإن التسيير العمومي الحديث يطالب بتغيير الثقافة التنظيمية، وتحسين الخدمات العمومية، وكذا التركيز على إرضاء المواطنين والمشاركة الإدارية، واستخدام الموارد بأسلوب يتسم بالكفاءة.

#### 2/ التغيير في أسلوب الإدارة :

ويقصد بهذه الخاصية أن إدارات القطاع العام سيطبق نفس الطرق التسييرية التي تطبق في القطاع الخاص، بحيث تعتمد على مؤشرات أساسية في ذلك ومن أهمها :

• القيمة مقابل النقود

• قياس الأداء والحوافز

• خدمة العملاء

• الربحية

• تقليل العمالة

<sup>1</sup>محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد (NPM) دراسة نظرية تحليلية، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، مجلة علمية دورية متخصصة محكمة تصدر عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف العدد 14،

### 3/ تقليص دور الدولة :

بحيث تسلط الدولة الضوء بعد تبنيتها لنظام التسيير العمومي الجديد على مجموعة من المتطلبات من أهمها ما يلي :

- الإتجاه نحو التخصيص.
- تخفيض الموازنة العامة.
- تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري.
- تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الإقتصادية.

إن من خلال ما سبق نخلص؛ إلى أن التسيير العمومي الحديث يتميز عن التسيير العمومي التقليدي في عدة نقاط نذكرها<sup>1</sup>:

- يعتمد على النتائج؛ وكذا تحقيق مطالب واحتياجات المواطنين لإرضائهم، وذلك من خلال البحث عن الكفاءة والفعالية ورفع مستوى الأداء، عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يعتمد على القواعد والإجراءات القانونية .

- الاعتماد في التنظيم الإداري على اللامركزية الإدارية من خلال تفويض لها صلاحيات ومسؤوليات لتحسين الخدمة العمومية .

- الاعتماد على هيكل تنظيمي مرن أقل هرمية .

- اعتماد الاستحقاق والأداء كأساس للترقية مع الاستقلالية في تنفيذ المهام .

- استبدال الهياكل الهرمية التنظيمية والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد أساسا على اللامركزية الإدارية، ومن خلالها تكون عملية اتخاذ القرار بخصوص الموارد والخدمة العمومية أقرب إلى نقطة تقديم الخدمة العمومية، وهذا الأمر يمنح فرصة للسلطات المحلية معرفة ردود أفعال المواطنين (العملاء)<sup>2</sup> .

#### ثانيا: مبادئ التسيير العمومي الجديد:

لقد اختلف الباحثون في تحديد وحصر المبادئ التي يقوم عليها نظام التسيير العمومي الجديد، ولهذا سنحاول طرح مجموعة من قوائم مبادئ التسيير الحديث لكتاب وباحثين مختلفين وذلك كما يلي :

➤ حسب رأي الباحث<sup>3</sup> Valentin .K Dovolmon

<sup>1</sup>سهام رابحي، مرجع سابق، ص 161 .

<sup>2</sup>محمد السعيد جوال، مرجع سابق، ص 72 .

<sup>3</sup>ياقوت قديد، الهام بن عيسى ، عراقيل تقديم الخدمة العمومية وأساليب الارتقاء بها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، مجلة علمية متخصصة تهتم بنشر الأبحاث والدراسات المتعلقة بالاقتصاد وتسيير المالية العامة، تصدر عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 08، ديسمبر 2018، ص 204.

### • التسيير بالأهداف :

تعتمد هذا المبدأ على تسطير الأهداف وتقييم جهود العمال والموظفين على المستوى المحقق منها، بالإضافة إلى متابعة ومراقبة الأهداف المحققة .

### • المسؤولية :

من خلال تحديد الأهداف وهو المبدأ الأساسي في النظام الجديد للتسيير العمومي الإداري، وعليه فالإدارة لا تحتفظ بأي عامل أو موظف لا يتحمل المسؤولية أو لا يمتلكها.

### • أهمية الإنتاجية وأثر النتيجة :

نقصد بالإنتاجية مؤشر الأداء وليس طريقة أو منهجية للتسيير، والنتيجة هي ليست وسيلة له لكنها عنصر مهم في التسيير الجديد للإدارة العمومية، لأنه من خلال النتيجة سنقيم الطرق المتبناة بالإضافة إلى الوصول إلى الأهداف المسطرة ومدى تحققها على أرض الواقع، دون أن ننسى دور النتيجة في تقييم كفاءة العمال .

### • مقارنة الزبون في التسيير العمومي الجديد:

عموما يستعمل مصطلح الزبون في عالم الأعمال وليس في مجال الإدارة، لكن الأخذ به يكشف عن اتجاهات جديدة للإدارة العمومية فيما يتعلق بالخدمة العمومية وسلوك العمال للوصول إلى أداء الإدارة العمومية، لأنه كما هو معروف في عالم الأعمال "الزبون هو الملك" ونستخلص من هذه المقولة أمرين هما :

- بدون زبون لا وجود للمؤسسة، لأنها لا تستطيع أن تبيع .
- يحق للزبون أن يحصل على المنافع والمزايا الأجود والأسرع لأن استمرار وبقاء المؤسسة يعتمد على وجوده .

إن فالإدارة العمومية أيضا ستعتمد على هذين الاعتبارين فالمواطن يأمل في الحصول على خدمة عمومية ذات جودة عالية، ومن خلال المواطن يتم الحكم على أداء الإدارة .

### • السهولة كمبدأ للتسيير في الإدارة العمومية

نفس الشيء بالنسبة لمصطلح السهولة فهو مصطلح يستعمل في عالم الأعمال وبالأخص عالم التسويق، حيث كانت هناك نظريات تدرس كيفية تسهيل وصول المنتج للزبون وهو ما يعرف بنظريات التوزيع، وبتطبيق ذلك على الإدارة العمومية فنقصد بالسهولة توفير الخدمة العمومية في وقت قصير وبجودة عالية، ويتأتى هذا بوجود موظفين أكفاء ومؤهلين لتأدية الخدمة العمومية.

➤ أما حسب رأي الباحث Hood خصوصا في مقاله المعنون بـ " الإدارة العامة لجميع الفصول " سنة 1991، فإن مبادئ نظام التسيير العمومي الجديد هي كما يلي<sup>1</sup> :

▪ التدريب العملي على تسيير محترف للإدارات العمومية، وبما أن هذه الفكرة صعبة فإنها تساهم في تحقيق أكبر قدر ممكن من المساءلة .

▪ معايير وتدبير أداء واضحة، أي تعريف جيد لأهداف الأداء وذلك باستخدام نماذج مستحدثة وفعالة لمؤشرات الأداء، ويكرس هذا المبدأ أيضا نظام المساءلة ويدعم تحقيق الكفاءة .

▪ زيادة التركيز على ضوابط الإنتاج، ونقصد بها توزيع الموارد إلى المناطق وفق لمقاييس الأداء وذلك نظرا للحاجة لتأكيد النتائج بدلا من الإجراءات .

▪ التحول إلى تصنيف الوحدات والأقسام في القطاع العام، ونعني بذلك تجزئة الوحدات الكبيرة وتمويلها بشكل منفصل .

▪ التحول إلى زيادة المنافسة في القطاع العام .

▪ الضغط نحو المزيد من الانضباط والتشف في استخدام الموارد بالنسبة للإدارات العمومية، وهذا يعني تخفيض التكاليف المباشرة، وتقليص العمالة، ومقاومة مطالب النقابات، والحد من الامتثال لتكاليف الأعمال.

➤ حسب دراسة الباحث تيشات سنة 2015 فقد بلورها في نقاط تلخص فحوى وأهداف التسيير العمومي الجديد وهي كالتالي<sup>2</sup>:

• تحويل أدوات وأساليب التسيير المطبقة في القطاع الخاص إلى القطاع العمومي.

• إدخال آليات السوق على القطاع الحكومي، وبالتالي اضعاف نوع من المنافسة سواء بين الإدارات العمومية أو بين الإدارات العمومية والقطاع الخاص .

• يقوم التسيير العمومي الجديد على مفاهيم حديثة في نظم الإدارة والتسيير مثل " الأداء - الفعالية - المقابلة - الإبداع - التعلم التنظيمي... الخ من المقاربات التسييرية التي تحمل في طياتها آليات التسيير في الإدارات العمومية.

• الفصل بين الأهداف والقرارات الاستراتيجية، والأهداف والقرارات العملية، عكس نظام التسيير التقليدي حيث كانت تتولى الهيئات السياسية مسؤولية وضع وتسيير استراتيجيات الإدارات العمومية، الأمر الذي ينعكس على عملية اتخاذ القرار بالإضافة إلى أنه يخدمن فعاليتها .

<sup>1</sup> محمد السعيد جوال، مرجع سابق، ص 73 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص ص 73 - 74 .

- يجب ارضاء المواطن باعتباره زبون، والعمل على تحسين علاقته بالإدارة، بمعنى إدخال الثقافة التسويقية على الإدارات العمومية.
  - ينادي نظام التسيير العمومي الحديث على المرونة في التنظيم، الأمر الذي يؤدي إلى عملية اتخاذ القرار الإداري عملية تشاركية، على عكس النظام التسييري القديم الذي يعتمد على التسيير الهرمي التسلسلي والمركزية في اتخاذ القرارات .
  - والعملية التشاركية في النظام العمومي الجديد لها دورين؛ الأول: الاعتماد على اللامركزية في الإدارات العمومية بالنسبة لتحديد الأهداف واتخاذ القرار، الأمر الذي يضمن مرونة التكيف مع المتغيرات المفاجئة في المحيط، أما الدور الثاني يظهر في مشاركة المواطنين في عملية التسيير والرقابة على المرافق العمومية .
  - يعتمد التسيير العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج.
  - يعتمد على مبدأ التمايز، لأن الإدارات العمومية تعمل في بيئات مختلفة ومتمايزة ولو كان تقوم بنفس النشاط .
  - تسعى إلى تحسين الخدمة العمومية ( تطوير أداء الإدارات العمومية) وذلك من خلال ترشيد استعمال الموارد العمومية والتشف في استخدامها، على عكس النظام التقليدي الذي يسير بمنطق انفاق الأموال .
  - يجب الاهتمام وفق النظام التسييري الجديد على نظام الحوافز إلى جانب عرض الخدمات.
  - يعتمد على مبدأ التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها، وليس العكس أي؛ معالجة المشاكل بعد حدوثها، فكما يقول المثل : الوقاية خير من العلاج .
- حسب ما أستخلص من نظريات وأفكار<sup>1</sup>:

#### • التسييرية :

ويقصد بها أنه بإمكان الحكومات أن تعمل وفقا لمؤسسات القطاع الخاص، وذلك باستخدام مبادئ وممارسات الشركات الخاصة، وتفترض التسييرية بأن التركيز على تحسين الإدارة وتطويرها بدلا من تحسين السياسات والتكنولوجية الحديثة أو أنواع أخرى من الترتيبات الدستورية)، بحيث تقدم لمجتمعاتنا أفضل فرصة للتقدم المادي، أضف إلى ذلك فإن أصحاب هذا الاتجاه يفترضون أن الإدارة عبارة عن نشاط متميز ومنفصل يؤدي دورا حاسما في التكامل بين الخطط والفاعلين والتكنولوجيا، وذلك لتحقيق النتائج المرجوة .

<sup>1</sup>طارق عشور، مرجع سابق، ص من 116 - 118 .

ويتوقع من أفكار التسييرية من الميسيرين العامين تحسين الكفاءة والخفض من التكاليف المتعبة وتكريس الأداء التنظيمي ضمن إطار تنافسي لخلق أفضل النتائج .

ولقد تم استخدام هذا المبدأ من طرف بعض البلدان مثل : استراليا- نيوزيلندا- المملكة المتحدة كأداة لإصلاح الإدارة العامة، بحيث استخدمت بعض الأنشطة التي من شأنها أن تحسن من الخدمات المقدمة للمواطنين من طرف الإدارات العمومية، ومن بين هذه الأنشطة : خدمة العملاء؛ خدمات التعاقد الخارجي الحكومية؛ المناقصة التنافسية... الخ .

#### • نظرية الاختيار العام :

ظهرت هذه النظرية في أواخر الستينات خصوصا مع أنشطة مدرسة فرجينيا، ولهذه النظرية عدة أسماء كنظرية الاختيار الاجتماعي ونظرية الاختيار العقلاني، ومن أهم الأفكار التي تنادي بها هذه النظرية؛ ما نادى به الليبراليون الجدد بحيث يروا أن المسؤولين الذين يملكون سلطة إصدار القرارات سواء سياسيين أو إداريين سيصدرون قراراتهم تحت ضغوط سياسية وضغوط البيروقراطية، وبالتالي سيقدمون مصالحهم الشخصية عن المصلحة العامة، أضف إلى ذلك فأصحاب هذه النظرية يرون أن هناك تضاد بين الدولة والسوق باعتبارها الآلية المحركة والفاعلة في توزيع الموارد، وبالتالي تقليص وظائف الدولة.

وعليه؛ أقرت نظرية الاختيار العام أن يكون الحد الأدنى من تقديم خدماتها التبسيط والمرونة والتمكين والمبادرة والتنظيم لكي تتمكن من تحسين وتطوير كفاءتها.

#### • نظرية الوكالة :

يعود أساس هذه النظرية إلى النظرية الإقتصادية لمدرسة شيكاغو، ويدور موضوعها حول فكرة الحوافز والمساءلة في المرافق العمومية، وتظهر أهمية هذه النظرية في امكانية النظر إلى المرفق العام على أنه مجموعة علاقات بين المالك والمسير، بالرغم من أنه في معظم الأحيان تفوض له صلاحيات كبيرة تسمح له بالتعامل مع الزبائن والمواطنين بصفة المالك، وهذا الأمر يساعد في إعادة تنظيم المرافق العمومية من خلال تحقيق عنصرين وهما :

- التحديد الدقيق والمضبوط لصلاحيات الميسيرين كمنفذين للسياسات العامة والإبقاء على صلاحيات الهيئة السياسية لمعالجة وتصميم السياسات العامة .

- بالنجاح في تحقق العنصر الأول سنضمن الشفافية وتحسين وتجويد الخدمات التي يقدمها الميسرون.

#### • تحليل تكلفة الصفقات:

تعمد هذه النظرية في أفكارها على أعمال Coase سنة 1937 في كتابه "طبيعة المؤسسة" the nature of the firm ، أيضا تعتبر هذه النظرية من أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة لاقتصاد المؤسسة، كما يمكننا تلخيص هذه النظرية في كون اللجوء إلى آلية السوق تبقى هي أداة الضبط الأولى والمرجعية بالنسبة لكل المتعاملين.

وتجد نظرية تكلفة الصفقات مبررا لها في مجال الاقتصاد والتسيير العموميين من حيث أن تقديم الخدمات العمومية قد تكون مكلفة إلى أبعد الحدود خصوصا إذا لجأنا إلى آلية السوق بمفهومها الضيق، وهو الأمر الذي يؤكد ويبرر تفضيل لجوء الدولة إلى العمل بهذه النظرية خاصة أن هذه النظرية تعتمد على ضبط العلاقات السوقية في أشكال تعاقدية تم التأسيس لها وتبريرها من خلال مساهمات أخرى كنظرية الاتفاقيات ونظرية العقود .

**ثالثا : أوجه الاختلاف بين نظام التسيير العمومي الجديد ونظام التسيير العمومي القديم :**

نستخلص مما سبق؛ أهم أوجه الاختلاف بين نظامي التسيير العمومي الجديد والقديم، وذلك وفق

الجدولين التاليين :

عوامل المقارنة بين النظامين	التسيير القديم (البيروقراطي)	التسيير الجديد
الهدف	احترام القواعد والإجراءات القانونية (المراسيم، التعليمات، المناشير... إلخ)	التركيز على النتائج، رضا المواطنين، البحث عن الكفاءة والفعالية، البحث عن تحسين الأداء وبالتالي خدمات ذات جودة عالية
التنظيم	الاعتماد على هيكل تنظيمي هرمي وبالتالي تنظيمه مركزي وقراراته مركزية	قراراته لامركزية، وتعتمد على تفويض الصلاحيات للامركزية الإدارية
تنفيذ المهام	يعتمد على تقسيم العمل والتخصيص بين المركزية واللامركزية الإدارية	المهام في الإدارات العمومية مستقلة
التوظيف	عن طريق المسابقة	عن طريق التعاقد
الترقية	الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة	الترقية حسب الإستحقاق والأداء
المراقبة	مؤشر المتابعة	مؤشر الأداء
الميزانية	التركيز على الأداء	التركيز على النتائج

المصدر : Amar,A; Berthier,L. Le Nouveau Mannagement public:Avantages et limites, En Ligne : <http://WWW.esen.education.fr>

التسيير العمومي التقليدي	التسيير العمومي الجديد
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مركزية التنظيم</li> <li>• العمل المستقل</li> <li>• الارتباط بالواقع الحالي</li> <li>• التركيز على القوانين (اللوائح)</li> <li>• التمسك بضوابط الميزانية</li> <li>• الهيمنة الاحتكارية</li> <li>• الاعتماد على المركزية الإدارية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• التركيز على المواطن</li> <li>• العمل الجماعي</li> <li>• التوجه نحو التغيير</li> <li>• التركيز على الأشخاص</li> <li>• التمسك بفاعلية الموارد</li> <li>• الاحتفاظ بروح المسؤولية</li> <li>• الاعتماد على اللامركزية الإدارية</li> </ul>

المصدر: محاضرات في ماهية التسيير العمومي، مرجع سابق، ص 13.

### المطلب الثاني: أثر تطبيق التسيير العمومي الحديث على خدمات الإدارة المحلية:

لقد تطرقنا في نقاط سابقة إلى مسألة الحكامة ودورها في تطوير أداء المؤسسات العامة مع ما يلبي رغبة المواطنين وذلك بتطبيق الإدارة العامة لمجموعة من المبادئ التي تجعلها تغير من نمطها التقليدي في تسيير الإدارة ومن بين هذه المبادئ الشفافية، المساواة، الكفاءة.... الخ من المبادئ التي تؤدي إلى تجويد الخدمة العمومية وفي نفس الوقت تستبعد مظاهر البيروقراطية وتعمل على مكافحة الفساد بكل أنواعه؛ الإداري والمالي .

وعليه، ولتطبيق الحكامة في الإدارة العامة من أجل تطوير خدماتها العمومية ينبغي أن تطبق نظام التسيير العمومي الحديث تطبيقاً لمبدأ تكيف المرفق العام مع الظروف الجديدة، ومن خلال ما حصل من تغيرات فرضتها العولمة وتدخلات الدولة في المجال الإقتصادي، كما أن مبادئ الحوكمة المذكورة أعلاه تعتبر السند الأساسي لنظام التسيير العمومي الجديد<sup>1</sup>، هذا إلى جانب آليات أخرى تساهم في تطبيق نظام التسيير العمومي الجديد كالرقمنة وإعادة تأهيل الموارد البشرية... الخ من الآليات التي تساهم في تجويد الخدمة العمومية والتي تم ذكرها في الفصل الأول من هذا الباب .

ومن خلال العناصر السابقة، يمكننا القول أن تطبيق التسيير العمومي الجديد سيؤثر بشكل ملحوظ في وظائف الإدارة العامة، الأمر الذي سوف يؤدي إلى تحسين الخدمة العمومية وهو ما سنشرحه من خلال الفرعين التاليين :

<sup>1</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 165 - 166 .

### الفرع الأول: التغييرات التي تطرأ على أدوار الإدارات العمومية بعد تطبيق نظام التسيير العمومي الحديث

- إن المشاكل التي واجهت الإدارات العمومية في تسييرها وانعكس بالسلب على أداءها في تقديم خدماتها العمومية من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى ظهور النموذج الجديد NPA الذي يقوم على أساس نشر ثقافة تحسين الأداء داخل الإدارات العمومية وبالتالي تقديم خدمات راقية ومن بين هذه المشاكل نذكر مايلي<sup>1</sup> :
- التعقيدات الإدارية: من بينها تمسك الموظفين بقوانين العمل مما يسبب في تعامل المواطنين مع الإدارة على أساس أنها آلة تعمل وفقا لتعليمات محددة مسبقا، الأمر الذي ينتج عنه البطء في تلبية حاجيات المواطنين بالشكل الذي يرغب فيه، على خلاف القطاع الخاص فهو يعتمد على الحوار والتشاور والحرص على تلبية حاجيات المواطن .
  - التضخم في التكاليف والتوظيف: إن كثرة الإدارات والموظفين سيؤدي حتما إلى بطء في تلبية حاجيات المواطنين، ولها وجب إعادة النظر في بعض المرافق التي يمكن الاستغناء عليها واختصار الطريق أمام المواطن وكذا الإدارة المعنية لتسهيل الاجراءات الإدارية وتسريع تقديم الخدمة للمواطن على أحسن وجه .
  - تبني أهداف خارجية : ان الهدف من الإدارات العمومية تحقيق الصالح العام وهو هدف خارجي مرتبط بتطبيق القوانين واللوائح، في حين يهدف القطاع الخاص إلى التطور والنمو وهي أهداف داخلية .
  - غياب مردودية رأس المال : وهنا يتعلق الأمر بالخدمات التي تقدمها الإدارة العامة ذات الطابع الاقتصادي، أي غياب السعر بمفهوم السوق .
  - أداء الخدمات بدون منافسة : فالنقيد بالقوانين أدى إلى غياب المنافسة في تحقيق الأنشطة العمومية ودعم الاحتكارية .
  - خضوع الإدارة العمومية للسياسة : تخضع خدمات وانشطة المرافق العمومية إلى قرارات سياسية مما يؤدي إلى تذبذب في وتيرة جودة الخدمة العمومية ، فمثلا الخدمات فترة الانتخابات تجدها في مستويات أعلى نسبيا مقارنة بالأوقات العادية وذلك لتحقيق استراتيجيات واهداف معينة .
- إذن فهذه المشاكل والعراقيل من أهم الأسباب التي أدت إلى التفكير في التخلي عن التسيير التقليدي للإدارة العمومية والاعتماد على التسيير الجديد الذي يدعو ويحث على ما يلي :
- تركيز الاهتمام على النتائج وذلك من خلال مراقبة مدى كفاءة وفعالية وجودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين .

<sup>1</sup> محاضرات في ماهية التسيير العمومي، مرجع سابق، ص 09.

- منح نوع من الحرية للموظفين خصوصا في تحديد بدائل التسيير المباشر للإدارة العمومية، والتي بدورها تسمح بتحسين مردودية السياسات المتبعة .
- الاهتمام بكفاءة وفعالية الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية وذلك من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية بالإضافة إلى الاعتماد على مفهوم المنافسة .
- تعزيز القدرات الاستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف مستوياتها الإدارية وتمكينها من الاستجابة لمتطلبات المواطنين والتغيرات التي من الممكن أن تطرأ على المستويات الإدارية (كأن يتغير التقسيم الإداري بالزيادة او النقصان) وذلك بصورة أسرع وبأقل تكلفة.
- وبالتالي فإن تطبيق نظام التسيير العمومي الجديد على سير الإدارات العمومية سيؤدي حتما إلى تغيرات على مستوى الوظائف، وبالتالي ستتغير نتائج الأداء لأن الوظائف التي تبناها النظام العمومي الجديد تشبه إلى حد كبير الوظائف الممارسة في المؤسسات الخاصة، وأعطت نتائج إيجابية في الدول المتطورة، وهو ما سنوضحه في النقاط التالية<sup>1</sup>:

■ التغيرات التي تطرأ على الوظائف الاستراتيجية :

- التسيير الموجه بالأهداف والنتائج
- الاستناد إلى تخطيط استراتيجي
- الفصل بين الوظائف الإدارية والسياسية
- التركيز على اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف
- الاعتماد على الرقمنة والاتصالات الداخلية (الانترنت)
- تبسيط الإجراءات الإدارية

■ التغيرات التي تطرأ على الوظائف المالية :

- الاعتماد على الوسائل والتقنيات الحديثة في مراقبة التسيير كالمحاسبة التحليلية لكشف الانحرافات واستخدام أسلوب القياس المقارن .
- استخدام الميزانيات التخطيطية .
- التخفيض في العجز .

■ التغيرات التي تطرأ على الوظائف التسويقية:

<sup>1</sup>محاضرات في ماهية التسيير العمومي، مرجع سابق، ص 15 .

- تشجيع التسويق الإلكتروني ( رقمنة الخدمات العمومية )
- تجويد التسويق العمومي ( الاعتماد على كسب رضا المواطنين، التشاور مع المستخدمين والتسويق لتحسين التسويق العمومي )

■ التغيرات التي تطرأ على وظائف تسيير الموارد البشرية:

- تحفيز الموظفين بتربيتهم ومكافأتهم مقابل تجويد أدائهم في تقديم الخدمة العمومية .
- تحسيسهم بالمسؤولية لقيامهم بعملهم على أكمل وجه .

**الفرع الثاني: الالتزامات الجديدة للإدارات العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد**

إن تطبيق الدول لنظام التسيير العمومي الجديد يتطلب الأمر الانتقال التدريجي من النظام التسييري القديم إلى النظام التسييري الجديد وذلك عن طريق مجموعة من الإصلاحات التي تساعد في توفير قاعدة صحيحة لتبني النظام التسييري الجديد.

كما أن الانتقال الإدارات العمومية في تسييرها من النظام القديم إلى الجديد سيعطيها صبغة أخرى تتضمن التزامات جديدة ومن بين هذه الالتزامات نذكر مايلي<sup>1</sup> :

- حتمية التكيف مع المتغيرات المستمرة على البيئة المحيطة بالإدارة العمومية ومحاولة التأقلم معها سواء البيئة الاجتماعية أو التكنولوجية أو الاقتصادية أو الثقافية.... الخ، ولا نبقى رهن القواعد الثابتة والجامدة .
- تفعيل وتجويد خدمات الإدارات العمومية بتوجيهها إلى مسار جديد، وذلك من أجل تحقيق مطالب وحاجيات المواطنين، ويتحقق هذا الالتزام بالاعتماد على موظفين ذو كفاءة عالية، ولهذا دائما نؤكد على أهمية تسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية وما له من دور أساسي في تحسين الخدمة العمومية، وذلك باتباع استراتيجية واضحة ومعاملة الموظف على أساس الأداء وليس على أساس الخبرة فقط .
- حث الموظفين العموميين على تحمل المسؤولية، لأن تحسيسه على ذلك يولد لديه شعور بالانتماء إلى الإدارة التي يعمل بها، ومنه سيعمل وفق أساس تحفيزي وقيادي وليس على أساس استغلال المنصب .
- تجويد أداء الإدارة العمومية وذلك من خلال السعي على ديمومة الفعالية والكفاءة .
- يجب أن تعمل الإدارة على استغلال مواردها استغلالا صحيحا، وعليها أن تعمل على الاقتصاد في هذه الموارد .
- تقريب الإدارة من المواطن لكي يتم تحقيق ما يتطلع له من رغبات واحتياجات، والعمل على إرضاءه .

<sup>1</sup>محاضرات في ماهية التسيير العمومي، مرجع سابق، ص 13 .

• يستلزم تسيير الإدارات العمومية وفقا للنظام الجديد الحرص على عامل السرعة وما لهذا العامل من أهمية في الحكم على أداء الإدارة، ولهذا يستلزم الأمر أيضا وفق التسيير الجديد تبسيط الإجراءات أمام المواطنين . إذن من خلال ما تم طرحه وتوضيحه في مسألة أثر تطبيق النظام التسييري الجديد على أداء الإدارات العمومية نجد أن بعد تبني الإدارات العمومية لنظام التسيير الجديد سنكون أمام إدارات عمومية راقية بأداء خدماتها ذات الجودة العالية ووفق ما يتطلع له المواطنين، لكن السؤال المطروح بهذا الصدد ما مدى قابلية الدول النامية بما فيهم الدولة الجزائرية لتطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد واصلاح الإدارات العمومية ونحن نعلم أن خصوصية هذه الدول تختلف تماما عن البلدان المتقدمة والتي وضعت هذا النموذج ( NPM ) سواء من الجانب الثقافي أو الاجتماعي أو السياسي أو الإداري.

ولهذا يستوجب الأمر إعادة النظر ودراسة نموذج تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد بشكل جدي قبل تطبيقه في الدول النامية، وذلك لكي يتماشى مع خصوصياتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، أضف إلى ذلك فإن البلدان المتقدمة في حد ذاتها تختلف من بلد إلى آخر في عملية استخدام ( NPM ) فكل دولة تطبقه مع ما يتماشى وخصوصياتها، وهو ما يفسر تبني هذا النظام لدى بعض الدول بشكل سريع، في حين انتقل البعض الآخر بحذر، وهو ما يجب أن تأخذه الدولة الجزائرية في الحسبان .

## المبحث الثاني:

### دور الإصلاحات المؤسساتية في جودة الخدمة العمومية

إضافة إلى الآليات التي تساهم في إصلاح الإدارة العمومية والمحلية من أجل ترقية الخدمات بما يتطلع له المواطنين والتي تم ذكرها في نقاط سابقة، كآلية رقمنة الخدمات وتنمية الموارد البشرية، وكذا إصلاح مالية الإدارة المحلية، إلى جانب العمل وفق نظام التسيير العمومي الجديد، كل هذه الآليات لا يمكن أن تقوم بدورها دون تدخل هيئات عمومية مهمتها تحسين الخدمة العمومية من خلال رقابة وتفعيل هذه الآليات، حيث نجد هيئات مركزية مهمتها تحسين الخدمة العمومية على مستوى الوطن، وأخرى محلية مهمتها ترقية الخدمة العمومية على المستوى الإداري المحلي، وسنتعرف على هذه الهيئات من خلال المطالبين التاليين :

المطلب الأول : الهيئات الإدارية المكلفة بترقية الخدمة العمومية على المستوى المركزي.

المطلب الثاني: الهيئات الإدارية المكلفة بترقية الخدمة العمومية على المستوى المحلي.

المطلب الأول: الهيئات الإدارية المكلفة بترقية الخدمة العمومية على المستوى المركزي

إن استحداث أجهزة وهيئات مهمتها الإصلاح الإداري وترقية الخدمة العمومية من خلال تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة ليس بالأمر الجديد على الدولة الجزائرية، بل اهتمت بهذا الأمر منذ مطلع الستينات، حيث تم إنشاء عدة أجهزة دورها الإصلاح الإداري ومنها المديرية العامة للوظيفة العمومية سنة 1962، واستحداث الوزارة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية سنة 1964 والتي تهدف إلى تحسين الخدمة العمومية وآخر هذه الهيئات المرصد الوطني باعتباره هيئة استشارية مهمته تطوير خدمات الإدارات والمرافق العمومية والقضاء على بؤر الفساد الإداري وعلى رأسها البيروقراطية، ونجد أن المشرع الجزائري قد قرن تطور وتحسن الخدمة العمومية بالوظيفة العامة، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن تطوير الأداء الإداري بحضور لموظفين أكفاء مع تسيير إداري ناجح هو من سيحقق التنمية الشاملة على مستوى الوطن في شتى المجالات، وسنوضح ذلك من خلال الفرعين التاليين :

- الفرع الأول: تطور الإصلاح المؤسساتي من أجل ترقية الخدمة العمومية

- الفرع الثاني: المرصد الوطني للمرفق العام

## الفرع الأول: تطور الإصلاح المؤسساتي من أجل ترقية الخدمة العمومية

أولاً: مراحل تطوره:

كما ذكرنا فإن فكرة إنشاء هيئات مكلفة بتطوير الخدمة العمومية ومتابعة سير الإدارات ليس بالفكرة الحديثة فمنذ الاستقلال أنشأت هيئات لهذا الغرض إلى غاية سنة 2016 حيث تم إنشاء هيئة استشارية سميت بالمرصد الوطني، لكن عملية إنشاء هذه الهيئات لم يكن مستقر طيلة هذه السنوات بل عرف تذبذب وتباين من فترة إلى أخرى، وهو ما سنتعرف عليه من خلال النقاط التالية<sup>1</sup>:

### 1) المرحلة الأولى: من سنة 1962 إلى غاية 1999

لقد عرفت هذه المرحلة تذبذب في ضم وتجزئة للمديريتين (المديرية العامة للتوظيف العمومية والمديرية العامة للإصلاح الإداري)، فتارة يتم إلحاقهما بمصالح رئاسة الجمهورية، وتم إلحاقهما بالوزارة الأولى تارة أخرى، ومرة ثالثة تم إلحاقهما بوزارة الداخلية، ولا نعلم ما هو السبب الرئيسي في هذا التذبذب الذي لا يزال إلى يومنا هذا !!!

➤ المديرية العامة للتوظيف العمومية :

أنشأت المديرية العامة للتوظيف العمومية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 526/62 المؤرخ في 18/09/1962<sup>2</sup>، وهي جهاز إداري دائم وهيكل مركزي للتوظيف العمومية مهمتها اقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال التوظيف العمومية، ومجموعة أخرى من المهام التي تسمح لها بأداء دور استراتيجي في تسيير الإدارات العمومية، من بينها مهمة تحضير سياسة شاملة للتوظيف العمومية وذلك بإعداد وتطبيق القوانين الأساسية خاصة المتعلقة بالتوظيف والتكوين وتسيير المستخدمين .

لكن بالرغم من كل هذه المهام، وباعتبارها الهيكل الرئيسي للتوظيف العمومية، إلا أن عدم استقرارها من حيث هيكلتها والمهام الموكلة لها يعتبر عائق لأداء مهامها على أكمل وجه، أضف إلى ذلك فإن فصل مهامها عن مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري زاد من فشلها<sup>3</sup>.

➤ المديرية العامة للإصلاح الإداري\* :

<sup>1</sup>خلود كلاش، مرجع سابق، ص 62 .

<sup>2</sup> أنظر إلى الموقع الإلكتروني الرسمي الخاص بالمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري: الموقع الرسمي للمديرية العامة للتوظيف العمومية (dgfp.gov.dz) ، أطلع عليه يوم الجمعة 2023/06/02 على الساعة 11:05 .

<sup>3</sup>خلود كلاش، مرجع سابق، ص 63 .

\* لقد تطرقنا لمديرية الإصلاح الإداري في هذه المرحلة بالرغم من أن تاريخ إنشائها يخرج عن الفترة المحددة في المرحلة الأولى، والسبب في ذلك هو علاقة هذه المديرية بالمديرية العامة للتوظيف العمومية فأحياناً يندمجا في مديرية واحدة .

لقد تم إنشائها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 192/03 الذي يحدد مهام المديرية وتنظيمها الداخلي والمؤرخ في 2003/04/28<sup>1</sup>، وهي هيئة خاضعة لسلطة رئيس الحكومة، وتعتبر جهاز دائم لتحقيق أهداف الإصلاح الإداري على كافة الأصعدة ( كل المستويات وكل القطاعات)، ومهامها، وفيما يخص مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري فلقد نصت عليها المادتين 02-03 من المرسوم السالف الذكر<sup>2</sup>، حيث كلفت بمهمة اتخاذ كافة التدابير اللازمة لتحسين وتنظيم وسير المرافق العمومية، وبالرغم من مكانتها باعتبارها الهيئة الإدارية الأولى المكلفة بمتابعة تطوير الأداء الإداري، إلا أن دورها يبقى استشاري في القضايا التي لها علاقة بالإصلاح الإداري ولم تمنح لها الصلاحيات الكافية للقيام بمهامها على اكمل وجه كرسم استراتيجيات مستقبلية واتخاذ قرارات إلزامية<sup>3</sup>.

➤ الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية:

لقد أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 212/96 المؤرخ في 1996/06/15<sup>4</sup> والذي يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي<sup>5</sup>:

- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجالات الإصلاح الإداري والوظيف العمومي والسهر على تنفيذها وفق القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها .
- تقترح بعد دراسة وتحضيرات وبتشاور مع الوزراء المعنيين؛ القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم الدولة والجماعات المحلية وكذا المؤسسات العمومية وتسييرها وذلك من أجل تكييفها مع التطورات في الجانب الإقتصادي والاجتماعي، واقتراح كل إجراء من شأنه يطور أداء الإدارات العمومية .
- ترقية المناهج والتقنيات الحديثة لتنظيم الإدارة العامة وعملها، وذلك من خلال تجديدها وتكييفها مع التطورات الجديدة، وذلك من خلال استعمال التقنيات الحديثة في التسيير الإداري.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم : 192/03 المؤرخ في 2003/04/28 والذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، ص 08 .

<sup>2</sup> رافيق مرسلي، مرجع سابق، ص 147 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 63 .

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم : 212/96 المؤرخ في 1996/06/15، المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، ص 08.

<sup>5</sup> رافيق مرسلي، مرجع سابق، ص 145 .

▪ ترقية كل إجراء يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن .

## (2) المرحلة الثانية: من سنة 2000 إلى غاية 2012

بدأت بصدور المرسوم الرئاسي\* رقم 372/2000 المتعلق باستحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة<sup>1</sup>، والتي أوكلت لها مهمة تقييم أوضاع هياكل الدولة وتحديد المجالات التي بها اختلالات، وتقديم اقتراحات وتوصيات للوصول إلى دولة القانون أي دولة متوازنة على جميع الأصعدة وبالتالي دولة متطورة<sup>2</sup>.

ومن أهداف هذه اللجنة والتي تعتبر مميزة عن لجان الإصلاح التي سبقها نذكر ما يلي<sup>3</sup>:

- بغض النظر عن الإصلاح الإداري فإن اللجنة ركزت على إصلاح الدولة بإعادة توزيع السلطات بما يخدم الديمقراطية على المستوى المحلي .

- إعادة النظر في علاقة الدولة بالمواطن بإعادة عامل الثقة بينهما، وتفعيل عامل أخلة العمل العمومي بالدرجة الأولى .

ولقد انبثق عن عمل اللجنة لمدة 09 أشهر تقرير مفصل لوضع هياكل الدولة ومن أهم ما جاء في

التقرير ما يخدم ترقية الخدمة العمومية ما يلي<sup>4</sup>:

✓ إعادة النظر في توزيع اختصاصات الدولة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية للتقليل من حدة المركزية

الإدارية ومحاولة التقرب من المواطن عن طريق ما يسمى بالإدارة الجوارية<sup>5</sup>.

✓ التركيز على المواطن كمستعمل للمرفق العمومي ومستفيد من الخدمة العمومية .

✓ التركيز على أعوان الدولة والسياسة الجديدة لتسيير الموارد البشرية بإصلاح الوظيفة العمومية .

\*بعد تولي الرئيس بوتفليقة عبد العزيز الرئاسة بادر باتباع سياسة إصلاح شاملة لكافة الهياكل الإدارية ولا يتعلق الأمر بالجانب الإداري فحسب.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 2000/11/22، المتضمن إحداث لجنة اصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 2000/11/26 .

<sup>2</sup> للمزيد أنظر إلى مرجع: خلود كلاش، مرجع سابق، ص 64 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص ص 64 - 65 .

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص ص 65 - 66 .

<sup>5</sup> إسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 236 .

أيضا في هذه المرحلة بدأت تظهر بوادر الإصلاح الحقيقي لتحسين أداء الإدارة العامة خصوصا في تجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة النظر فيها إلى ما هو أفضل، إلى جانب نقاط أخرى ضمن برنامج الحكومة لسنة 2000 المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يوم 2000/09/27 نذكر منها<sup>1</sup>:

- عصرنة المرافق العمومية بهدف :
- تكوين الموارد البشرية .
- رقمنة القطاع العام .
- تخفيف الإجراءات الإدارية وتسريع أدائها.
- تكريس مبدأ الشفافية لنقف أمام إدارة حيادية.
- ترشيد الإدارة العامة عن طريق:
- تنسيق العمل بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية لتحقيق التنمية الشاملة .
- محاربة البيروقراطية والفساد الإداري .
- رد الاعتبار للإدارة العامة وذلك بواسطة :
- أخلفة المرفق العام .
- محاربة كل أشكال الغش والإحتيال والمساس بممتلكات الدولة .

### 3) المرحلة الثالثة : بداية من سنة 2013

من أهم ما يميز هذه المرحلة لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن؛ استحداث رئيس الجمهورية وزارة منتدبة لدى الوزير الأول وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 312/13 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة ووزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

علما أنه تم استحداث هذه الوزارة استجابة لانشغالات واسعة رفعتها هيئات ومنظمات المجتمع المدني لرئيس الجمهورية خلال المشاورات السياسية التي أجريت سنة 2011، ومن أهم هذه الانشغالات القضاء على البيروقراطية وترقية الخدمة العمومية<sup>2</sup>.

ولقد تم ذلك بالفعل من خلال التعليم رقم 298 الخاصة بإصلاح الخدمة العمومية والمؤرخة في 2013/09/22 ، وهذا إن دلّ عن شيء فهو يدل على إرادة الحكومة لتكريس إصلاح حقيقي للخدمة العمومية والتي يتعين رفع مستواها إلى مستويات عالية لكي تتناسب مع ما يتطلع له المواطنون<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> رافيق مرسلي، مرجع سابق، ص 146 .

<sup>2</sup> نادية ضريفي وحاج أمال جاب الله، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطني الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 12، العدد 01، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2019، ص 92 .

وفي ما يخص مهام هذه الوزارة فقد حددت بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 381/13 المؤرخ في 2013/11/19 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية<sup>2</sup>، وتتمثل هذه الصلاحيات حسب المادة الثانية منه على ما يلي<sup>3</sup>:

- ✓ دراسة وتقييم تنظيم الخدمة العمومية وسيرها.
- ✓ اقتراح كل تدبير يهدف إلى تطوير أداء الخدمة العمومية ونوعيتها وطرق الاستفادة منها، إلى جانب تثمين وتجويد أداء المرفق العام وترقيته .
- ✓ تنسيق الأعمال التي لها علاقة بتبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها .
- ✓ مساعدة الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية في إعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية وتنفيذها .
- ✓ التشجيع على تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.
- ✓ العمل على تحقيق أخلاقيات المرفق العام، وتحسين ظروف عمل مستخدمي المرفق العام وضمان حماية حقوقهم .
- ✓ وضع أنظمة وإجراءات فعالة في مجال الاتصال لإعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومات وجمع آراءهم والرد على شكاويهم .
- ✓ اتخاذ التدابير الضرورية لبعث الثقة والحفاظ عليها بين مستخدمي المرفق العام ومستعمليه.
- ✓ تشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تجويد الخدمة العمومية .

مما سبق، نلاحظ أن المرسوم التنفيذي 381/13 قد منح للوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية صلاحيات واسعة، وذلك من أجل النهوض بالمرفق العمومي وتحسين خدماته، وبالرغم من ذلك نجد بعض النقائص التي تعترض هذا المرسوم خصوصا المادة الثانية منه، حيث حصرت صلاحيات الوزير في اقتراح قواعد متعلقة بتنظيم الخدمة العمومية وأي تقديم فهو عبارة عن توصيات، أضف إلى ذلك

<sup>1</sup>صباح حمايتي، المرجع السابق، ص 180 .

<sup>2</sup>المرسوم الرئاسي رقم 381/13 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول مكلف بإصلاح الخدمة العمومية والمؤرخ في 2013/11/19، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 59، الصادرة في 2013/11/20 .

<sup>3</sup>نادية ضريفي وحاج أمال جاب الله، المرجع السابق، ص 92 .

فإن الوزير لم يمنح له أي آلية قانونية تسمح له بمتابعة تنفيذ السياسات المتخذة في مجال ترقية الخدمة العمومية<sup>1</sup>.

هذا فيما يخص مهام الوزارة المنتدبة أما فيما يخص تنظيمها الهيكلي والتنظيمي فإن نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 382/13 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية عددها كما يلي<sup>2</sup>:

- 04 مديريات: (المديرية العامة للخدمة العمومية، المديرية العامة للتوظيف العمومية، المديرية العامة للإصلاح الإداري، مديرية الإدارة العامة).

- أمين عام

- رئيس الديوان

- المفتشية العامة تتولى الدور الرقابي.

لكن سرعان ما تم التخلي عن هذه الوزارة الفتية التي لم تدم 06 أشهر وعوضت بالمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 154/14 المؤرخ في 2014/05/05 والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة<sup>3</sup>، لكن السؤال المطروح هنا ماهو المغزى من إلغاء هذه الهيئة بالرغم من الخدمات الميدانية الكبيرة التي قدمتها لخدمة المواطن في شتى المجالات وفي جميع القطاعات أولها تبسيط الإجراءات وتخفيف الوثائق، وكذا تقليص مدة استخراجها، بالإضافة إلى تقليص ملف (أونساج) إلى ورقة واحدة، وغيرها من الإيجابيات التي قدمتها هذه الوزارة<sup>4</sup>.

" وقد رأى أحد المحللين أن سبب التخلي عن هذه الوزارة إما أن هذه الوزارة لم تعد تجدي نفعاً!! وهنا في هذه الحالة كان من المفروض أن تعوض بهيئة أخرى تعوض العجز الذي حل بهذه الوزارة وعدم مقدرتها على قمع الفساد الإداري وعلى رأسه البيروقراطية، وإما أن استحداث هذه الوزارة كان وليد ظرف سياسي، رأيت

<sup>1</sup> صباح حماتي، المرجع السابق، ص 184 .

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 382/13 المؤرخ في 2013/11/19، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 59، المؤرخ في 2013/11/20 .

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي 154/14، المؤرخ في 2014/05/05، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادر في 2014/05/07 .

<sup>4</sup> نادية ضريفي وحاج أمال جاب الله، المرجع السابق، ص 93 .

السلطة أنه يتوجب توظيف ما يلائمه من إجراءات استقطاب الجزائريين للانتخابات الرئاسية؟؟ مع أن الأقرب إلى الصواب حسب المراقبين هو الرأي الثاني"<sup>1</sup>.

ولتعويض الفراغ الذي تركه إلغاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية صدر مرسوم تنفيذي:

- المرسوم التنفيذي رقم 193/14 المؤرخ في 2014/07/03 الذي يحدد صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري .

- المرسوم التنفيذي رقم 194/14 المؤرخ في 2014/07/03 يتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري.

لأن المديرية العامة لإصلاح الخدمة العمومية والمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري أصبحا تابعين للوزير الأول تحت تسمية واحدة " المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري"<sup>2</sup> .

### ثانيا: تقييم مراحل الإصلاح المؤسساتي في الدولة<sup>3</sup>

بقراءتنا لمراحل تطور الإصلاح المؤسساتي في مجال تحسين الخدمة العمومية نلاحظ عدة نقاط نذكر أهمها كما يلي :

✓ يقوم الإصلاح المؤسساتي للهيئات المكلفة بتحسين الخدمة العمومية على مبدأ إعادة التنظيم، وذلك من خلال مجموعة من العمليات التي تهدف إلى تطوير الإدارة العامة وإعادة النظر في هيكلتها باستراتيجية الضم والتفكيك، وكذا إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بينهم .

✓ عدم استقرار القرارات بالنسبة للهيكل التنظيمية فتارة نجد عملية دمج وتارة نجد عملية تفكيك، الأمر الذي يصعب التنسيق بين القرارات السياسية السريعة الخاصة بإلغائها أو دمجها، وبين القرارات المتأنية الخاصة بإدارة وتنظيم هذه الأجهزة، ويرجع السبب في ذلك إلى ربط السياسات الإدارية بأشخاص يمثلون قمة الجهاز الإداري، ومن هنا يمكننا القول أن عملية الإصلاح هي عملية شخصية وليست عملية تنظيمية ذاتية، وهو ما يظهر لنا وبشكل واضح في تغيير الأجهزة الإدارية المصاحب للتغيير في تعيين أعضاء الحكومة .

✓ تشتت جهود الإصلاح بسبب غياب التنسيق والذي سببه تعدد أجهزة الإصلاح وتوزيع مسؤوليات الإصلاح على عدد من القطاعات والوزارات والإدارات .

<sup>1</sup> نادية ضريفي وحاج أمال جاب الله، المرجع السابق، ص 94 .

<sup>2</sup> صباح حمايتي، المرجع السابق، ص 185 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 69 .

✓ غياب الرؤية الاستراتيجية التي ينبغي أن تتبنى عليها عملية الإصلاح، وهذا الأمر يتطلب تضافر جهود نخبة من الأشخاص المؤهلين في هذه المسائل (الأمر الإدارية) لتشخيص المشاكل واقتراح الحلول والبدائل والمشاركة في تنفيذها .

✓ عدم استقرار الهيئات المكلفة بالإصلاح الإداري فتارة تدرج تحت إطار المديرية العامة للتوظيف العمومي وتارة أخرى تحت إطار وزارة الداخلية، سيؤدي هذا إلى نتائج سلبية على المعاملات الإدارية<sup>1</sup> .

### الفرع الثاني: المرصد الوطني للمرفق العام

لقد اتبعت الدولة الجزائرية استراتيجية الإصلاح منذ بدايات سنوات الاستقلال وإلى يومنا هذا وهي متواصلة، حيث رفعت باستمرار شعار "الإدارة في خدمة الجمهور"<sup>2</sup>، وهذا من أجل تحسين الخدمة العمومية والرفع من مستواها إلى ما يتطلع له المواطنين .

ومن خلال ذلك تم إنشاء العديد من الهيئات الإدارية التي أوكلت لها مهمة رقابة أداء الإدارات العمومية سواء المركزية أو المحلية والعمل على تحسين خدماتها من خلال إقتراح كل إجراء يساهم في ذلك، وعليه تم استحداث المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 2016/01/07 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام<sup>3</sup>، إذ يعتبر المرصد هيئة استشارية تابعة لوزير الداخلية والجماعات المحلية وظيفتها تطوير خدمات المرافق العمومية والقضاء على بؤر الفساد الإداري وعلى رأسها البيروقراطية<sup>4</sup> .

والجدير بالذكر أن فكرة إنشاء مرصد وطني للمرفق العام لم تكن وليدة سنة 2016، بل سابقة عن هذا التاريخ، ففي سنة 2013 أكد مخطط عمل الحكومة على ضرورة إنشاء مرصد مكلف بإجراء دراسات وتقديم اقتراحات بهدف تحسين الخدمة العمومية، حيث كان من المنتظر أن يصدر مرسوم تنفيذي يتعلق بالمرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية في شهر أفريل 2014، لكن حالت الظروف دون ذلك جراء التعديل

<sup>1</sup> سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2010/2009، ص 64 .

<sup>2</sup> نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 26، جامعة قلمة، جوان 2019، ص 276 .

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي رقم: 03/16 المؤرخ في 2016/01/07، ضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 2016/01/13 .

<sup>4</sup> نادية ضريفي وحاج أمال جاب الله، المرجع السابق، ص 94 .

الحكومي الذي حدث في 2014/05/07 والذي على إثرها تم إلغاء الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية ونقلت مهامها إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وفق المرسوم 194/14 السالف الذكر.

ولقد تم إنشاء هذا المرصد بإيداع مشروع إنشائه في أواخر شهر سبتمبر لدى الأمانة العامة للحكومة، حيث تمت الموافقة عليه من طرف مجلس الوزراء في شهر ديسمبر 2015 ليتم بعده إصدار المرسوم الرئاسي القاضي بإنشائه في 2016/01/07 .

وعليه؛ تم تنصيب المرصد بتاريخ 2016/03/19 من طرف وزارة الداخلية الذي أكد بأن استحداث هذه الهيئة يندرج ضمن مسعى إصلاحي لرئيس الجمهورية لجعل هذا المرصد آلية من أجل عصرنه خدمات المرفق العام، وتدارك التأخر المسجل في بعض القطاعات للارتقاء بخدماتها إلى ما يتطلع له المواطن<sup>1</sup> . كما وضع الوزير الأول آنذاك بأن المرصد الوطني للخدمة العمومية هو عبارة عن جهاز استشاري وظيفته التحليل والتقييم والاقتراح في مجال تنظيم سير الخدمة العمومية، وسيشارك في هذه العملية كلا من الإدارات العمومية والمجتمع المدني والخبراء ومستعملي الخدمة العمومية وكذا الشخصيات التي تتوفر على الكفاءة في هذا المجال، وهذا التصريح إن دلّ عن شيء فهو يدل على الأهمية الكبيرة لهذا المرصد باعتباره نقطة الانطلاق للتشاور حول أحسن الآليات لتحسين الخدمة العمومية<sup>2</sup>.

ولقد ميزنا هذه الهيئة عن غيرها من الهيئات التي أوكلت لها السلطات العليا مهمة رقابة الإدارة العمومية واقتراح كل إجراء يحسن من الخدمة العمومية باعتبارها آخر هيئة تم استحداثها في هذا المجال، بالإضافة إلى تميزها بأشراك الجميع في اقتراحاتها، لكن هل وفقت هذه الهيئة في مهامها أم مآلها كغيرها من الهيئات حيث أن وجودها غير مجدي وستزول يوماً ما ؟ وهو ما سنتعرف عليه من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: الإطار القانوني والتنظيمي للمرصد الوطني للمرفق العام

بداية يقصد بالمرصد الوطني للمرفق العام طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام والسالف الذكر: " هو هيئة استشارية في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما".

<sup>1</sup> أنظر في ذلك مرجع نصير سمارة، مرجع سابق، ص 279 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 278 - 279 .

## 1/ تعريفه :

كما تم تعريفه بأنه: "هيئة استشارية رسمية، تضم مجموعة من الخبراء والمستشارين والمحللين المتعدي التخصصات، الذين يعملون على تقديم الدراسات والتحليل القبلية والأنية والبعديّة لمختلف المشكلات والقضايا العامة الإدارية التي تواجه عمل الحكومة من أجل إدراك طبيعتها ومتغيراتها الكلية ضمن بيئتها الكلية، ومن ثم تقديم الرؤى والاقتراحات والحلول والبدائل المتاحة بشأنها لصناع القرار، من أجل تمكينهم من تبني سياسات عامة عقلانية رشيدة، تستجيب وتحقق الصالح العام لأفراد المجتمع الجزائري"<sup>1</sup>، ومن خلال هذين التعريفين يمكننا استخلاص خصائص هذه الهيئة كما يلي<sup>2</sup> :

1/ هيئة مركزية رسمية

2/ هيئة عمومية وطنية مساعدة لسلطة التنفيذية

3/ هيئة ذات طبيعة استشارية

4/ هيئة لا تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية .

والمتمعن في خصائص المرصد الوطني خصوصا الخاصيتين 03 و 04 يجد أن هذه الهيئة فاجأت الكثير من المراقبين الذين توقعوا أن تكون مميزة عن غيرها من الهيئات وذلك من خلال منحه المسائل التالية<sup>3</sup>:

1/ الاستقلالية المالية والإدارية وإذا بقيت كجهاز غير مستقل فالأحسن أن تكون تابعة للوزارة الأولى وليس إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وذلك نظرا لمهامها الموكولة لها .

2/ منحه سلطات واسعة وعدم الاكتفاء بالطابع الاستشاري فقط .

## 2/ تشكيلته:

أما فيما يخص الجانب التنظيمي للمرصد الوطني للمرفق العام، فقد تمت تشكيلته وفقا للمادة 08 من

المرسوم الرئاسي 03/16 السالف الذكر كما يلي :

- يتألف الهيئة وزير الداخلية والجماعات المحلية.

- 05 شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة باقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية .

- ممثلوا القطاعات الوزارية المذكورة أدناه ذو رتبة مدير على الأقل وهم :

<sup>1</sup> نصير سمارة، مرجع سابق، ص 280.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 281 .

- \* ممثل عن وزارة المالية برتبة مدير ومفتش.
  - \* ممثل عن وزارة الصناعة والمناجم برتبة مدير او مفتش.
  - \* ممثل عن وزارة الطاقة.
  - \* ممثل عن وزارة التجارة .
  - \* ممثل عن وزارة السكن والعمران والمدينة .
  - \* ممثل وزارة النقل .
  - \* ممثل عن وزارة التربية الوطنية.
  - \* ممثل عن وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.
  - \* ممثل عن وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات
  - \* ممثل عن وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال .
  - \* ممثل عن واحد من كل من المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري .
  - \* ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
  - \* ممثل عن الديوان الوطني لإحصاء .
  - \* رئيسا مجلسين شعبيين ولأثنين يعينهما وزير الداخلية .
  - \* رئيسا مجلسين شعبيين بلديين يعينهما وزير الداخلية .
  - \* ممثلان عن الجمعيات الأكثر تمثيلا .
  - \* يمكن للمرصد أن يستعين في مهامه بمساهمة كل شخص بحكم كفاءته.
  - \* ممثل عن وسائل الإعلام .
- يتم تعيين أعضاء المرصد لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد بقرار من وزير الداخلية وبناءً على اقتراح من المؤسسات والهيئات التي يخضعون إليها، وفي حالة ما إذا انقطعت عهدة أحد الأعضاء يتم استخلافه حسب الأشكال للمدة المتبقية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر المادة 09 من المرسوم الرئاسي 03/16، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، السالف الذكر .

### 3/ مهامه:

كما أشرنا سابقا، فإن المرصد الوطني للمرفق العام كلف بالتشاور مع بعض الوزارات بالإضافة إلى المؤسسات المعنية الأخرى، وذلك لتقييم مدى تنفيذ السياسة الوطنية من طرف الإدارات العمومية وكذا الإشراف عليها في مجال ترقية المرفق العام، ويتأتى ذلك من خلال قيامها بالمهام التالية<sup>1</sup>:

- اقتراح القواعد والإجراءات التي تهدف تجويد سير المرفق العام وتطويره، وذلك بغية تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع متطلبات مستعملي المرفق العام.
- اقتراح تنسيق الأعمال بين المرصد وباقي الوزارات والهيئات الإدارية الأعضاء، وذلك بربط الشبكات بينهما قصد ترقية الابتكار والنجاعة في ميدان خدمات المرفق العام .
- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام (طلبتهم وحاجياتهم)، وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام .
- العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام .
- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام.
- المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها،
- يشجع على تكريس وتطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها.
- يشجع على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم والرد على شكاويهم .
- العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام .
- ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام، وكذا ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لهم .

وهناك من الفقهاء من قسم صلاحيات المرصد الوطني للمرفق العام إلى 04 مستويات أساسية وهي

نفسها الصلاحيات المذكورة أعلاه<sup>2</sup>:

- مهام تخص تنظيم المرفق العام .

<sup>1</sup> أنظر للمواد 03-04-05-06 من المرسوم الرئاسي 03/16، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، السالف الذكر.

<sup>2</sup> نصير سمارة، المرجع السابق، ص ص 281 - 282 .

- مهام تخص الرقي بالخدمة العمومية للمرفق العام .
- مهام تتعلق بعصرنة المرفق العام .
- مهام تتعلق بأخلفة المرفق العام .

إذن من خلال ما ذكر من مهام ممنوحة للمرصد الوطني للمرفق العام، يمكننا القول أن هذه المهام كانت شاملة لعدة جوانب مختلفة ومهمة ومرتبطة بترقية المرفق العام بجميع مستوياته.

#### 4/ طريقة عمله :

يعمل المرصد الوطني للمرفق العام وفق تقارير؛ وهي تلك الوثائق المحررة باسم المرصد، والتي تحتوي على عناصر التقرير ( دراسات أولية، معطيات إحصائية، نتائج مناقشات في اللجان والجلسة العامة واستشارات الخبراء... إلخ) حول أي مسألة عرضت عليه، ويصادق على هذا التقرير بالأغلبية.

وبالرجوع إلى المادتين 14 و15 من مرسوم إنشائه؛ نجد أن هناك نوعين من التقارير وهما:

#### أ) التقارير المرحلية:

وهي التقارير الدورية التي يعدها المرصد وترسل إلى الوزير الأول.

#### ب) التقرير السنوي:

وهو التقرير الذي يرفعه المرصد إلى رئيس الجمهورية مع انقضاء كل سنة " يأتي هذا التقرير مقنن في شكل مرسوم " .

حيث تتضمن هذه التقارير عددا من الاقتراحات والتدابير التي يتم مناقشتها وتعديل عدد منها من طرف الأعضاء، بالإضافة إلى إبداء ملاحظات عامة حول سير المرافق العامة .

#### ج) التقرير الختامي:

يحرر بناءً على ضوء التقارير القطاعية؛ والتي تم عرضها على الخبراء، والتي تتناول عددا من الحلول لتجويد أداء الإدارات العمومية، وبعدها يتم عرضه للمصادقة على أعضاء المرصد بالأغلبية<sup>1</sup>.

والجدير بالذكر أن النفقات الضرورية لسير المرصد تسجل في ميزانية تسيير وزارة الداخلية والجماعات

المحلية<sup>2</sup>، وذلك طبقا لنص المواد 14 - 15 - 16 من المرسوم الرئاسي 03/16 السالف الذكر .

<sup>1</sup> نصير سمارة، المرجع السابق، ص ص 288 - 289 .

<sup>2</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 199 .

## ثانيا: تقييم مكانة ودور المرصد الوطني للمرفق العام:

لقد تميز المرصد الوطني للمرفق العام عن غيره من الهيئات المماثلة له كونه هيئة تشاورية لفئات مختلفة حيث يشاركه في أداء مهامه كلا من الإدارات العمومية والمجتمع المدني والخبراء ومستعملي الخدمة العمومية، وكذا الشخصيات التي تتوفر على الكفاءة في هذا المجال من أجل تطوير خدمات المرفق العام والارتقاء بها إلى ما يتطلع له المواطنون.

ومن خلال ما ذكرناه من خصائص وتشكيلة ومهام المرصد الوطني للمرفق العام، سنحاول تقييم مكانة ودور هذه الهيئة في مدى فاعليتها وتأثيرها في تطوير المرفق العام وذلك من خلال النقاط التالية<sup>1</sup> :

1- بالتمتع في خصائص المرصد الوطني؛ يجد أن هذه الهيئة فاجأت الكثير من المراقبين الذين توقعوا أن تكون مميزة عن غيرها من الهيئات وذلك من خلال منحه المسائل التالية<sup>2</sup>:

- الاستقلالية المالية والإدارية ( الشخصية المعنوية) للمرصد الوطني.
- تبعية هيئة المرصد الوطني للمرفق العام إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنظر إلى مهامه الموكولة إليه أمر غير منطقي، لأنه مكلف بتحسين الخدمة العمومية على مستوى جميع المرافق سواء مركزية أو محلية وليس محلية فقط فإذا لم تكن مستقلة بذاتها فمن الأحسن أن تتبع إلى الوزارة الأولى.
- منحه سلطات واسعة وعدم الاكتفاء بالطابع الاستشاري فقط.
- الطابع الاستشاري للمرصد الوطني للمرفق العام إذا لم يقترن برقابة صارمة فلن يأتي بالأهداف المرجوة منه.

2- بالتمتع في تشكيلة المرصد الوطني، نجد أن هناك عدم وجود توازن في تشكيلته بين ممثلي السلطة التنفيذية وممثلي المجتمع المدني، كما يلاحظ أن عدد الأعضاء الإداريين يفوق بكثير الممثلين المنتخبين، وهو ما يؤكد مرة أخرى تفوق وسمو سلطة المعين على المنتخب في الجزائر، ويأتي هذا بالرغم من خطب رجال السياسة وكبار مسؤولي الدولة كانت تؤكد دائما على ضرورة منح أهمية أكثر للمنتخب، وإضافة إلى ذلك فقد استنتج بعض القطاعات المهمة في عضوية هذه الهيئة كوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، فهي أولى في الاستشارة وهكذا مواضع بحثية .

<sup>1</sup> أنظر في ذلك نصير سمارة، المرجع السابق، من ص 281 إلى ص 294 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 281 .

3- بالتمتع في مهام المرصد الوطني، فهي ليست بالمهام الجديدة، بل هي عبارة عن تكرار لصلاحيات الهيئات السابقة المكلفة برقابة وترقية المرفق العام كوزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية سنة 1964، وكتابة الدولة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري بتاريخ 1971/01/22، وكذا اللجنة الوطنية للإبداع والإصلاح الإداري، أيضا الوزارة لدى الوزارة الأولى المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية سنة 2013.

ولأسف كل هذه الهيئات لم تتمكن من حل أزمة المرفق العام بالجزائر، في انتظار هيئة المرصد الوطني للمرفق العام هل سينتهي بها المطاف كما انتهى غيرها من الهيئات أم سيحدث التغيير إلى الأحسن؟ إذن فبالرغم من مرور 07 سنوات من انشاءه إلا أنه لا يزال مستمرا في عمله الذي حسن نوعا ما من خدمات المرفق العام نظير غيره من الهيئات المشابهة له في المهام والسابقة عليه .

والجدير بالذكر وزير الداخلية " نور الدين بدوي" أثناء تنصيبه للمرصد بتاريخ 2016/03/19 صرح بأن مع بداية عمل المرصد سيتوج بإطلاق بوابة إلكترونية خاصة بخدمات المرفق العام لتحقيق مبتغى وأهداف المرصد والتمهيد لمرحلة تعميم الإدارة الإلكترونية في الإدارات العمومية وخصوصا المحلية منها، وبالإضافة إلى ذلك صرح بعد 06 أشهر من تنصيب المرصد السيد "مخلوف فؤاد" رئيس المرصد الوطني بشروعه في فتح رقم هاتفي أخضر مجاني بعد 15 يوما التي تلي تصريحه، وذلك بهدف تمكين المواطن من رفع انشغالاته وتقديم الشكاوي بكل أريحية .

لكن للأسف مرت سنوات دون الإيفاء بهذين الوعدين بالرغم من سهولة إنجازهما من طرف وزارة سيادية كوزارة الداخلية، وهكذا تصرفات تهز من ثقة المواطن اتجاه الإدارة .

4- الطابع الاستشاري للمرصد الوطني للمرفق العام إذا لمقترن برقابة صارمة فلن يأتي بالأهداف المرجوة منه.

5- من خلال الاطلاع على التقريران السنويان 2017 و2018 اللذان رفعهما المرصد إلى رئيس الجمهورية كأول تقارير في بداية عمله، نجد أن حجم الاقتراحات ليست بالكثيرة، فهي تعد على الأصابع وتفتقر إلى الجدية، فأغلبها سبق وأن تم طرحها من قبل الهيئات المماثلة للمرصد ولم يتم تنفيذها إلى حد الساعة، وتتمثل هذه الاقتراحات في :

- تحسين الخدمة
- تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة
- إنشاء جهاز لليقظة على مستوى الوزير الأول
- تعميم سياسة رقمنة المرفق العام

- إنشاء شبكات إلكترونية لتحسين الاتصال بين المواطنين والإدارة
- تكوين الأعدان العموميين في مجال التواصل، تعزيز الرقابة وفتح طرق الطعن أمام المواطن لإرساء دولة القانون

#### - إعطاء استقلالية أكبر للجماعات الإقليمية

والملاحظ على أرض الواقع؛ أن الكثير من مقترحات المرصد لم تجد لها أذان صاغية، مما زاد في "ابعد الإدارة عن المواطن" على عكس ما تصبو له السلطات الجزائرية، وبالنسبة لرقمنة المرافق العامة فانطلاق مشروع "الإدارة الإلكترونية" بدأ في تجسيده قبل وجود المرصد في حد ذاته .

إن من خلال قراءتنا للنصوص القانونية المنظمة لمهام المرصد الوطني للمرفق العام نجد أنها تحمل مبادئ وأجراءات مهمة، بحيث إذا التزم بتطبيقها المسؤولين وبصورة صحيحة ستساهم في تطوير وترقية خدمات المرافق العمومية المركزية والمحلية على حد سواء .

وعليه؛ وبغض النظر عن النقائص المذكورة أعلاه فالبنسبة لترقية الخدمات العمومية من خلال استحداث مرصد وطني للمرفق العام على مستوى النصوص القانونية موجودة، ويبقى التجسيد لهذه النصوص القانونية على أرض الواقع مرتبط ببحث السلطات العليا عن السبل الكفيلة لذلك، والا فستكون نهاية هذه الهيئة كغيرها من الهيئات المماثلة لها الحل والزوال .

#### المطلب الثاني: الهيئات الإدارية المكلفة بترقية الخدمة العمومية على المستوى المحلي

لقد عملت السلطات الجزائرية على استحداث هيئات تتابع عملية تطوير وتجويد الخدمة العمومية في إطار الإصلاح الإداري، حيث تم ذلك على المستوى المركزي كما رأينا في المطلب الأول من هذا الفصل، بالإضافة إلى استحداثها لهيئات أخرى كجهة مراقبة وتفتيش على المستوى المحلي من أجل تحسين الخدمة العمومية المحلية وتقريب الإدارة من المواطن، وسنتعرف عن هذه الهيئات المحلية من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول : اللجنة الولائية المكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية
- الفرع الثاني: استحداث مندوبيات والملحقات الخاصة بالبلديات

### الفرع الأول : اللجنة الولائية المكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية

استحدثت هذه اللجنة من خلال تعليمية وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 1477 المؤرخة في 2013<sup>1</sup>/09/30، ولقد تم تأسيس هذه اللجنة الولائية تطبيقاً لما جاء في المنشور الوزاري رقم 2102 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية سنة 2012<sup>2</sup>. وأهم ما تضمنه هذا المنشور الوزاري تزويد الإدارة المحلية بمنشآت قاعدية وتجهيزات ضرورية لأداء مهامها ولا يتأتى ذلك إلا بتأطير الموارد البشرية وكذا رقمنة المرافق العمومية وذلك من خلال إدخال الرقمنة لتسهيل الإجراءات للمواطن، بالإضافة إلى ذلك أكد المنشور أن القضاء على الاختلالات الموجودة على مستوى الإدارة خصوصاً في جانب التعامل مع المواطن كمسألة التوجيه والتواصل، والتكفل بالانشغالات، وكذا مسألة حسن الاستقبال وإعلام المواطنين وكل ما يتعلق بالإجراءات الإدارية، والقضاء على بؤر الفساد الإداري كالبيروقراطية والمحسوبية كل هذا سيؤدي إلى إصلاح المرافق العمومية وبالتالي الحصول على أداء مرقي جيد<sup>3</sup>.

وتلى هذا المنشور المنشور الوزاري رقم 1478 المؤرخ في 2013/09/30 المتعلق بإعادة تأهيل المرافق العمومية التابعة لقطاع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، حيث أكد على أنه لتجاوز كل الصعوبات والمعوقات فإن الأمر يتطلب الوقوف على الاختلالات والنقائص كمرحلة أولى، وذلك من خلال إشراك لجان تمثل القاعدة الخلفية للسلطة وتتولى مهمة التفتيش والإشراف والمتابعة والتقييم وكذا معاينة مدى تطبيق الإجراءات الرامية لرفع التحفظات المسجلة في التقارير المعدة من طرف هذه اللجان كمرحلة ثانية<sup>4</sup>، وسنتعرف على هذه اللجنة أكثر من خلال النقاط التالية :

<sup>1</sup> التعليمية الوزارية رقم 1477 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تتعلق بإنشاء لجان ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية، المؤرخة في 2013/09/30 .

<sup>2</sup> المنشور الوزاري رقم 2102، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، المؤرخ في 2012/11/14 .

<sup>3</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص184.

<sup>4</sup> خلود كلاش ، مرجع سابق، ص 74 .

### أولاً: تشكيل اللجان الولائية المكلفة بتحسين الخدمة العمومية المحلية:

يترأس هذه اللجنة الولاية، وهم من يحددون تشكيلة هذه اللجنة بعدما ترسل نسخة من القرار للإدارة المركزية لوزارة الداخلية، حيث تتكون هذه اللجنة طبقاً للتعليمية 1477 السالفة الذكر من أعضاء الإدارات المحلية كما يلي :

- الأمين العام للولاية
  - مدير التنظيم والشؤون العامة وهو من يكلف بأمانة اللجنة
  - المفتش العام للولاية
  - مدير الإدارة المحلية
  - 04 ولاية منتدبين أو 04 رؤساء دوائر على الأكثر
  - 04 رؤساء مجالس شعبية بلدية على الأكثر
  - 04 أمناء عامون للبلديات على الأكثر مع مراعاة التنوع في تمثيل البلديات
  - عضوين من المجلس الشعبي الولائي
- ويمكن أن يحضر لاجتماعات هذه اللجنة إضافة إلى هؤلاء؛ أساتذة جامعيين أو ممثلي الحركة الجمعوية الذين يمكنهم إثراء أعمالها .

ويتم مشاركة هؤلاء من باب إشراك المواطن في العملية الإصلاحية واستشارته كما جاء في التعليمية الوزارية التي تخص استشارة المواطن، لكن للأسف فحسب هذه التعليمية فإن إشراك المواطن من باب الخيار وليس من باب الإلزام، وهذا بالرغم من أن كل أعمال ونشاطات هذه اللجنة يصب في خدمة المواطن!!<sup>1</sup>.

### ثانياً: مهام اللجنة الولائية المكلفة بتأهيل المرفق العام:

تتولى اللجنة الولائية لتأهيل المرفق العام مجموعة من المهام ذات الطابع الرقابي وتتمثل هذه المهام في<sup>2</sup>:

- ضبط وحصر الصعوبات التي تعيق عملية تأهيل المرافق العمومية الإدارية .
- تقديم الاقتراحات والتوصيات المتعلقة بتأهيل المرافق العمومية الإدارية .

<sup>1</sup> أمال بوقاسم، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013/2016 "دراسة استطلاعية لآراء اساتذة وطلبة جامعيين"، أطروحة دكتوراه تخصص إدارة الموارد البشرية، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2017/2018، ص 135 .

<sup>2</sup> التعليمية الوزارية رقم 1477، السالفة الذكر .

- مرافقة المصالح الإدارية المحلية في المجالات المتعلقة بتأهيل المرافق العمومية.
- التقييم الدوري لنشاطات المصالح المحلية الموجهة عادة لتأهيل المرافق العمومية الإدارية .

ثالثا: طريقة سير عمل اللجنة الولائية ودورها في ترقية الخدمة العمومية المحلية:

من خلال المهام الموكولة لها ترسل اللجنة تقريرا شهريا تشرح فيه تفاصيل نشاطاتها إلى الإدارة المركزية "وزارة الداخلية والجماعات المحلية"، بحيث يتضمن كل اقتراح من شأنه أن يضيف الإصلاح للمرافق العمومية المحلية وخاصة في أمور الإجراءات الإدارية وكذا نوعية الإطار البشري، وذلك قبل 10 من الشهر الذي يليه كأقصى حد<sup>1</sup>.

ولقد حدد تاريخ 2013/10/10 لإرسال أول تقرير للجنة كأقصى حد باعتباره انطلاقة لبداية عملها<sup>2</sup>، وبشكل عام التقارير تشتمل على تحديد النقائص التي تعاني منها المرافق العمومية المحلية إلى جانب طرح الاقتراحات التي من شأنها أن تنقص من تلك الاختلالات وعلى وجه السرعة، ولذا فاللجنة تركز على 06 محاور أساسية في تقاريرها نذكرها كما يلي:

#### 1. استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم:

ويقصد بها تهيئة المرافق العمومية لاستقبال المواطنين باستقبال لائق، وكذا التكفل بكل انشغالاته، لأن الركيزة الأساسية في ترقية الخدمة العمومية المحلية هو حسن استقبال وتوجيه المواطنين من طرف موظفي الاستقبال<sup>3</sup>، ولتحقيق هذه الركيزة يجب توفير عدة تدابير نذكرها كما يلي:

- تهيئة وتجهيز المرافق العمومية المحلية
- وضع نظام التذكرة الذي يسمح باحترام ترتيب الأدوار
- وضع لوحات الإعلانات والتوجيه
- انتقاء أعوان شبابيك أكفاء لوظيفة استقبال المواطنين<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سهام رابحي، مرجع سابق، ص 185 .

<sup>2</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 76 .

<sup>3</sup> أنظر في ذلك مرجع: بريق عمار، حنان بن زغبي، الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية، مجلة آفاق للعلوم، العدد 08، الجزء 01، جوان 2017، ص329.

<sup>4</sup> أمال بوقاسم، مرجع سابق، ص 140.

ومما تجدر الإشارة إليه أن كل هذه التدابير نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 131/88 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن السالف الذكر، الذي أولى أهمية بالغة لمسألة حسن استقبال المواطنين خصوصا في المواد 12-13-14 منه .

كما تم اصدار القرار المؤرخ في 1988/09/04 المتضمن تحديد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم واعلامهم، حيث ألزم الإدارة المحلية باتخاذ جملة من التدابير التي من شأنها تحسين استقبال المواطنين<sup>1</sup>.

أيضا من النصوص القانونية التي تركز حق المواطن في استقبال حسن التعليم رقم 1587<sup>2</sup> من طرف وزير الداخلية موجهة للولاة بخصوص استقبال المواطنين والتكفل بتطلباتهم، حيث شدد في التعليم على تنظيم المقابلات والتكفل بانشغالات المواطنين، وضبطها بصفة جيدة تتلائم مع برامج عمل المسؤولين المحليين المعنيين، ويتم تنظيم ذلك من خلال<sup>3</sup> :

- تحديد يوم مشترك أسبوعيا لجميع المصالح الإدارية من أجل مقابلة المواطنين والسهر على احترامه من طرف جميع المسؤولين المعنيين.

- بالنسبة لولايات الجزائر، وهران، سطيف، تيزي وزو، باتنة، الجلفة، البليدة، الشلف، المسيلة، تلمسان، قسنطينة، بجاية: يكلف السادة الأمناء العامون بإجراء المقابلات الأسبوعية تحت إشراف والي الولاية وبمتابعة مستمرة منه وبحضور المديرين التنفيذيين الذين يمكن ان يكونوا معنيين بمحتوى شكاوي المواطنين .

- بالنسبة لولايات الجنوب: أدرار، إيزي، تمنراست، غرداية، ورقلة، الوادي، بسكرة، تندوف، بشار، ونظرا لبعده المسافة التي تفصل بعض البلديات عن مقر الولاية وظروف التنقل، يتعين إعطاء الأولوية لتنظيم المقابلات من طرف السادة رؤساء الدوائر بحضور رؤساء المصالح المحلية المعنية واتخاذ الاجراءات المناسبة في شأنها، وضمان متابعة مباشرة ومستمرة من طرف والي الولاية الذي يتلقى دوريا تقارير عنها.

- بالنسبة لباقي الولايات يتولى والي الولاية شخصا إجراء المقابلات مع المواطنين.

ويتولى مهمة متابعة المقابلات مسؤول الخلية المكلفة باستقبال المواطنين في كل ولاية، دائرة، بلدية قصد المشاركة في المقابلات ليقوم تحت اشراف والي تجميع حصيلة المقابلات التي تمت خلال الشهر

<sup>1</sup> القرار المؤرخ في 1988/09/04، المتضمن تحديد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادر بتاريخ 1988/09/28.

<sup>2</sup> التعليم الوزاري رقم 1587 بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتطلباتهم وانشغالاتهم، الصادرة بتاريخ 2013/10/23 .

<sup>3</sup> أمال بوقاسم، مرجع سابق، ص 137.

وارسالها إلى الإدارة المركزية "وزارة الداخلية" قبل 10 من الشهر الذي يليه، ويفيد هذا الإجراء في نقطتين؛ الأولى : الوصول إلى صميم انشغال المواطنين، والثانية : تقييم مدى فعالية المصالح الإدارية والمسؤولين القائمين عليها<sup>1</sup>.

أيضا من التدابير التي قامت بها السلطات من أجل تكريس حق المواطن في استقبال حسن والتكفل بكل انشغالاته، تم إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية\* من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي رقم 45/20 المؤرخ في 20/02/2020 السالف الذكر، وذلك بهدف وضع قواعد صلبة لعلاقة جديدة بين المواطن والإدارة، حيث يعكف وسيط الجمهورية على استقبال المواطنين، وتنظيم جلسات استماع، كما يخول هذا المرسوم لوسيط الجمهورية تسوية النزاعات، والمتابعة والمراقبة مما يسمح له بتقييم العلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>2</sup>.

وانطلاقا من التقارير المرفوعة من طرف اللجان الولائية إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛ صدرت مجموعة من التعليمات من بينها المذكورة أعلاه، والتي تضمنت التوصيات التالية في إطار تحسين استقبال المواطنين<sup>3</sup>:

✓ تخصيص قاعة انتظار لائقة لهذا الغرض، كأن تكون مجهزة بمكيف أو المدفأة، تكون واسعة ومهيأة لاستقبال المواطنين .

✓ متابعة المقابلات من طرف مسؤول الخلية المكلفة باستقبال المواطنين في كل دائرة وكل بلدية وكل ولاية لمتابعة مدى تنفيذ تعليمات وزارة الداخلية .

✓ انتقاء أعوان أكفاء ومؤهلين لاستقبال المواطنين.

✓ إجبارية توفر مكاتب الاستقبال على عدة سجلات مصنفة كما يلي :

<sup>1</sup> أنظر في ذلك مرجع أمال بوقاسم، مرجع سابق، ص 138 .

\* لقد تم استحداث هيئة وسيط الجمهورية في تجربة سابقة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 23/03/1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 20، الصادر في 31/03/1996، ولقد تم الغائه بموجب المرسوم الرئاسي 170/99، المؤرخ في 02/08/1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادر في 04/08/1999 .

<sup>2</sup> الموقع الإلكتروني : <https://www.el-mouradia.dz>، تم الإطلاع عليه يوم الإثنين الموافق لـ 12/06/2023، على الساعة 01:44 صباحا.

<sup>3</sup> لمزيد من التفاصيل أنظر عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 64- ص 70.

- سجل خاص بتدوين الاقتراحات والملاحظات من طرف المواطنين .
- سجل خاص بالوارد والصادر المتعلق بشكاوي المواطنين، واجبارية فصله عن بريد الإدارة العادي.
- سجل مخصص لمتابعة إجراءات الشكاوى إلى غاية الرد وتبليغ المعنيين، والجدير بالذكر أن هذه الوسائل التقليدية في إطار الزوال نحو تطبيق الخدمة العمومية الإلكترونية ومن مقترح البدء بتطبيق "انشغالاتي"، حيث يتم تلقي الشكاوي من طرف المواطنين في هذا التطبيق ومن خلاله يتم الرد عليهم<sup>1</sup>.
- ✓ ضرورة المتابعة الدورية من طرف مسؤولي الإدارة المحلية ( الوالي رؤساء المجالس الشعبية البلدية) على السجلات المذكور أعلاه وذلك بالاطلاع والتأشير عليها، واصدار أوامر بشأن هذه الشكاوى.
- ✓ ضرورة تعليق الشارة المهنية لكل موظف واضحة المعلومات من أجل التعرف عليه بكل سهولة<sup>2</sup>.
- ✓ تخصيص مواقع الكترونية رسمية لوزارة الداخلية وللولايات، أما البلدية فلم تبادر بهذا الأمر بالرغم من أن هذه الخطوة من شأنها أن تسهل عملية تلقي الخدمات والرد على الانشغالات .
- ✓ توفير خدمة الاستقبال الهاتفي لكل الإدارات العمومية وخصوصا المحلية، وإتاحة أرقامها على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، وكذا تخصيص رقم أخضر مجاني بكل الإدارات المحلية لطرح المواطنين لانشغالاتهم والرد عليها بسرعة.
- وفي الأخير؛ يمكننا القول أنه وبالرغم من مجهودات الدولة في تحسين استقبال المواطنين من طرف الإدارة المحلية باعتبارها الانطلاقة لتقديم الخدمة العمومية، إلا أن جل التعليمات والمراسيم لم تنفذ بحذافيرها ولهذا المواطن لا يزال في معاناة مع الإدارة المحلية ومن بين هذه النقائص نذكر ما يلي<sup>3</sup>:
- لحد الساعة مكان استقبال المواطنين عبارة عن كراسي ليجلس عليها المواطن في انتظار دوره لحصوله على الخدمة المطلوبة.
- عدم توفر الإدارة المحلية على أعوان وموظفين تتوفر فيهم الشروط القانونية لشغل هذا المنصب "مكلف بالاستقبال والتوجيه في الإدارة المحلية" .
- تكوين أعوان الاستقبال تم في فترة وجيزة وغير كافية لهكذا مناصب\* .

<sup>1</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 79 ، أنظر أيضا في هذا الموضوع مرجع: خوشي عبد الرحمان، آلية تحسين التكفل بانشغالات المواطنين تطبيق "انشغالاتي"- حالة بلدية تيجلابين ولاية بومرداس، مجلة أبعاد اقتصادية المجلد 07، العدد 01، جوان 2017، ص 335- 337 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، الصفحة نفسها .

<sup>3</sup> بريق عمار، حنان بن زغبي، مرجع سابق، ص 333.

- إهمال فئة المعاقين خصوصا الصم البكم لصعوبة تواصل المكلف بالاستقبال والتوجيه معهم .
- أرقام الهواتف الخاصة بالاستقبال في غالب الأحيان مشغولة أو معطلة .
- عدم تزويد البلديات بموقع رسمي على شبكة الأنترنت .
- عدم تحيين وتحديث الملصقات والألواح الإعلانية بالشكل الذي يسهل قراءتها.
- عدم احترام أوقات العمل .

## 2. التوجيه وإعلام المواطنين:

من أهم مبادئ التسيير العمومي الجديد إعلام المواطن وتوجيهه وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، وذلك من أجل الارتقاء بالخدمة العمومية، وعليه يجب أن توفر الإدارة وتسخر كل الإمكانيات اللازمة من أجل تحسين الخدمة العمومية في مجال الإعلام باعتبارها محور أساسي في مجال تحسين الخدمة العمومية. ويعتبر حق المواطن في الإعلام من أهم المسائل التي تطرق لها دستور 2016 في مادته 51 بنصها على: ( الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات مضمونا للمواطن)<sup>1</sup>، وعليه فإن هذا الحق هو حق دستوري .

كما نص على هذا الحق المادة 06 في فقرتها 03 من الميثاق الإفريقي بقولها: (تقوم الإدارة العامة بوضع نظام وإجراءات اتصال فعلية، بقصد ضمان إعلام العموم حول الخدمات العامة وتحسين وصول المستخدمين إلى المعلومات وتلقي آرائهم ومقترحاتهم وشكواهم)<sup>2</sup>.

أيضا من النصوص القانونية التي تدعم هذا المحور " اعلام المواطنين وتوجيههم"؛ المرسوم التنفيذي رقم 131/88 في قسمه الأول بعنوان اعلام المواطن، دون أن ننسى قانون البلدية 10/11 الذي جاء بابه الثالث بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية<sup>3</sup>.

وعليه وكما أشرنا وفصلنا في مواضيع سابقة؛ نلاحظ أن الجانب النظري موجود لحماية حق المواطن في الإعلام باعتباره محور أساسي لتحسين الخدمة العمومية، لكن الواقع غير ذلك، حيث نجد الموظفين إذا

\*دأب تكوين الأعوان المكلفين باستقبال وتوجيه المواطنين 05 أيام من 2014/11/09 إلى غاية 2014/11/13 .  
القانون 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري 2016، السالف الذكر .

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 415/12، المؤرخ في 2012/12/11، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمدة ب أديس أبابا، بتاريخ 2011/01/31، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، الصادر بتاريخ 2012/12/16 .

<sup>3</sup>خلود كلاش، مرجع سابق، ص ص 80 - 81.

طلب منهم إي مواطن وثيقة معينة كتعلية معينة أو إحصائيات مسألة ما، يمتنعون عن ذلك بدافع سر المهنة، فهم يخلطون بين ما يجب إعلامه للمواطنين وما هو سري لا يجب إظهاره، ولهذا كان الأجر حماية لضمانة الإعلام ومواكبة للرقمنة؛ أن يُخصص لكل إدارة محلية شاشات إلكترونية كبيرة تعرض في الشوارع، أو مواقع إلكترونية لينشر بها جميع نشاطاتها ومداواتها وكذا التعليمات الموجهة لها والإحصائيات... إلخ من المسائل التي يجب أن يعلم بها المواطن تحسينا للخدمة العمومية المحلية.

من خلال ما سبق، يتضح أن الدولة تسعى للوصول إلى طابع الشفافية على الأعمال التي تقوم بها، ويتأتى ذلك من خلال سهولة الدخول إلى المعلومات بوسائل إعلام عصرية<sup>1</sup>، وذلك من خلال :

- ✓ تخصيص لوح إعلانات عند مدخل مقر البلدية بما يحتويه من ملصقات تتضمن على سبيل المثال نسخة من مداوات المجلس الشعبي البلدي، اعلانات عن مناقصات... الخ .
- ✓ تخصيص لوح توجيهي، يتضمن بوضوح الهياكل الإدارية بالبلدية ومحتوى كل طابق أو كل رواق من مصالح، وكذا أرقام المكاتب<sup>2</sup> .

✓ إعلانات رقمية توضح الخدمات المقدمة والوثائق المستخرجة ومكونات الملفات لإعلام المواطنين<sup>3</sup> .

### 3. تخفيف الإجراءات الإدارية:

فيما يخص تبسيط الإجراءات الإدارية فقد تم إلزام الجهات المعنية بنشر وبطريقة واضحة قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة لكل إجراء يساهم في تقديم خدمة عمومية، تنسيق أوقات العمل مع أيام الاستقبال، توفير الأجهزة الإلكترونية للتواصل مع المواطنين سواء في الرد عن طلباتهم واستفساراتهم أو إعلامهم بأمور تخص الخدمة العمومية كاستخدام البريد الإلكتروني، المواقع الإلكترونية، اللوحات الإلكترونية، من أجل تجنب تنقل المواطنين من جهة وتجنب الفوضى ومسألة الطوابير من جهة ثانية، ولا يتم استدعاء المواطن إلا في حالة الضرورة .

ومن أهم الأسباب التي أدت إلى تدني مستوى الخدمة العمومية؛ مسألة تضخم الملفات الإدارية، لأن هذه المسألة هي السبب الرئيسي في تزايد الاقبال على الإدارة، وبالتالي سنكون أمام ظاهرة الطوابير والفوضى، بالإضافة إلى ظاهرة المحاباة والمحسوبية والرشوة والبيروقراطية، إلى آخره من مظاهر الفساد الإداري.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 81 .

<sup>2</sup> للمزيد من التفصيل أنظر مرجع بريق عمار، حنان بن زغي، مرجع سابق، ص 332.

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 81 .

وعليه؛ عمدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى إصدار تعليمات بهذا الخصوص والأمر بتطبيقها على وجه السرعة ومن بين هذه التعليمات؛ التعليمات الوزارية رقم 1599 والمتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارة المحلية<sup>1</sup>، وكذا التعليمات رقم 3138 المتعلقة بأجال إصدار الوثائق وتخفيف الملفات الإدارية<sup>2</sup>.

ولقد دعمت الحكومة تعليمات وزارة الداخلية بمرسوم تنفيذي رقم 363/14 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل<sup>3</sup>، من جميع الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية<sup>4</sup>.

**4. تدريب المورد البشري للمرافق العمومية المحلية:**

لقد تطرقنا في الفصل الأول من هذا الباب بالتفصيل إلى تأهيل الموارد البشرية كآلية لتحسين الخدمة العمومية، لكن في هذا العنصر سنسلط الضوء على أعوان البلدين المكلفين بالاستقبال والتوجيه وكذا الأعوان بشباك الحالة المدنية وما لهم من أهمية خاصة في تجويد الخدمة العمومية المحلية.

• الأعوان المكلفين بالاستقبال والتوجيه في الإدارة المحلية :

يعود الأساس القانوني لهذا المنصب في المادة 92 من المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية<sup>5</sup>، وذلك تنفيذا للمادة 11 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية السالف الذكر.

ولقد اشترطت المادة 100 من المرسوم التنفيذي 334/11 أن تتوفر في عون الاستقبال والتوجيه شرط الخبرة، حيث يتم تعيينهم من بين:

---

<sup>1</sup>التعليمات الوزارية رقم 1599، المؤرخة في 25/05/2011، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمة الصادرة عن الإدارة المحلية، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

<sup>2</sup> التعليمات الوزارية رقم 3138، المؤرخة في 31/10/2013، المتعلقة بأجال إصدار الوثائق الإدارية وتخفيف الملفات الإدارية، الصادرة عن الإدارة المحلية، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

<sup>3</sup>المرسوم التنفيذي رقم 363/14، المؤرخ في 15/12/2014، المتعلق بالأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة بتاريخ 2014/12/16 .

<sup>4</sup>خلود كلاش، المرجع السابق، ص 82 .

<sup>5</sup> المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، السالف الذكر.

- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، ويثبتون 03 سنوات خدمة فعلية .

- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق الإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، ويثبتون 08 سنوات من الخدمة الفعلية .

- الأعوان الرئيسيين للإدارة الإقليمية والموظفين المنتمين لرتبة معادلة ويثبتون 10 سنوات خدمة فعلية. أما بخصوص المهام الموكولة لأعوان الاستقبال والتوجيه فلقد تم النص عليها من خلال المادة 96 من المرسوم التنفيذي 334/11 السالف الذكر<sup>1</sup>، ومن أهمها ضمان استقبال الجمهور وتحسين ظروف الاستقبال والتوجيه وذلك من خلال اقتراح كل إجراء يراه مناسبا في ذلك.

ولقد كلفت المادة 75 من المرسوم التنفيذي 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية<sup>2</sup>، والمادة 92 من المرسوم التنفيذي 334/11 السالف ذكره؛ على أن منصب أعوان الاستقبال والتوجيه من المناصب العليا، وهذا إن دلّ عن شيء فإنه يدل محاولة السلطات العليا الارتقاء بسلوك الموظف العمومي، ومنه ينعكس على جودة الخدمة العمومية .

#### • أعوان مصلحة الحالة المدنية:

لقد وجهت وزارة الداخلية مجموعة من التعليمات إلى إدارة البلدية بخصوص أعوان مصلحة الحالة المدنية لما لهذه المصلحة من أهمية في تقديم الخدمة العمومية بصفة مباشرة وكذا احتكاكها بالمواطنين، ومن أهم هذه التعليمات نذكر مايلي<sup>3</sup> :

- تكليف اعوان ذو كفاءة وخبرة ومؤهل، بما يتناسب مع العمل في هذه المصلحة .
- الالتزام بلباس رسمي وحملهم للشارة التعريفية بها كل المعلومات الشخصية ووظيفته.
- التركيز على شخصية الموظف عند انتقاء هؤلاء الأعوان لأداء مهامهم بهذه المصلحة، وخصوصا سلوك الموظف سواء من ناحية الانضباط أو الأقدمية أو الرزانة لانعكاسها المباشر على علاقة الإدارة بالمواطن.
- بالنسبة للموظفين الذين يمنح لهم مهمة تفويض الإمضاء في الحالة المدنية، يجب ان يتمتعوا بكفاءة ووعي كافيين لتجنب الوقوع في الأخطاء المادية واللغوية عند تحرير العقود<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>المزيد من التفاصيل أنظر في ذلك مرجع بريق عمار، حنان بن زغبي، مرجع سابق، ص 331.

<sup>2</sup>المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 2008/01/19، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادر في 2008/01/20 .

<sup>3</sup>خلود كلاش، المرجع السابق، ص 86.

والجدير بالذكر أن من مستخدمي الحالة المدنية مفوض الحالة المدنية، وكذا مسؤول رقمنة الحالة المدنية، فبعد تحول الإدارة التقليدية إلى إدارة الكترونية سعت الدولة تخصص مسؤول لكل بلدية يتابع هذه المسائل، واعتبر هذا المنصب من المناصب العليا ذات الطابع الوظيفي<sup>2</sup>.

#### 5. آليات التقييم الدوري لبرامج العمل :

لقد ألزمت الإدارة المركزية كل المسؤولين المحليين أن يقوموا بمتابعة ومراقبة وتفتيش وتقييم كل الأعمال الموضوعة تحت مسؤوليتهم<sup>3</sup>، وذلك من أجل محاربة الفساد الإداري بكل أنواعه، وتبسيط المعاملات مع المواطنين، وقد تم ذلك باتباع مجموعة من التدابير نذكر أهمها<sup>4</sup> :

✓ تفقد أعمال البلديات من حين إلى آخر من طرف لجان تعمل لدى الوالي باعتباره الجهة الوصية، وذلك من أجل معاينة مدى تطبيق التعليمات الوزارية .

✓ مرافقة التعليمات الوزارية وكل التدابير التي اتخذتها السلطات المركزية بنظام تقييم وتقييم، وتأتي هذه العملية بعد مرحلة التفتيش والمراقبة التي تقوم بها المصالح الرقابية، وإلا فما دور التفتيش والرقابة اذا لم تتبع بتقييم وتقييم !.

✓ وضع المجالس الشعبية البلدية موضوع إعادة تأهيل المرفق العام من أولويات جدول أعمال اجتماعاته، وذلك لكي يتم تسجيل كل النقائص والاختلالات، ليتم فيما بعد اصدار تعليمات أخرى لتدارك تلك النقائص .

✓ بالنسبة لعملية التفتيش لا تعني الإدارة فقط ، وذلك من أجل ضمان فعاليتها يستوجب الأمر إشراك كافة فئات المجتمع من مواطنين ومسؤولين المصالح المعنية لتدارك النقائص في مجال تنفيذ برنامج تحسين اداء المرافق العمومية والمرسلة لكل الهيئات المحلية؛ بلديات، دوائر، الولايات.

✓ من أجل ضمان متابعة كل المرافق العمومية المحلية في أداء مهامها؛ تقوم لجان التفتيش المحلية بدورها خارج أقاليم تعيينها، وذلك لتحقيق نزاهة وشفافية .

✓ في حال امتنع موظف أو إدارة عن تنفيذ التدابير والتعليمات الوزارية، تتخذ ضدهم اجراءات عقابية سواء ادارية أو جزائية تبعا لنوع الخطأ .

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص ص 61-62.

<sup>2</sup> أنظر المادة 08 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2017/12/21، الذي يحدد عدد المناصب العليا ذات الطابع الوظيفي بعنوان إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادر في 2018/02/07 .

<sup>3</sup> للمزيد من التفاصيل أنظر عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص ص 136-139.

<sup>4</sup> خلود كلاش، المرجع السابق، ص 87 .

وفي الأخير؛ لقد تم إلغاء اللجنة الولائية لتأهيل المرفق العام بإلغاء الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية في 2014 بموجب المرسوم الرئاسي 154/14 السالف الذكر، ولقد تم تعويضها بلجنة جديدة سميت باللجنة الولائية التي أنشأت من خلال تعليمة وزارية في ديسمبر 2015، ويكمن عمل هذه اللجنة الجديدة في المراقبة والمتابعة لتنفيذ أحكام المرسوم التنفيذي إضافة إلى أنها أنشأت من أجل دراسة اقتراحات تحسين الخدمة العمومية وتخفيف الإجراءات الإدارية، وتجتمع تقريبا أسبوعيا، وتتشكل هذه اللجنة من:

- المفتش العام للولاية
- ممثل عن الإدارة المحلية
- رؤساء الدوائر
- الأمناء العامين للدوائر
- الأمناء العامين للبلديات

وبمجرد إنشاء هذه اللجنة قامت بإرسال طلب للمديريات التنفيذية على مستوى الولاية مثل مديرية التربية والسكن والتعمير والضمان الاجتماعي لكي يقدموا اقتراحات حول تخفيف الإجراءات والوثائق الإدارية أو تقليص الأجال، ومن ثم تقدم هذه المديريات اقتراحاتها للجنة، لتقوم هذه الأخيرة باستدعاء المديرية المعنية وباقي أعضاء اللجنة لحضور الاجتماع ودراسة تلك الاقتراحات، وبعدها يتم ارسال محضر الاجتماع إلى وزير الداخلية لتقوم هذه الأخيرة بالتنسيق مع القطاعات المعنية لدراستها وتحديد إجراءات تنفيذها<sup>1</sup>.

ومن خلال ما تم التطرق إليه من إجراءات اتخذتها السلطات في اطار اصلاح الخدمة العمومية المحلية، وهو ما أكده بيان اجتماع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية في 2013/12/30، حيث تم التصريح بالزامية الالتزام وبصفة دائمة على النجاعة وتبسيط الاجراءات الإدارية من طرف أعوان الإدارة، وذلك لتخفيف ثقل الملفات والإجراءات على المواطن، وتعتبر هذه المرحلة من خلال ما تم إنجازه عبارة عن مرحلة تحضيرية لما هو قادم من خطط وبرامج تصب في تجويد الخدمة العمومية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أمال بوقاسم، مرجع سابق، ص 154 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 141 .

## الفرع الثاني: استحداث مندوبيات والملحقات الخاصة بالبلديات لتقريب الإدارة من المواطن

نظرا للاكتظاظ الذي تعاني منه البلديات باعتبارها الإدارة الأقرب إلى المواطن أدى إلى تدخل الوزارة الوصية لإنشاء مندوبيات وملحقات للبلديات بغية تقريب الإدارة من المواطن، وكذا تقليص الضغط على البلديات، حيث جعلت هذه المسألة من ضمن أولوياتها لما لها من أهمية ودور أساسي في تحسين الخدمة العمومية، ولمعرفة الإطار التنظيمي لهاتين الإدارتين ودورهما في تحسين الخدمة العمومية، ننتقل إلى النقطتين الموالتين:

### أولاً: الإطار التنظيمي للمندوبيات والملحقات للبلديات:

إن استحداث والمندوبيات والملحقات بالبلديات يرجع أساسه القانوني إلى المادة 133 من قانون البلدية رقم 10/11 بنصها على: "يمكن البلدية أن تحدث مندوبيات وملحقات البلدية في حدود اختصاصاتها، تحدد قواعد التنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها عن طريق التنظيم"، وبالتالي تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 258/16 الذي يحدد كيفية إنشاء مندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها<sup>1</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه؛ أن التوجه نحو استحداث المندوبيات والملحقات البلدية من أجل تحسين الخدمة العمومية، كان بناءً عن التقارير المعدة من طرف اللجنة الولائية التي أكدت على مدى أهمية هذه الهياكل لتخفيف العبء على البلدية، وهو ما أكدته التعليمات 3064 المؤرخة في 2013/10/27<sup>2</sup>.

ويتم إنشاء المندوبيات والملحقات البلدية بموجب مرسوم يعين حدودها، وطبقاً للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 258/16 السالف الذكر فإن صدور المرسوم الذي ينشئ المندوبية أو الملحقة يكون بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي بناءً على دراسة مسبقة تعدها البلدية، وبعدها تتم موافقة الوالي ووزير الداخلية والجماعات المحلية .

تعتبر المندوبيات والملحقات هياكل إدارية تابعة للبلدية، وعملها يُسَيَّر تحت السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، لأن الإطار الهيكلي للبلدية يتشكل من<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 258/16 المؤرخ في 2016/10/10، يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، الصادر في 2016/10/19، ص 12.

<sup>2</sup> التعليمات رقم 3064 المؤرخة في 2013/10/2، والمتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

- المقر الرئيسي (وملحقاته المحتملة) الذي توجد فيه المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
  - المندوبيات البلدية التي يمكن إنشائها لضمان مهام المرافق العمومية .
  - الملحقات الإدارية التي يمكن إنشائها بهدف تقريب الإدارة من المواطن .
- وبالرغم من استحداثها كان بموجب قوانين البلدية أو المرسوم التنفيذي 258/16، إلا أن جميع هذه النصوص كانت غامضة في تحديد مفهوم وطبيعة هذه المندوبيات والملحقات، وكذا المركز القانوني الذي تحتله ضمن التنظيم الإداري البلدي.
- وبالتالي يمكن أن نعتبرها شكل من أشكال التسيير الإداري الموسع الموكل للبلدية، ويقوم رئيسها بمهام مفوضة له من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهي هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي وفي نفس الوقت تختلف عن المحافظة وعن المقاطعة الإدارية<sup>3</sup>، ويمكن أن نشبهها بالدائرة باعتبارها هيكل تابع لإدارة الولاية وهي نفس الشيء هيكل تابع لإدارة البلدية، والسبب من وجود هذه الملحقات والمندوبيات هو تسهيل عملية تسيير شؤون البلدية وتقريب الإدارة إلى البلدية.
- ولإمكانية إنشاء المندوبيات والملحقات للبلديات يجب مراعاة بعض الشروط التي ذكرها المرسوم التنفيذي رقم 258/16 السالف الذكر في المواد 02 و 03 و 09 منه وهي :
- ✓ بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر العاصمة تستثنى من حق إنشاء مندوبيات بلدية .
  - ✓ يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عند تعيين المندوبيات بالبلديات الحضرية الكبرى، انسجام المنطقة المحددة من الجانب العمراني وطبيعة الحاجات في مجال المرافق العمومية .
  - ✓ يجب أن يأخذ بعين الاعتبار عند تعيين المندوبيات بالبلديات ذات الامتداد الجغرافي الشاسع، التجمعات الثانوية الموزعة عبر إقليمها ونطاقات تأثيرها المعرفة، خصوصا من خلال الاعتبارات التي تضمن فعالية المرفق العمومي ونجاعته .
  - ✓ يسمح للبلديات أن تقوم بالتنظيم الكامل لإقليم البلدية بأسلوب المندوبات .
- وبالرجوع إلى المادتين 136 - 138 من قانون البلدية نجد أن المعايير التي بناءً عليها يتم إنشاء مندوبية أو ملحقة بلدية هي :

<sup>1</sup> أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 258/16 السالف الذكر .

<sup>2</sup> عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 17.

<sup>3</sup> كلاش خلود، مرجع سابق، ص ص 89 - 90 .

## 1/ معيار الطابع الجغرافي (شساعة المساحة الجغرافية)<sup>1</sup>:

بما أن الهدف من إنشاء المندوبيات والملحقات البلدية كما سنفصل في هذا الأمر لاحقا هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، فإنه يتعين على البلدية المعنية باستحداث هذه الهيئات أن تأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي يواجهها المواطن أثناء تنقله إلى البلدية، خصوصا في ولايات الجنوب، لأن اتساع الرقعة الجغرافية لبعض البلديات وامتدادها الواسع كان السبب الرئيسي في إنشاء المندوبيات والملحقات البلدية<sup>2</sup>.

2/ معيار الكثافة السكانية<sup>3</sup>: من المفترض أن معيار الكثافة السكانية الكبيرة داخل إقليمها<sup>4</sup> من أهم المعايير المعتمدة لاستحداث أي هيئة ضمن التنظيم الإداري المحلي، بالإضافة إلى ذلك وبالرجوع إلى العلاوات التي يتقاضاها المندوب البلدي الخاص فإننا نجد أنها مرتبطة بالكثافة السكانية للبلدية، وبالرغم من ذلك لم يعتمدها قانون البلدية 10/11 السالف الذكر كمعيار لإنشاء مندوبية أو ملحقة بلدية، ولم يعتمدها أيضا المرسوم التنفيذي 258/16 .

3/ معيار الضرورة<sup>5</sup>: يعتبر هذا المعيار؛ معيار مرن مقارنة بالمعيارين الآخرين، لأنه يمنح السلطة التقديرية للبلدية في استحداثها للمندوبيات، ويقصد بهذا المعيار الأخذ بعين الاعتبار لطبيعة الحاجات في المرافق العمومية .

**ثانيا: دور المندوبيات والملحقات للبلديات في ترقية الخدمة العمومية المحلية:**

<sup>1</sup> المادة 136 من قانون البلدية رقم 10/11، السالف الذكر، تؤكد هذا المعيار بنصها: (يحدد بموجب مرسوم عدد المندوبيات البلدية المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى اعتمادا بصفة خاصة على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام).

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية " القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 51 .

<sup>3</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 92 ، أنظر أيضا: عبد المجيد لخزاري ووردة خليفي، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر - دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، الجزء الأول، جوان 2017، ص 116 .

<sup>4</sup> علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 51.

<sup>5</sup> المادة 138 من قانون البلدية رقم 10/11، السالف الذكر، تؤكد هذا المعيار بنصها: (عندما يكون من الصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو الضرورة، يحدث رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ملحقة إدارية ويحدد مجال اختصاصها ويعين لها مندوبا خاصا ) .

إن استحداث المندوبيات والملحقات للبلديات لم تكن عبارة عن هيكل تنظيمي تابع للبلدية وانتهى على قدر ما لها من أهمية ودور أساسي في تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، وغيرها من الأسباب والأهداف التي أدت إلى إنشاء هذين الهيئتين .

وإنطلاقاً من أهمية هذين الهيئتين؛ فقد نظم المرسوم التنفيذي 258/16 السالف الذكر كيفية سيرهما ومن يسيرهما لكي يؤديا مهامهما على أكمل وجه ويحققا الهدف من استحداثهما، وهذا ما سنتعرف عليه من خلال النقطتين الموالتين :

#### 1- مبررات استحداث المندوبيات والملحقات بالبلديات:

إن هدف السلطات المركزية الرئيسي من إنشاء المندوبيات والملحقات بالبلديات هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية، وذلك كون هذه الهيئات عبارة عن وسيلة لعدة مسائل نذكر منها <sup>1</sup>:

##### - تقريب الإدارة من المواطن:

كما ذكرنا سابقاً فإن الهدف من إنشاء المندوبيات والملحقات بالبلديات هو تلبية حاجيات المواطنين دون أي تعب أو جهد للتقل إلى البلدية الرئيسية، ولهذا فكل بلدية توفرت بها الشروط الأساسية لإنشاء المندوبيات والملحقات سيجد المواطن نفسه أما إدارة قريبة منه ويأخذ منها كل احتياجاته اليومية .

##### - تخفيف العبء عن البلديات الرئيسية :

إن الكثافة السكانية في البلديات تولد ضغط على أداء المهام المنوط بها، وفي نفس الوقت سينبتق عن هذا الضغط ظاهرة الطوابير خصوصاً على مصلحة الحالة المدنية، مما يؤدي إلى اللجوء إلى المحسوبة والمحابة وغيرها من ظواهر الفساد الإداري التي نحن في غنى عنها، وبالتالي حسناً ما صنعت السلطات لما قامت باستحداث المندوبيات والملحقات بالبلديات، وذلك كما أشرنا سالفاً فإن فكرة استحداث المندوبيات والملحقات بالبلديات، كان بناءً عن التقارير المعدة من طرف اللجنة الولائية التي أكدت على مدى أهمية هذه الهياكل لتخفيف العبء على البلدية <sup>2</sup>.

##### - تحقيق المصلحة العامة:

إن تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية كلها تصب في تحقيق المصلحة العامة، وهو الهدف الرئيسي من كل مرفق عام وخصوصاً المرافق العمومية المحلية كالبلدية وفروعها .

<sup>1</sup> خلود كلاش، مرجع سابق، ص 93 .

<sup>2</sup> التعلية 3064، السالفة الذكر.

## - تعزيز اللامركزية الإدارية في التسيير<sup>1</sup>:

إن كثرة مهام واختصاصات الإدارة المحلية (الإدارة اللامركزية) سيؤدي بالضرورة إلى تزويد تلك الهيئات اللامركزية بكل الوسائل التي ستمكنها من القيام بمهامها الجديدة على أكمل وجه، ولا يتأتى ذلك إلا باستحداث الإدارة المحلية لمرافق عمومية محلية أو هيئات فرعية كالمندوبيات والملحقات بالبلديات، وذلك وما له من أهمية في تفعيل مسار اللامركزية في اعمال الإدارة العمومية، خصوصا فيما يتعلق بطلبات المتعاملين الاقتصاديين، حيث أصدر في ذلك الوزير الأول تعليمة تتضمن مجموعة من الإجراءات التي من شأنها تفعيل هذا التوجه كالتعليمة رقم 989 المؤرخة في 2/10/2018، المتعلقة بتنفيذ تدابير لامركزية عمل السلطات العمومية.

## 2- كيفية سير المندوبيات والملحقات البلدية:

تعتبر المندوبيات والملحقات البلدية كهيكल تابع للبلدية الرئيسية لكن يقعا خارجها، وكلا الهيئتين لهما مسؤول يسيرهما، وبالرغم من اختلاف تسمية مسؤول كل هيئة إلا أن لهما نفس الصلاحيات. وتختلف المندوبية البلدية عن الملحقة بالبلدية؛ كون الأولى تنشأ لاعتبارات ترتبط بالكثافة السكانية للبلدية من جهة ومن جهة ثانية وظائف البلدية الضخمة، التي قد تناط بها للتولي المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام، وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها. أما الملحقات البلدية فتختلف عن المندوبيات في مكان تواجدها الذي يتميز بالبعد عن مقر البلدية الأصلي، أو تميز هذا الجزء من إقليم البلدية بضرورة معينة<sup>2</sup>، وسنتعرف على ذلك أكثر في النقاط التالية:

## - المسؤول المسير للمندوبية أو الملحقة بالبلدية :

تختلف تسمية المسؤول عن المندوبية على تسمية المسؤول عن الملحقة للبلدية، حيث يسمى الأول بتسمية **مندوب بلدي**، والثاني يسمى **مندوب خاص**، وكلاهما أعضاء من المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم اختيارهما بموجب مداولة بناءً على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويساعد المندوب البلدي في مهامه الإدارية متصرف يسمى **مساعد المندوب البلدي**<sup>3</sup> يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناءً على اقتراح من

<sup>1</sup> كلاش خلود، مرجع سابق، ص 94 .

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 51 - 52 .

<sup>3</sup> مساعد المندوب البلدي يعين من بين الإطارات الإدارية أو التقنية على أساس كفاءته وخبرته، وطبقا للمادتين 15 - 16 من المرسوم التنفيذي رقم 258/16 السالف الذكر، فهو مكلف بالمهام التالية :

- تنسيق وتنشيط عمل جميع الموظفين المحولين إلى المندوبية .

الأمين العام<sup>1</sup>، ويوضع المسؤول المسير للمندوبية أو الملحقة بالبلدية في وضعية انتداب من قبل الهيئة المستخدمة لهم طيلة مدة الانتداب<sup>2</sup>.

كما يتولى المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وباسمه كافة المهام المتعلقة خاصة بالحالة المدنية وإصدار الوثائق المطلوبة من قبل المواطنين ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء<sup>3</sup>، ويجوز أيضا للمندوبيات البلدية إدارة مرافق عمومية معينة يعهد بها إليها من قبل المجلس الشعبي البلدي<sup>4</sup>. أما المندوب الخاص؛ فيعين من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويراعي قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتلقى باسمه تفويضا بالإمضاء، ويتولى المندوب الخاص وظائف الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية<sup>5</sup>.

#### - صلاحيات المندوب البلدي والمندوب الخاص<sup>6</sup>:

- ✓ متابعة المسائل التي تهم المرافق العمومية التابعة له.
- ✓ تنشيط عمل المرافق العمومية البلدية التابعة لاختصاص المندوبية البلدية.
- ✓ تطبيق وتنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- 
- إعلام الأمين العام بوضعية المستخدمين المحولين للمندوبية وحالة استعمال الوسائل المادية.
  - يعين مساعدو المندوب البلدي طبقا للمادة 101 من المرسوم التنفيذي 334/11، السالف الذكر، من بين :
    - الموظفين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة ملحق رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها ويثبتون ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .
    - الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق الإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها ويثبتون ثمانية سنوات فعلية بهذه الصفة.
  - = كما يعتبر منصب مساعد المندوب البلدي من بين المناصب العليا ذات الطابع الوظيفي في شعبة الإدارة العامة وذلك طبقا للمادة 92 من المرسوم التنفيذي 334/11، السالف الذكر .
  - <sup>1</sup> أنظر المادة 134 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر .
  - <sup>2</sup> للمزيد من التفصيل أنظر: التعليمات الوزارية المشتركة رقم 06، المؤرخة في 2013/10/28، التي تحدد كفايات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 91/13، المؤرخ في 2013/02/25، الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية.
  - <sup>3</sup> علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 51، أنظر أيضا المادة 135 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر .
  - <sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 52 ، أنظر أيضا المادة 137 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر .
  - <sup>5</sup> المادة 138 الفقرة 02 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر .
  - <sup>6</sup>خلود كلاش، مرجع سابق، ص 97 .

✓ تجسيد مبدأ المشاركة والتشاور مع المواطنين القاطنين في إقليم المندوبية البلدية.  
 ✓ المبادرة بكل عمل من شأنه المساهمة في تحسين شروط معيشة السكان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.  
 ويظهر بوضوح أكثر دور المندوب البلدي والمندوب الخاص في تجويد الخدمة العمومية؛ أثناء ممارستهما للاختصاص بصفتها ضابط الحالة المدنية، والتفويض من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك قصد :

✓ استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

✓ تدوين كل العقود بالولادة والزواج والوفيات.

✓ تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

✓ إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة.

### 3- المصالح الإدارية بالمندوبية البلدية:

تنظم المندوبية البلدية على نفس النحو لتنظيم البلدية الأصلية؛ وذلك لكي يتطابقا في التسيير الإداري، ونجد في المندوبية للبلدية 03 مصالح وهي :

➤ **مصالح عمومية إدارية :** وهي نفسها الموجودة على مستوى البلديات وتتمثل في:

- مصلحة التنظيم والشؤون العامة.

- مصلحة المحاسبة: وتتضمن الميزانية والمحاسبة وتسيير الموظفين على مستوى المندوبية البلدية.

- مصلحة الحالة المدنية: وهي أهم مصلحة فمن خلالها يبرز دور هذه المندوبيات في تخفيف العبء عن البلدية الرئيسية، وكذا تقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي تحسين الخدمة العمومية .

➤ **مصالح عمومية تقنية :** تعتبر هذه المصالح هي المسؤولة عن تنفيذ استراتيجية البلدية في تحقيق التنمية المحلية، من خلال تحديد النقائص والاختلالات التي تعاني منها البلدية المعنية .

➤ **مصالح عمومية جوارية اجتماعية وثقافية:** تتكفل هذه المصالح بترقية التسيير الجوّاري مع المواطن والتكفل بجميع انشغالاته الاجتماعية كضمان الحماية الاجتماعية، تحسين الإطار المعيشي... الخ، بالإضافة إلى تشجيع النشاطات الثقافية والعمل على بعث النشاط السياحي الثقافي بإقامة المعارض والمهرجانات... الخ .

وأخيرا، وبالرغم من كل هذه الإصلاحات والإجراءات التي قامت بها الدولة سواء من الجانب المؤسساتي أو الخدماتي وقواعد تسيير الإدارات العمومية تسيير عمومي حديث لترقية الخدمة العمومية ولا

تزال هذه الإصلاحات إلى حد الساعة، إلا أن هناك بعض العوائق التي كانت دائما تتصدى لهذه الإصلاحات وتحقيق ما تهدف إليه السلطات المركزية في ترقية الخدمة العمومية المحلية. وعليه؛ فإن هناك من الإصلاحات ما تم تنفيذه، وهناك بعض الإصلاحات التي لاتزال في انتظار تجاوز العوائق لكي يتم الحصول على نتائجها الإيجابية في جانب تحسين الخدمة العمومية في الإدارة المحلية كونها الأقرب إلى المواطن.

الخاتمة

وختاما لما تم دراسته؛ فإن قيام الإدارة المحلية بالمهام المنوطة بها في الجانب الخدماتي وبشكل راقى، يتطلب تفعيل أدوارها من خلال عدة إصلاحات سواء في جانب العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، أو من خلال تفعيل أداء الإدارة المحلية للرقى بالخدمة العمومية، وذلك بتطبيقها لمجموعة من الآليات التي من شأنها أن تساهم في تطوير خدماتها لتصل إلى ما يتطلع له المواطنين.

وكما نعلم فإن تحقيق الإدارة المحلية لما يتطلع له مواطنيها في الجانب الخدماتي وكسبها ثقتهم، سينعكس بالإيجاب على التنمية المحلية والتنمية الشاملة للدولة ككل، ولهذا نجد أن الدولة الجزائرية في السنوات الأخيرة قد اهتمت بموضوع الإصلاح الإداري وإعادة تأهيل المرافق العمومية من أجل النهوض بالخدمات المحلية وتطويرها إلى مستوى ما يتطلع إليه مواطنيها .

كما أن الإصلاحات التي قامت بها الحكومة الجزائرية، لم تكن وليدة ظروف داخلية فحسب كاستجابة لصوت المواطنين والخوف من المظاهرات والفوضى، بل كانت أيضا مسابرة لدواعي خارجية كتغييرها للنظام الإقتصادي من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي، وأمن الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر، وقد بدأ يظهر التغيير من الحسن إلى الأحسن على خدمات الإدارات العمومية بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، بالرغم من تأخرها في هذا المجال مقارنة بالدول المجاورة وبالنظر إلى ما تمتلكه من إمكانيات تساعدها على تسريع وتيرة هذا الإصلاح.

وبالرغم من مجهودات الحكومة في تفعيل دور الإدارة المحلية للرقى بخدماتها العمومية واعتمادها على مجموعة من الآليات التي تساهم في ترقية الخدمة العمومية المحلية، إلا أن هذا التأخر يرجع إلى جملة من الاختلالات كضعف ميزانية الإدارة المحلية، وعدم تأهيل الموارد البشرية بما يتناسب مع المهام الجديدة الموكلة لها كإدخال الرقمنة على بعض المصالح، ناهيك عن تأخرها في انطلاق مشروع الإدارة الإلكترونية التي من شأنها أن تحسن في خدمات الإدارة المحلية، بالإضافة إلى تفشي أمراض الفساد الإداري كالبيروقراطية والمحاباة والرشوة وغيرها من الاختلالات التي تعيق الإدارة المحلية للوصول إلى أهداف الإصلاح الإداري وبالتالي تفعيل دورها للرقى بخدماتها المحلية، حيث أثرت هذه الاختلالات على أداءها وعلى علاقتها مع مواطنيها.

ومن خلال ما سبق؛ توصلنا في ختام دراستنا لجملة من النتائج نوجزها على النحو التالي :

1) من أركان اللامركزية الإدارية خضوعها إلى رقابة وصائية من طرف السلطة المركزية، لأن استقلالية الهيئات اللامركزية لا يعني الاستقلالية المطلقة وإلا أصبحنا أمام مجموعات سياسية تهدد أمن الدولة، كما أن الوزراء في آخر المطاف مسؤولين أمام البرلمان عن جميع الخدمات المقدمة للمواطنين سواء كانت هذه الخدمات تقدم من طرف الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية، ولهذا فخضوع الإدارة المحلية إلى رقابة وصائية في إطارها القانوني لا ينقص من استقلاليتها، لكن إذا تحولت هذه الرقابة إلى رقابة وصائية

متشدة سنكون أمام إشكال في المساس باستقلالية الإدارة المحلية وبالتالي سيعرقلها لا محالة في تأدية مهامها على أكمل وجه وينقص من فعاليتها .

(2) يختلف قانون البلدية 10/11 عن قوانين البلدية السابقة له، حيث جاء ليتدارك الاختلالات الواقعة في تسيير البلديات، وذلك عن طريق مراجعة طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإعادة النظر في توزيع المهام بين المجلس المنتخب ورئيسه والأمين العام، بالإضافة إلى مراجعة طريقة الرقابة على المجلس المنتخب، ومن أهداف هذا القانون أيضا، تحقيق استقرار المجالس البلدية المنتخبة، وتوفير شروط الارتقاء بالخدمات التي تقدمها للمواطنين، والحصول على التنمية المحلية المطلوبة .

(3) استحداث نظام المقاطعة الإدارية ضمن التنظيم الإداري كمرحلة مؤقتة لها عدة إيجابيات كتقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف العبء والضغط عن عواصم الولايات، إلى جانب دورها في تحقيق التنمية بالبلديات من خلال استغلال أحسن لثرواتها، لكن هذا لن يتأتى إلا بإزاحة بعض العراقيل التي تعطل عملها كخضوع المجلس الشعبي البلدي لوصاية الوالي المنتدب باعتبارهم أعضاء في مجلس المقاطعة الإدارية، ويبقى دورهم استشاري، وهذا لا يتماشى مع تجويد الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية .

(4) عدم تمتع الوالي المنتدب بالاستقلالية المالية ولا الإدارية، مما يجعله مقيد في ممارسة مهامه، إضافة إلى أن الوالي المنتدب ملزم بإعلام الوالي بكل العمليات التي يباشرها على مستوى المقاطعة الإدارية، وهذا راجع لعدم تمتع المقاطعة الإدارية في حد ذاتها بالشخصية المعنوية، كذلك مسألة تداخل مهام رؤساء الدوائر مع مهام الولاية المنتدبين، مما يستوجب إعادة النظر فيه.

(5) إن النظام الانتخابي المحلي مهم لتطبيق وتفعيل الإدارة المحلية، ويعتبر مؤشرا رئيسيا في اكتساب عضوية هذه المجالس وشرعية التمثيل فيها وما لها من آثار على استقلاليتها العضوية والوظيفية، بما ينعكس حتما على فاعلية أدائها لخدماتها ومدى نجاعتها في تقديم خدمات محلية راقية، إلا أنه يتضح لنا من الصعوبات التي تعاني منها هذه المجالس، وأبرزها ضعف التمثيل الناتج عن خلل في القواعد الناظمة والظروف المحيطة لكيفية انتخاب أعضاءها وكذا تشكيلها ستحيل بينها وبين الأهداف المرجوة من إنشائها، ولهذا يستلزم الأمر إيجاد حلول عميقة لهذا الإشكال وأهم مسألة في هذا الأمر هو إصلاح النظام الانتخابي المحلي .

(6) لقد تم إصلاح النظام الانتخابي في الآونة الأخيرة بموجب الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي لقانون الانتخابات وما تلاها من تعديلات، التي تبرز مدى حرص السلطة السياسية على الوصول إلى نظام انتخابي ديمقراطي، لكن هناك بعض النقائص التي تتطلب إعادة النظر فيها كعدم اشتراط المؤهل

العلمي في شروط الترشح للمجالس المحلية مما يؤدي إلى عدة مشاكل، لأن إفتقار أغلبية أعضاء المجالس الشعبية المحلية لمؤهل علمي تعتبر من أهم الثغرات التي تستغلها السلطة المركزية لتعتدي على استقلالية الإدارة المحلية، وليضعف فكرة اللامركزية ويزيد من الهيمنة المركزية عليها .

(7) النظام الانتخابي الذي تنتهجه الدولة الجزائرية يشوبه عدة عراقيل للوصول إلى مجالس محلية شعبية (منتخبة) بكل معنى الكلمة، الأمر الذي أثر على مؤهلات وكفاءة الأعضاء المنتخبين، بالإضافة إلى ضعف الانسجام بين أعضاء المجلس الواحد، وهذا ما يؤثر على القرار المحلي وبالتالي على أداء الوحدات المحلية .

(8) لقد اتخذ المشرع الجزائري من عمومية الاختصاص طريقة لتوزيع الوظائف بين الدولة والإدارة المحلية وفقا للأسلوب الفرنسي أي أسلوب الاختصاص العام، الذي له من العيوب ما يؤدي في الواقع العملي إلى إبهام وغموض في صلاحيات الإدارة المحلية بسبب عدم القدرة في الفصل بين ما هو محلي وما هو وطني.

(9) تضخم الجهاز الإداري على مستوى الإدارة المحلية مما يزيد في بطء اتخاذ القرارات والإجراءات الإدارية، بالإضافة إلى زيادة مشكل التنسيق .

(10) إن انتشار بؤر الفساد الإداري وعلى رأسهم البيروقراطية في الإدارة المحلية الجزائرية، وكذا عدم تطبيق المرسوم 131/88 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، يعتبرنا من أهم العوائق التي تحيل بين الإدارة المحلية وترقية خدماتها العمومية .

(11) مسألة التضخم الإداري على الصعيد المحلي وكثرة المستويات وعدم توضيحها للمواطن، أمر من شأنه أن يجعل المواطن يبتعد عن الإدارة لعدم معرفته إلى أين يتجه أو أي إدارة معنية بتقديم الخدمة التي يريد الحصول عليها .

(12) بتبني الدولة الجزائرية للإدارة الإلكترونية وخصوصا في الإدارة المحلية (مصلحة الحالة المدنية بالضبط)، قضت جزئيا على الفساد الإداري وعلى رأسه البيروقراطية وقللت من معاناة المواطنين مع الطواير هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد ساهمت في تكريس مبدأي الشفافية والنزاهة، وقربت نسبيا الإدارة من المواطن .

(13) إن تطبيق آلية الصفقات الإلكترونية من خلال البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية تعتبر صورة إيجابية في محاولة إصلاح وترقية الخدمة العمومية في ظل الإدارة الإلكترونية، لأنها ستساعد في تقريب الإدارات العمومية من المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين، كما تساعد في تكريس مبدأ الشفافية والنزاهة

في التعاملات التي تقوم بها الإدارات العمومية وخصوصا في مجال الصفقات العمومية، لكن بالرجوع إلى المادة 70 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويض المرفق العام نجدها تتضارب معها في بعض الإجراءات فلا يعقل أن تفتح الأطراف المتعلقة بملف الترشح في جلسة علنية بالطريقة الإلكترونية، بالإضافة إلى مسألة سرية الوثائق والمعلومات المتضمنة في ملفات ترشيحات المتعهدين التي ستصبح عرضة للكشف عنها في حال اختراق الحساب الإلكتروني.

14) عدم جاهزية الدولة الجزائرية للولوج في عالم الرقمنة الإدارية (الإدارة الإلكترونية) بسبب ضعف البنية المادية والتشريعية والبشرية لاعتمادها بصفة كلية .

15) عدم وجود نظام وظيفي محلي موحد لموظفي البلديات والولايات، فهما قانونين أساسيين ليسا من نفس الطبيعة، بحيث أن موظفي البلدية لديهم قانون خاص محلي أما موظفي الولاية فينطبق عليهم قانون الموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارة العمومية، بمعنى أنهم ينتمون إلى هيئات عدم التركيز، وهذا الأمر لا يتماشى مع فكرة اللامركزية، إذن فبعدم المساواة بين المستخدمين للهيئات المحلية لن نصل إلى ترقية الخدمة العمومية المحلية.

16) إن تأخر وتهاون الدولة في الاعتماد على تكوين الموظفين أو الأعضاء المنتخبين إلى غاية الفترة الممتدة بين 2014-2017 يعتبر من أهم العقبات التي تعيق تفعيل أداء الإدارة المحلية في تجويد الخدمة العمومية، لأن تكوين الموظفين يعتبر توجه استراتيجي لنجاح مخططات العصرية.

17) عزوف وامتناع أغلبية المواطنين عن ممارسة الديمقراطية التشاركية والمشاركة في القرار المحلي، ولاندري سببه أكان هروبا من المسؤولية أو جهلا بقوانين بلاده ؟ .

18) لكي تقوم الإدارة المحلية بكل صلاحياتها ومن بينها إنشاء المرافق العامة وإشباع حاجيات المواطنين، يجب أن تتمتع بموارد مالية كافية، لكن للأسف ميزانيتها لا تكفيها لأداء جميع صلاحياتها وكثيرا ما تحتاج إلى مساعدة الدولة لها، وهذا الأمر إن دلّ على شيء فإنه يدل على عدم استقلالية الجماعات المحلية استقلال فعلي لأن الاستقلال المالي هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليه استقلالية الجماعات المحلية وقيام اللامركزية الإدارية، وعليه؛ فإن الجماعات المحلية تبقى تابعة للسلطات المركزية مما ينقص من استقلالها الفعلي في هذا المجال .

19) ضعف المالية المحلية، وعجز في تسييرها، بالإضافة إلى عجز مسؤولي الإدارة المحلية في كيفية الحصول على موارد مالية جديدة لكي تتجنب اعتمادها على خزينة الدولة في كل صغيرة وكبيرة، كل هذا حتما سيؤدي بالإدارة المحلية إلى عدم تجويد خدماتها العمومية .

20) عدم فاعلية الرقابة على مالية الإدارة المحلية، وذلك بسبب عدم صرامتها وقصورها في وسائل المساءلة على الكشف عن المخالفات المالية فقط، دون أن يمنح لها الحق في محاكمة الموظفين مرتكبي المخالفة، تاركة هذا الأمر إلى الجهات القضائية .

21) إن الصلاحيات المطلوبة من الإدارة المحلية تحتاج إلى موارد مالية ضخمة تفوق ميزانيتها المحدودة، بالإضافة إلى عدم تحلي جل المسؤولين المحليين بروح المسؤولية في تسيير النفقات من خلال إهدار المال العام في مسائل كمالية لا صلة لها بالتممية أو تحسين الجانب الخدماتي، كل هذا من شأنه أن يعيق مسألة تطوير الخدمة العمومية المحلية .

22) عملية الإصلاح التي تمت في السنوات السابقة كانت ظرفية ولقضاء مصالح معينة، لأنها تتغير بتغير أعضاء الحكومة، وإلا ما تفسر إلغاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية في ظرف 06 أشهر من استحداثها بالرغم من الجهود التي بذلتها لتحسين الخدمة العمومية!! .

23) لقد تميز المرصد الوطني للمرفق العام عن غيره من الهيئات المماثلة له كونه هيئة تشاورية لفئات مختلفة حيث يشاركه في أداء مهامه كلا من الإدارات العمومية والمجتمع المدني والخبراء ومستعملي الخدمة العمومية، وكذا الشخصيات التي تتوفر على الكفاءة في هذا المجال من أجل تطوير خدمات المرفق العام والارتقاء بها إلى ما يتطلع له المواطنين، لكن عدم منحه الشخصية المعنوية وعدم استقلاليتها كهيئة قائمة بذاتها سيفقده قيمته والمهام المنتظرة منه .

24) تبعية هيئة المرصد الوطني للمرفق العام إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنظر إلى مهامه الموكولة إليه أمر غير منطقي، لأنه مكلف بتحسين الخدمة العمومية على مستوى جميع المرافق سواء مركزية أو محلية وليس محلية فقط، فإذا لم تكن هذه الهيئة مستقلة بذاتها فمن الأحسن أن تكون تابعة إلى الوزارة الأولى .

25) بالنسبة لحماية حق المواطن في الإعلام مسألة ضمنها له المشرع في عدة قوانين، باعتبار المواطن محور أساسي لتحسين الخدمة العمومية، لكن الواقع غير ذلك، حيث نجد الموظفين إذا طلب منهم إي مواطن وثيقة معينة كتعليمية معينة أو إحصائيات مسألة ما... الخ يتمتعون عن ذلك بدافع سر المهنة، فهم يخطون بين ما يجب إعلامه للمواطنين وما هو سري لا يجب إظهاره أو إعلامه.

26) بالنسبة لتقارير اللجان الولائية المرفوعة إلى الجهة الوصية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية) كان لها الدور الفعال في صدور مجموعة من التعليمات التي أحدثت تغيير ملحوظ، وهو تغيير إلى الأحسن

في ما يخص حسن استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم وتبسيط الإجراءات وإعلام المواطنين مما أدى إلى تقليص بعض الأمراض الإدارية كالبيروقراطية والمحاباة والرشوة، ودعمت مبدأ الشفافية نوعاً ما .

(27) نجد في السنوات الأخيرة أن جل الإصلاحات الإدارية صادرة عن السلطة التنفيذية في ظل غياب شبه تام للسلطة التشريعية مما أنقص من قوة إلزاميتها اتجاه الإدارات لأن القانون هو أكثر ضماناً لحماية حقوق المواطنين نحو الإدارات المحلية .

ومن خلال جملة النتائج المتوصل إليها، ارتأينا طرح بعض الاقتراحات التي نأمل أن تساهم في إعادة النظر في بعض المسائل بالمنظومة القانونية الجزائرية التي حالت دون وصول الإدارة المحلية بالرقى بخدماتها العمومية وذلك كما يلي :

(1) إن تخفيف الرقابة المتشددة عن الهيئات المحلية سيمنح لها الاستقلالية الفعلية في سلطة اتخاذ القرارات بما يتماشى مع خصوصياتها في شتى المجالات، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها وهو اشباع حاجيات المواطنين المحليين .

(2) لحماية مبدأ استقلالية الإدارة المحلية وجب على المشرع إنهاء اشكالية توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية واللامركزية وذلك بالاعتماد على أسلوب المزج بين مبدأ الاختصاص العام ومبدأ الاختصاص الحصري.

(3) إعادة النظر في مستويات الإدارة المحلية أو التنظيم الإداري المحلي بما يستجيب إلى تحسين الخدمة العمومية، لأن كثرة المستويات بداعي تقريب الإدارة من المواطن كاستحداث نظام المقاطعات في مرحلة انتقالية وبعد ذلك أصبحت ولايات، كل هذه الإجراءات ستهدر أموالاً كثيرة من ميزانية الدولة، سواء من جانب بناء الهياكل الإدارية لكل ولاية جديدة على حدى أو في توظيف الموارد البشرية لتلك الهياكل، أضف إلى ذلك فإن كثرة المستويات والإدارات على المستوى المحلي ستزيد في تشتت تفكير المواطن في البحث عن الإدارة التي ستلبي حاجياته وتجب عن انشغالاته.

(4) بمقارنة المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي مع المركز القانوني للوالي نجد أن هذا الأخير هو المسير الفعلي للولاية، بمعنى صلاحيات المسؤول المعين طغت عن صلاحيات المسؤولين المنتخبين، ولهذا وجب إعادة النظر في توسيع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي بما يدعم نظام اللامركزية الإدارية و يساهم في تحقيق التنمية المحلية وترقية الخدمة العمومية .

(5) فيما يخص الصفقات الالكترونية؛ يجب إعادة النظر في إجراءات إبرام العقد الإداري ذاته بما يتماشى مع التطور السريع في وسائل الاتصال الحديثة .

6) ضرورة إعادة النظر في وضع نظام حوافز سليم وفعال فيما يخص موظفي البلدية، وذلك من خلال معرفة ما يتطلعون له، لأنه من علامات نجاح الإدارة معرفتها لما يتطلع له موظفيها من حوافز لتحسين مستوى أداءهم ومن ثم يرفع من مستوى كفاءة أداء الإدارة ككل بما يحقق أهدافها المنشودة، وفي نفس الوقت تحافظ على موظفيها.

7) نظرا لأهمية الموارد البشرية في التحسين من أداء خدمات الإدارة العمومية المحلية، فإنه من الأنجع أن يكون النظام الوظيفي المطبق على هذه الفئة يتماشى مع خصوصيات الوحدة المحلية، كعامل المناخ والظروف السياسية والاجتماعية والثقافية للوحدة المحلية.

ولهذا من الأجدر أن يمنح المشرع للإدارة المحلية تدعيما لحريتها واستقلالها، الحق في إنشاء نظام وظيفي محلي، بحيث يسمح لها بالتحكم في عملية التوظيف، واختيار طاقمها البشري المؤهل وتسييره بما يخدم سياستها وبرامجها.

8) إلزامية إعادة النظر في النظام الأساسي الخاص بالمنتخبين، لأن عدم وجود ضمانات كافية تحميهم أثناء أداء مهامهم سواء في المداولات أو في تسيير إدارة البلدية سيضعف مكانتهم وسيؤثر على قراراتهم بالسلب، وبالتالي سيؤثر على إشباع الإدارة المحلية لحاجيات مواطنيها وبالتالي ستقدم خدمات محلية رديئة، ولهذا فوجود ضمانات مع اعتماد مسؤولي الإدارة المحلية على نظام تحفيزي جيد تصمم معالمه باتفاق الطرفين (الإدارة والموظفين المحليين) سيضعف ويدفعهم إلى التحسين من أدائهم وبالتالي الرقي بالخدمات العمومية المحلية.

9) إذا كان من شروط التعيين في الوظائف العامة هو توفر المؤهل العلمي الذي يناسب الوظيفة، فالأجدر أن يشترط في الانتخابات المحلية هذا الشرط كون العضو المنتخب أو رئيس المجلس المحلي المنتخب مهامه أثقل في المسؤولية من مهام الموظف العادي، سواء في تسيير الوحدات المحلية أو المداولات .

10) من خلال تجنب العراقيل والغموض اللذان يخيمان على الآليات التي تفعل الديمقراطية التشاركية سيساهم هذا الأمر في مشاركة المواطنين الإيجابية في تسيير الإدارة المحلية وخصوصا في الجانب الخدماتي، لأن رأيهم في نوعية الخدمة المحلية سيكون محل اعتبار لمقدمي الخدمة، وبالتالي نكون أمام مجتمع يقدم بالإضافة المطلوبة.

11) بخصوص الديمقراطية التشاركية؛ يستلزم على المشرع أن يعطي ضمانات قانونية حقيقية للمواطنين المحليين لكي ترغبهم في تفعيل الديمقراطية التشاركية وتطبيقها بحذافيرها، لأن اقتراحات المواطنين

الناتجة عن استشارتهم إذا بقيت غير إلزامية ستؤدي إلى عزوف المواطنين عن الإداء باقتراحات لا جدوى منها وبالتالي سنقضي عن مسألة الديمقراطية التشاركية .

12) إلزامية تعزيز دور المجتمع المدني وتفعيل الديمقراطية التشاركية المحلية من خلال توفير عدة ضمانات لنصل إلى تحقيق الحكامة المحلية التشاركية، وبالتالي تفعيل دور الإدارة المحلية في تجويد الخدمة العمومية، كتدعيم آلية لجان الأحياء أكثر لما لها من دور في توصيل انشغالات مواطني الحي للبلدية إلى المسؤولين المحليين، مما يؤدي إلى الأخذ بعين الاعتبار لانشغالاتهم واحتياجاتهم وبالتالي الحرص على تقديم خدمات ترقى إلى تطلعاتهم .

13) إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تنظم الموارد المالية المحلية وذلك من خلال فصل الجباية الوطنية عن الجباية المحلية جزئياً، بحيث تستفاد كل بلدية أو ولاية من جبايتها الخاصة بها .

14) ضرورة منح الإدارة المحلية نوع من الاستقلالية في تسيير ماليتها المحلية، وذلك من خلال تحملها المسؤولية واعتمادها على نفسها في البحث على كيفية الحصول على موارد جديدة لميزانيتها، وعليه تقضي الإدارة المحلية على مشكل اتكالها الدائم على الخزينة العمومية وفي نفس الوقت تتجاوز مشكلة الإنفاق العشوائي لميزانيتها، لأنها ستصبح حريصة كل الحرص على تسيير نفقات ميزانيتها .

15) بخصوص الإعلام: مسايرة للتطورات العالمية وتفعيلاً للإدارة الإلكترونية فلما لا تكون الإعلانات في مواقع التواصل الاجتماعي لوصول المعلومة لأكثر عدد من المواطنين أو أن تكون وسائل النشر عبارة عن شاشات إلكترونية ضخمة توضع بجانب المرافق العامة للوحدة المحلية (البلديات والولايات )، أو نشر كل ما يتعلق بالمواطنين المحليين في مجلات شهرية إلكترونية وورقية توزع بالمجان على سكان الوحدة المحلية أو إنشاء مواقع إلكترونية.. الخ من الحلول التي يتم من خلالها إعلام المواطنين بكل ما يخصهم محلياً .

16) إعادة النظر في منح السلطة التشريعية الحيز الأكبر في مهمة الإصلاح الإداري وإعادة تأهيل المرفق العام مع ترك الأمور التنظيمية أو التفصيلية للسلطة التنفيذية لكي تضمن تنفيذها من المسؤولين في حد ذاتهم، ولا تكون الإصلاحات وخاصة في الجانب المؤسسي منها وسيلة لقضاء مصالح ظرفية، بل يبقى البحث جاري عن التدابير التي من شأنها إحداث التغيير إلى الأحسن في مجال الخدمة العمومية.

17) اعتماد نظام التسيير العمومي الجديد في تسيير الإدارة المحلية من شأنه أن يغير نتائج الخدمات المقدمة للمواطنين لأن الوظائف التي تبناها النظام العمومي الجديد تشبه إلى حد كبير الوظائف الممارسة

في المؤسسات الخاصة، وأعطت نتائج إيجابية، لكننا للأسف في الواقع مازلنا بعيدين كل البعد عن تطبيق هذا النظام لأنه لا يتماشى مع خصوصيات دولتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية، وعليه يجب الأخذ بنظام التسيير العمومي الجديد بما يتماشى مع خصوصية الدولة الجزائرية، فلا يعقل أن نتبنى نظام ونطبقه بحذافيره بدون ان نحضر له الأرضية اللازمة، وهو السبب الرئيسي في عدم الوصول إلى النتائج الإيجابية المرجوة من تنفيذه، فالدولة الجزائرية لا تزال في مرحلة الحبو بالنسبة للإصلاحات التي قامت بها من أجل تحسين الخدمة العمومية، فمثلا رقمنة الإدارة لا تزال تواجه مجموعة من العراقيل، نفس الشيء بالنسبة لتأهيل الموارد البشرية، هذا طبعا دون الرجوع إلى العائق الأكبر وهو عدم توفر الإدارات المحلية على موارد مالية كافية لكي تتمكن من الولوج في النظام التسييري العمومي الحديث كما هو مطبق لدى الدول المتطورة، أي الدول التي أسسته، ناهيك عن مجموعة أخرى من العراقيل التي تعيق تطبيق هذا النظام بحذافيره .

18) خلق التوازن في تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء الإداريين، وبين ممثلي السلطة التنفيذية وممثلي المجتمع المدني لكي يتمكن من أداء مهامه الاستشارية على أكمل وجه، أضف إلى ذلك فإن المرصد هيئة تعمل على إصلاح الخدمة العمومية على مستوى جميع المرافق الوطنية والمحلية، فالأجدر أن تكون تشكيلته متنوعة ومتساوية بين الأعضاء السالفة الذكر لكي يتمكن من القيام بعملية الرقابة بشكل سليم على المستوى المركزي واللامركزي.

19) من الأفضل أن يتم إضافة ممثلين عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام لما لها من أهمية في مجال الاستشارات في المواضيع البحثية .

20) الطابع الاستشاري للمرصد الوطني للمرفق العام إذا لم يقترن برقابة صارمة فلن يأتي بالأهداف المرجوة منه .

وفي الأخير؛ يمكننا القول أن تفعيل أداء الإدارة المحلية للرقى بخدماتها العمومية في الجزائر لن يتأتى بتوفير السلطات المعنية لمجموعة من الآليات التي من شأنها أن تساهم في تجويد الخدمة العمومية المحلية فقط، بل المواطن مستقبل الخدمة أيضا له دور في إنجاح عملية الإصلاح، فكلما كنا أمام مواطنين على درجة عالية من الوعي والثقافة والأخلاق كلما كانت نتيجة عملية الإصلاح سهلة التطبيق وذات نتائج سريعة .

تم بعون الله وتوفيقه



## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المصادر

#### أ- المعاجم

- الطبراني في (الأوسط) 891 وأبو يعلي(4380)، والبيهقي في (شعب الإيمان) وابن عدي في (الكامل) وصححه الألباني.

#### ب- النصوص القانونية

##### 1/ الدساتير

1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المؤرخ في 08/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 64، الصادرة في 10/09/1963.

2) ميثاق الجزائر 1964، المطبعة الوطنية الجزائرية.

3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بالأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخة في 24/11/1976.

4) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28/02/1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، الصادرة في 01/03/1989.

5) التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب قانون 01/16 المؤرخ في جمادي الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، لسنة 2016.

6) التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم لرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30/12/2020، المصادق عليه في استفتاء 01/11/2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، الصادر في 30/12/2020.

##### 2/ القوانين

#### أ- القوانين العضوية:

1) قانون 08/80 المؤرخ في 28/10/1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة في 28/10/1980.

2) قانون رقم 13/89 المؤرخ في 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، الصادر بتاريخ 07/08/1989.

- (3) قانون 06/90 المتمم والمعدل للقانون 13/89 المتعلق بالانتخاب، المؤرخ في 27/03/1990،  
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادر في 28/03/1990.
- (4) القانون رقم 06/91 المؤرخ في 02/04/1991، المتمم والمعدل للقانون 13/89، والمتضمن قانون  
الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 03/04/1991.
- (5) قانون رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات،  
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12.
- (6) القانون العضوي 01/04 المؤرخ في 07/02/2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97، المتضمن  
القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09.
- (7) القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية  
للجمهورية الجزائرية، العدد 01، الصادر بتاريخ 14/01/2012.
- (8) القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25/08/2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية  
للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر بتاريخ 28/08/2016.

#### ب- القوانين العادية:

- (1) القانون رقم 09/81 المؤرخ في 04/07/1981، المعدل والمتمم للأمر 24/67 المتضمن القانون  
البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 07/07/1981.
- (2) القانون رقم 17/83، المؤرخ في 16/07/1983، المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية للجمهورية  
الجزائرية، العدد 30، الصادر في 19/07/1983.
- (3) القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد  
06، الصادرة في 07/02/1984.
- (4) قانون رقم 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق  
الإضراب المؤرخ في 06/02/1990، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة بتاريخ 07/02/1990.
- (5) القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15،  
المؤرخة في 11/04/1990.
- (6) القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 15،  
المؤرخة في 11/04/1990.
- (7) القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية  
للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02/12/1990.
- (8) قانون رقم 09/01 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم للأمر 66/156، الصادر في  
26/06/2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34.

- (9) القانون 15/04 المؤرخ في 10/11/2004، يعدل ويتمم الأمر 156/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71.
- (10) القانون رقم: 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، يعدل ويتمم الأمر 85/75، المؤرخ في 26/09/1975 والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، المؤرخة في 26/06/2005.
- (11) القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربتة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14.
- (12) القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 12/03/2006.
- (13) القانون رقم 04/09 المؤرخ في 05/08/2009 الذي يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47.
- (14) القانون رقم 03/10 المؤرخ في 15/08/2010، المتعلق بشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملالك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 18/08/2010.
- (15) القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 03/07/2011.
- (16) قانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 29/02/2012.
- (17) قانون رقم 01/14 المؤرخ في 04/02/2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات، المؤرخ في 08/06/1966، الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 07.
- (18) القانون رقم 14 - 03 المؤرخ في 24 فيفري 2014 المتعلقة بسندات ووثائق السفر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادر في 23 مارس 2014.
- (19) القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 يتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 49، الصادر بتاريخ 20 فيفري 2014.
- (20) قانون رقم 04/15 المؤرخ في 01/02/2015 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06.
- (21) القانون رقم 05/17 المؤرخ في 16/02/2017 المعدل والمتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19/08/2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادر في 22/02/2017.

- (22) القانون رقم 18/22 المؤرخ في 24/07/2022 المتعلق بالإستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 28/07/2022 .
- (23) القانون 07/23 المؤرخ في 21/06/2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادر بتاريخ 25/06/2023.
- (24) القانون رقم 12/23 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، المؤرخ في 05 أوت 2023، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادر بتاريخ 06 أوت 2023 .

#### ج. الأوامر :

- (01) الأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 06، المؤرخة في 18/01/1967.
- (02) الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، المعدل والمتمم بموجب القانون 08/81 المؤرخ في 04/07/1981، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27.
- (03) الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 22/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02/81، المؤرخ في 14/02/1981، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07.
- (04) الأمر 38/69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 23/05/1969.
- (05) الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15/06/1996، يعدل ويتم القانون رقم 17/83 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 16/06/1996.
- (06) الأمر 14/97 المؤرخ في 31/05/1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة في 04/06/1997.
- (07) الأمر 15/97 المؤرخ في 31/05/1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 38، المؤرخة في 04/06/1997.
- (08) الأمر رقم 01/2000 المؤرخ في 01/03/2000 المتعلق بتوحيد المنظومة القانونية بالنسبة لجميع الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، المؤرخة في 02/03/2000.
- (09) الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15/07/2006، الجريدة الرسمية عدد 46.
- (10) الأمر 01/21 المؤرخ في 10/03/2021، المتضمن للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادر بتاريخ 10/03/2021.

### 3/ المراسيم

#### أ- المراسيم الرئاسية:

- (1) المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04/08/1986، المتضمن الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، الصادرة سنة 1986.
- (2) المرسوم رقم 131/88 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04/07/1988، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 06/07/1988.
- (3) المرسوم الرئاسي 292/97 المؤرخ في 02/08/1997 يتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة سنة 1997.
- (4) المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 22/11/2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 26/11/2000.
- (5) المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 2007.
- (6) المرسوم الرئاسي رقم 415/12، المؤرخ في 11/12/2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمدة ب أديس أبابا، بتاريخ 31/01/2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، الصادر بتاريخ 16/12/2012.
- (7) المرسوم الرئاسي رقم 381/13 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول مكلف بإصلاح الخدمة العمومية والمؤرخ في 19/11/2013، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 59، الصادرة في 20/11/2013.
- (8) المرسوم الرئاسي 154/14، المؤرخ في 05/05/2014، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادر في 07/05/2014.
- (9) المرسوم الرئاسي رقم 192/14 المؤرخ في 06/07/2014، المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادر بتاريخ 09/07/2014.
- (10) المرسوم الرئاسي رقم 140/15، المؤرخ في 27/05/2015، المتضمن استحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 31/05/2015 .
- (11) المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 20/09/2015.
- (12) المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، المؤرخ في 07/01/2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 02، الصادرة في 13/01/2016.

13) المرسوم الرئاسي رقم 143/17 المؤرخ في 18 أبريل 2017 يحدد كفايات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، الصادرة في 19 أبريل 2017.

#### ب- المراسيم التنفيذية:

1) المرسوم رقم 52/69، المؤرخ في 12/05/1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعاون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20/05/1969.

2) المرسوم التنفيذي 26/91 المؤرخ في 02/02/1991 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الصادر في 06/02/1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06.

3) المرسوم التنفيذي 92/96 المؤرخ في 03/03/1996، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 06/03/1996، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17/04، المؤرخ في 22/02/2004 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، المؤرخة في 25/01/2004.

4) المرسوم التنفيذي رقم: 212/96 المؤرخ في 15/06/1996، المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37.

5) المرسوم التنفيذي رقم 308/96 المؤرخ في 18/09/1996، والمتعلق بمنح إمتيازات الطرق السريعة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55.

6) المرسوم التنفيذي رقم 307/2000 المؤرخ في 14/10/2000، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 257/98 المؤرخ في 25/08/1998، الذي يضبط شروط وكفايات إقامة خدمات الأنترنت واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة في 15/10/2000.

7) المرسوم التنفيذي رقم: 192/03 المؤرخ في 28/04/2003 والذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30.

8) المرسوم التنفيذي رقم: 04/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 19/01/2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادر بتاريخ 20/01/2008.

9) المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 19/01/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادر في 20/01/2008.

- (10) المرسوم التنفيذي 05/08 المؤرخ في 19/01/2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03.
- (11) المرسوم التنفيذي 210/10 المؤرخ في 16/09/2010 المتضمن إحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54، الصادر بتاريخ 19/09/2010.
- (12) المرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادر في 28/09/2011.
- (13) المرسوم التنفيذي رقم 194/12 الذي يحدد كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارة العمومية وإجرائها، المؤرخ في 25/04/2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادر بتاريخ: 03/05/2012.
- (14) المرسوم التنفيذي رقم 382/13 المؤرخ في 19/11/2013، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 59، المؤرخ في 20/11/2013.
- (15) المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فيفري 2014 المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 26 فيفري 2014.
- (16) المرسوم التنفيذي رقم 363/14 المؤرخ في 15/12/2014، المتعلق بالأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة بتاريخ 16/12/2014.
- (17) المرسوم التنفيذي رقم 14-363 المؤرخ في 15 ديسمبر 2014 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 16 ديسمبر 2014.
- (18) المرسوم التنفيذي 141/15، المؤرخ في 28/05/2015، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 31/05/2015.
- (19) المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 جويلية 2015 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادرة بتاريخ 29 جويلية 2015.
- (20) المرسوم التنفيذي رقم 258/16 المؤرخ في 10/10/2016، يحدد كفايات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، الصادر في 19/10/2016.
- (21) المرسوم التنفيذي 320/16 المؤرخ في 13/12/2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 15/12/2016.

22) المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المؤرخ في 2018/08/02، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادر بتاريخ 2018/08/02.

23) المرسوم التنفيذي 165/19 المؤرخ في: 2019/02/27 الذي يحدد كفايات تقييم الموظف، الجريدة الجزائرية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ: 2019/06/09.

#### 4/القرارات الوزارية:

1) القرار المؤرخ في 1988/09/04، المتضمن تحديد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادر بتاريخ 1988/09/28.

2) القرار المؤرخ في 2011/12/26، يحدد تاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الالكتروني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01، الصادر بتاريخ 2012/01/14.

#### 5/ التعليمات والمناشير والقرارات الدستورية والآراء:

##### أ- التعليمات

1) التعليمات الوزارية 842/94.03 المؤرخة في 1994/09/07، والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

2) التعليمات الرئاسية رقم 10 الصادرة عن رئيس الجمهورية في 1996 والمتعلقة بتحسين المرفق العمومي.

3) تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية، الصادر في 2011/05/25.

4) التعليمات الوزارية رقم 1599، المؤرخة في 2011/05/25، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمة الصادرة عن الإدارة المحلية، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

5) التعليمات الوزارية رقم 1477 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تتعلق بإنشاء لجان ولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية، المؤرخة في 2013/09/30.

6) التعليمات رقم 3064 المؤرخة في 2013/10/02، والمتعلقة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

7) التعليمات الوزارية رقم 1587 بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بنظمتهم وانشغالاتهم، الصادرة بتاريخ 2013/10/23.

8) التعليمات الوزارية المشتركة رقم 06، المؤرخة في 2013/10/28، التي تحدد كفايات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 91/13، المؤرخ في 2013/02/25، الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية.

9) التعليم الوزاري رقم 3138، المؤرخة في 2013/10/31، المتعلقة بأجال إصدار الوثائق الإدارية وتخفيف الملفات الإدارية، الصادرة عن الإدارة المحلية، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

10) تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، المتعلقة بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية، الصادر في 2014/02/13.

11) تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، المؤرخة في 2014/02/13، تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأتوماتيكي للحالة المدنية.

12) تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1469، المتعلقة بالشروع بتسجيل البيانات الهامشية على هامش عقود سجلات الحالة المدنية، الصادر في 2014/02/22.

13) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، البرقية رقم 3579 الصادرة بتاريخ 29 سبتمبر 2015.

#### ب- المناشير

1) المنشور الوزاري رقم 1262، المؤرخ في 2010/04/04، والمتضمن شروط معالجة ملفات طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الإلكترونيين، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

2) المنشور رقم 07 المؤرخ في 2011/04/28، الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، والمتعلق بتحديد معايير إنتقاء المترشحين في المسابقة على أساس الشهادات للالتحاق بمختلف رتب الموظفين.

3) المنشور الوزاري رقم 2102، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، المؤرخ في 2012/11/14.

#### ج- قرارات المجلس الدستوري:

1) قرار المجلس الدستوري المنشور بالجريدة الرسمية عدد 07، الصادر سنة 2000.

#### د- الآراء:

1) رأي حول ملف " إ - الجزائر 2013 "، المجلس الوطن الاقتصادي والاجتماعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54، المؤرخة في 2009/09/16.

## ثانيا: الكتب والمؤلفات باللغة العربية

### أ- قائمة الكتب

#### 1. الكتب العامة :

- (1) ابتسام بولقواس، تأثير العتبات الانتخابية في تشكيل المجالس المحلية الجزائرية في ظل القانون العضوي رقم 10/16، مقال منشور بكتاب جماعي مؤلف من مجموعة باحثين، تحت إشراف سامي الوافي، بعنوان الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، الطبعة الأولى.
- (2) ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.
- (3) أحمد أحمد الوافي، فكرة المنفعة العامة في نزع الملكية الخاصة، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، 1992.
- (4) أحمد يوسف دودين، إدارة الجودة الشاملة، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014.
- (5) أسامة أحمد المناعسة وجلال محمد الزعبي، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دارالثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2013.
- (6) إسماعيل شريف، أساسيات التسيير العمومي، دار قرطبة للنشر، الجزائر، الطبعة الأولى، 2015.
- (7) الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، إدماجمقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب - دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، مأخوذ من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية- دراسة حالة تونس الجزائر والمغرب نموذجا، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- (8) أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978.
- (9) بدر محمد السيد قزاز، الإدارة الإلكترونية ودورها في مكافحة الفساد الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016.
- (10) بشير يلس شاوش، المالية العامة(المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- (11) ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دون بلد النشر، الدار الجامعية، 2001
- (12) ثابت عبد الرحمان إدريس، كفاءة وجودة الخدمات اللوجستية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006.

- 13) جمال الزرن ومعز بن مسعود، إعلام الخدمة العامة في الوطن العربي (الخصائص والرهانات والتحديات - هيئات الإذاعة والتلفزيون مثالا)، إتحاد إذاعات الدول العربية، جامعة الدول العربية، 2014.
- 14) جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014.
- 15) جيمس ويلسون، البيروقراطية: ما الذي تفعله بالأجهزة الحكومية ولماذا؟، ترجمة عبدالله بن مسفر الوقداني، الإدارة العامة للطباعة والنشر، مركز البحوث، السعودية، 2007.
- 16) حسن أحمد الطعاني، التدريب الإداري المعاصر، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 17) حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2014.
- 18) حميد الطائي، بشير العلاق، تسويق الخدمات: مدخل وظيفي - استراتيجي، تطبيقي، عمان، دار اليازوردي للطباعة والنشر، 2008.
- 19) ريتشارد لوبليامز، أساسيات إدارة الجودة الشاملة، ترجمة ونشر مكتبة حرير، الطبعة الأولى، 1999.
- 20) زكي خليل المساعد، تسويق الخدمات وتطبيقاته، بيروت، شركة مطابع الأرز، 2000.
- 21) سعد محمود المصري، إدارة تسويق الأنشطة الخدمية المفاهيم واستراتيجيات، دار الجامعة، الاسكندرية، مصر، 2002.
- 22) سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة)، مدخل التحليل المعاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2003.
- 23) سلامة محمد سلمان، الإدارة المالية العامة، دار المعترز، عمان، الأردن، 2010.
- 24) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري . دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 25) صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- 26) الصميدعي محمود ويوسف عثمان، التسويق المصرفي: مدخل استراتيجي تحليلي، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان.
- 27) عادل صالح حرحوش، إدارة الموارد البشرية مدخل استراتيجي، الطبعة 03، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2009.
- 28) عبد الباري إبراهيم درة، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2008.
- 29) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.

- (30) علاء عبد الرزاق السالمي، الإدارة الالكترونية، داروائل للنشر، عمان، الأردن، 2008.
- (31) علاء فرج الطاهر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- (32) علي سلمي، إدارة الأفراد وكفاءة الإنتاجية، الطبعة الأولى، مكتبة غريب للنشر، مصر، 1995.
- (33) غازي عناية، المالية والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، الاردن، 1998.
- (34) قاسم نايف علوان المحياوي، إدارة الجودة في الخدمات، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- (35) كتاب جماعي مؤلف من مجموعة باحثين، تحت إشراف سامي الوافي، بعنوان الانتخابات المحلية ودورها في ترسيخ الديمقراطية بالدول المغاربية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، الطبعة الأولى، 2019.
- (36) مأمون الدرادكة، طارق الشيلي، الجودة في المنظمات الحديثة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2002.
- (37) مأمون الدرادكة وآخرون، ادارة الجودة الشاملة، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2001.
- (38) مأمون سليمان الدرادكة، إدارة الجودة الشاملة وخدمة العملاء، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006.
- (39) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- (40) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- (41) محمد الطعمانة وطارق العلوش، الحكمة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية العربية، القاهرة، مصر، 2004.
- (42) محمد أمين عودة، إدارة المشروعات العامة (القضايا والإستراتيجيات)، جامعة الكويت، 1997.
- (43) محمد بن بوزيان، نجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009.
- (44) محمد توفيق ماضي، تطبيقات إدارة الجودة الشاملة في المنظمات الخدمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
- (45) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005.
- (46) محمد سرور الحريري، إدارة الموارد البشرية، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2012.
- (47) محمد فؤاد مهنا، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1973.
- (48) محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986.

- (49) محمد مورو، المجتمع الاهلي ودوره في بناء الديمقراطية، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2003.
- (50) محمود محمد المعابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية - دراسة مقارنة مع القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- (51) محي الدين صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، المكتبة العربية، بيروت، لبنان، 2001.
- (52) مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- (53) منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر العربي، 1977.
- (54) منير بن أحمد بن دريدي، إستراتيجية إدارة الموارد البشرية في المؤسسة العمومية- التدريب - الحوافز، الطبعة الأولى، دار الإبتكار للنشر والتوزيع، 2017.
- (55) منير نوري، تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.
- (56) ناصر دادي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي دراسة نظرية وتطبيقاتها، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- (57) ناصر لباد، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، منشورات دحلب، الجزائر، 1999.
- (58) نعيم ابراهيم الظاهر، الطريق نحو الحكومة الإلكترونية "رؤية متكاملة"، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- (59) هاني حامد الضمور، تسويق الخدمات، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2005.
- (60) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
- 2. الكتب المتخصصة:**
- (1) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2013.
- (2) سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014.
- (3) سمير محمد عبد الوهاب، الإتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- (4) صبحي محرم، نظام العاملين في الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1970.
- (5) صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان الأردن، طبعة 2011.
- (8) عبد الفتاح بيومي حجازي، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح "دراسة متأصلة في شأن الإدارة الإلكترونية"، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، مصر، 2008.

- 09) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- 10) عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2014.
- 11) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية " القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- 12) عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان.
- 13) عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997.
- 14) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر "بين النظرية والتطبيق"، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010.
- 15) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 16) عوض خلف العنزي، إدارة جودة الخدمات العمومية\_ المفاهيم وأساليب التطوير، دار حنين للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 17) فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2015.
- 18) محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.
- 19) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1986.
- 20) نور الدين حاروش، إدارة الموارد البشرية، دار الأمة للطباعة والترجمة والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011.

## ب- الرسائل العلمية

### 1. أطروحات الدكتوراه:

- 1) إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص تنظيم إداري، جامعة جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2020/2019.
- 2) أمال بوقاسم، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر 2013/2016 "دراسة استطلاعية لآراء اساتذة وطلبة جامعيين"، أطروحة دكتوراه تخصص إدارة الموارد البشرية، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2018/2017.

- (3) ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة . الواقع والآفاق، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2015/2014.
- (4) حسام الدين بركيبة، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، رسالة دكتوراه نظام ل م د، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2019/2018.
- (5) خالد بن عبد الرحمان بن حسين بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري، أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته" نحو بناء نموذج تنظيمي"، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، 2007.
- (6) خلود كلاش، تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية، أطروحة دكتوراه الطور الثالث LMD، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة عباس لغرور. خنشلة، 2019/2018.
- (7) سعاد الطيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008.
- (8) سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2010/2009.
- (9) سمية بهلول، دور الادارة الالكترونية في تفعيل أداء الجماعات الاقليمية في الجزائر، أطروحة دكتور في العلوم القانونية، قسم الحقوق، تخصص إدارة محلية، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر، الجزائر، 2018/2017.
- (10) سهام رابحي، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة 1، السنة الجامعية 2019/2018.
- (11) سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولدي معمري تيزي وزو، الجزائر، 2018.
- (12) شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية" نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير: تخصص قانون أعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008/2007.
- (13) صالح بو عبد الله، نماذج وطرق قياس جودة الخدمة، دراسة تطبيقية على خدمات مؤسسة بريد الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، السنة الجامعية 2014/201.

- 14) صباح حمايتي، الآليات القانونية لترقية الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2020.
- 15) صبيحة محمدي، تسيير الموارد المالية المحلية في جزائر " واقع وآفاق"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2013/2012.
- 16) عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2011/2010.
- 17) عبد القادر براينيس، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية\_ دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة دكتوراه، منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007.
- 18) عبد القادر عبان، تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر «دراسة سيوسولوجية ببلدية الكاليتوس العاصمة»، أطروحة دكتوراه ل م د في علم الاجتماع، تخصص إدارة وعمل، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015.
- 19) عبد الكريم حططاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن (CRM)، دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2013، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، 2018/2017.
- 20) عبد اللطيف باري، " دور ومكانة الحكومة الالكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة"، أطروحة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2014.
- 21) فايزة يوسف، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبيد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، السنة الجامعية 2016/2015.
- 22) فريدة مزياني، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة منتوري بقسنطينة، 2005.
- 23) وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2016/2015.
- 24) وفاء حلوز، تدعيم جودة الخدمة البنكية وتقييمها من خلال رضى العميل، دراسة حالة البنوك العمومية الجزائرية بولاية تلمسان، أطروحة دكتوراه، تخصص بنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2014/2013.

25) وهيبة غربي، استخدام الشراكة لتحقيق خدمة متميزة في الإدارة المحلية" دراسة حالة : مجموعة من البلديات بولاية بسكرة، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2015/2014.

## 2.مذكرات الماجستير:

1) أحمد بلحليلي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايدبتلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2010/2009

2) أحمد سرير، واقع ورهان الإدارة المحلية الجزائرية في ظل التحول السياسي والاقتصادي 1989-2012، رسالة ماجستير، بجامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2014/2013.

3) العلمي بن عطالله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية "دراسة حالة ولاية ورقلة"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2012/2011.

4) الوافي رابح، محاولة إرساء الإدارة الإلكترونية في الجماعات المحلية\_ دراسة حالة دائرة سيدي عيسى \_ رسالة ماجستير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، السنة الجامعية 2015/2014.

5) بسمة بوكروش، سياسة التحفيز وتنمية العلاقات العامة في المؤسسة، مذكرة ماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم اجتماع، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2012.

6) تركي بن فهد بن طالب، دور تنمية الموارد البشرية في تفعيل الحكومة الإلكترونية في أمانة منطقة الرياض، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2010.

7) حسبية عمارة، تكوين موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية في الجزائر" دراسة حالة بعض بلديات ولاية الجزائر: الدويرة، بابا حسن الداربية والعاشور، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيمات السياسية والإدارية السنة الجامعية 2018/2017.

8) حماد مختار، "تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية". رسالة ماجستير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007/2006.

9) حورية سعايدية، حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية "المشاركة والشفافية"، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الشيخ العربي التبسي بتبسة، السنة الجامعية 2014/2013.

- 10) خليفة رضوان، تسيير الموارد البشرية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الإقتصاد، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1994.
- 11) خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002/2001.
- 12) رافيق بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق "دراسة حالة الجزائر: 2001-2011"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.
- 13) رزيقة يطو، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، السنة الجامعية 2012/2011.
- 14) رمضان تيسمبال، إستقلالية الجماعات المحلية وهم أم حقيقة، رسالة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008.
- 15) سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/2000.
- 16) سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية "دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر"، رسالة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، علوم إقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2012/2011.
- 17) شرفي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2015/2014.
- 18) شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "دراسة حالة البلدية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2011/2010.
- 19) عائشة عتيق، جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية الجزائرية - دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية لولاية سعيدة، مذكرة رسالة ماجستير، تخصص تسويق دولي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2012/2011.
- 20) عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر "دراسة ميدانية لولايتي المسيلة وبرج بوعرييج"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، السنة الجامعية 2011/2010.

- (21) عبد العزيز فهد المغيرة، معوقات تطبيق الادارة الالكترونية، في اجراءات العمل الاداريمن وجهة نظر موظفي ديوان وزارة الداخلية السعودية، رسالة ماجستير، تخصص العلوم الادارية، جامعة مؤتة، الأردن، 2010.
- (22) عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري (قسنطينة)، 2010/2009.
- (23) علي حدادو، إمكانية خوصصة قطاع الخدمة العمومية\_ حالة قطاع المواصلات الجزائرية \_مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2003
- (24) علي عبد الله العتيبي، معوقات تطبيق الحكومة الالكترونية من وجهة نظر العاملين في القطاع الحكومي الأردني، رسالة ماجستير، تخصص الإدارة العامة، قسم الادارة العامة، جامعة مؤتة، الأردن، 2004.
- (25) كريم قروق، التكوين الإداري وتأثيره على فعالية الأداء الوظيفي في الجماعات المحلية دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر 2000. 2010، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2013/2012.
- (26) كريم يريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر "دراسة حالة ولاية المدية"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية، والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية، السنة الجامعية، 2010/2009.
- (27) لويزة فرحاتي، الإتصال الرسمي وعلاقته بالحوافز المعنوية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2008.
- (28) ليندة فليسي، واقع جودة الخدمات في المنظمات ودورها في تحقيق الأداء المتميز-دراسة حالة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة امحمد بوقرة"بومرداس"، رسالة ماجستير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة "بومرداس"، السنة الجامعية 2012/2011.
- (29) محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، السنة الجامعية 2010/2009.
- (30) محمد بن سعيد محمد العريشي، إمكانية تطبيق الإدارة الإلكترونية في الادارة العامة للتربية والتعليم بالعاصمة المقدسة (بنين)، رسالة ماجستيرفي الادارة التربوية والتخطيط، جامعة العربية السعودية، جامعة أم القرى، كلية التربية، قسم الإدارة التربوية والتخطيط، 2008.
- (31) مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2015/2014.

32) مفتاح حرشاو، تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر - دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2016/2015، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة

33) نوال بوكعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية جيجل)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية . تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2011/2010.

34) نور الدين بوعنان، جودة الخدمات وأثرها على رضا العميل" دراسة ميدانية في المؤسسة المينائية لسكيدة"، مذكرة ماجستير، تخصص علوم التسيير فرع التسويق، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، قسم علوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، السنة الجامعية 2007/2006.

### ج - المقالات العلمية

1) الأزهر لعبيدي، استحداث مقاطعات إدارية في الدوائر في ظل انتهاج سياسة تقشفية خطوة مناسبة في الوقت غير المناسب "دراسة تحليلية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 140/15"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية بالجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، المجلد 01، العدد 03، 2017.

2) اسماعيل فريجات، مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، جانفي 2018.

3) الكاهنة آرزيل، نظرة حول جديد قانون الاستثمار لسنة 2022، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 02، ص ص 59 - 60

4) المكي دراجي وراشدة موساوي، دور الإدارة الالكترونية في تطوير الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر" دراسة لنموذجين قطاعيين: العدالة . الداخلية والجماعات المحلية" ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، 2017.

5) إلهام غانم، مزايا وتحديات الإنتقال من الحكومة التقليدية إلى الحكومة الإلكترونية تجارب بعض الدول بما فيها الجزائر، مجلة الإقتصاد والإحصاء التطبيقي، المدرسة الوطنية العليا للإقتصاد والإحصاء التطبيقي، الجزائر، العدد 02، المجلد 11، ديسمبر 2014.

1) إلهام يحيوي، الحكومة الإلكترونية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مجلة دولية محكمة متخصصة تصدرها كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 01، الجزائر، العدد 16، 2016، ص 27.

2) الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والأفاق، مجلة الوسيط، العدد 06، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008.

- (3) العياشي زرزار، الإدارة الإلكترونية نظرة جديدة لإدارة المنظمات، مجلة الحقيقة للعلوم الانسانية والإجتماعية، المجلد 14، العدد 33، جامعة أدرار، جوان 2015.
- (4) بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، "الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر". مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد5، مجلة نصف سنوية تصدر عن كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة ديالي، العراق، 2016.
- (5) بومدين طامشة، آليات محاربة الفساد الإداري وبناء الحكم الراشد . دراسة حالة الجزائر، مجلة البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد 07، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- (6) جلال قصار الليل، عبد النور ناجي، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، العدد 05، أفريل 2018.
- (7) جلول ياسين بن الحاج، عبد الهادي مختار، آليات إصلاح الموارد المالية المحلية كمدخل لتفعيل التنمية المحلية" دراسة حالة الجزائر"، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 03، العدد 01، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، 2021.
- (8) جمال مزغيش، كمال طايطي، واقع نظام الحوافز بإدارة الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية مع دراسة حالة بلدية خرايسية ولاية الجزائر، مجلة معهد العلوم الإقتصادية، جامعة البليدة 2، المجلد 24، العدد 02، 2021.
- (9) جهيدة ركاش، تطور النظام الانتخابي في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الوثريسي، تيسمست، المجلد 03، العدد 05، الجزائر، جوان 2018.
- (10) حاج قويدرقورين، أحمد بن يوسف، تقييم مسار التحول نحو الحكومة الإلكترونية في الجزائر في ظل التجارب عربية وعالمية، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، المجلد 20، العدد 01، جامعة باتنة 01، جوان 2019.
- (11) حسان بليامنة، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 320/16، مقال منشور بمجلة رؤى في الآداب والعلوم الإنسانية، العدد 01، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلة محكمة نصف شهرية، سبتمبر 2020.
- (12) حمزة فياض، رملي أرباب الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مقال منشور بمجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 02، العدد 02، جوان 2005.
- (13) خديجة سعدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 247/15 لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة تلمسان، 2017.
- (14) دريس نبيل، دور مشاركة المواطن بين تفعيل نظام الجماعات المحلية وتحقيق مطالب الساكنة، مقال منشور لأعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل

- التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الثاني، المنعقد يومي 02/01 ديسمبر 2015، بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعدالله، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي.
- 15) زرقان سهام، الدور الجديد للأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية في ظل الإصلاح المحاسبي للقطاع العام في الجزائر. قراءة في القانون 07/23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، المجلد 07، العدد 02، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2023.
- 16) زهرة بالة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 07/12، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، المجلد 13، أبريل 2020.
- 17) زهرة بن قمجة، نور الدين زحوفي، السياسات المتبعة في إدارة نظم التكوين، الترقية والتحفيز في الهيئات العمومية - حالة الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - دراسات إقتصادية، المجلد 23، العدد 01، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2010.
- 18) زين منصوري، واقع وأفاق سياسة الإستثمار في الجزائر، مقال منشور بمجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 02، 2004.
- 19) سامي الوافي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 15، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر 2017.
- 20) سامية يتوجي، أطر رقمنة الادارة العمومية في " مشروع الجزائر الالكترونية 2013"، مجلة معارف، قسم العلوم القانونية، السنة التاسعة، العدد 18/06/2015، ص 222.
- 21) سحر قدوري، الإدارة الالكترونية وامكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصور، العدد 14 (خاص بأعمال المؤتمر العلمي العاشر 24-25 أكتوبر 2009)، الجزء الأول، مركزالمستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العراق، 2010.
- 22) سليم بلحماش، واقع جاهزية الحكومة الإلكترونية بالجزائر. قراءة في المؤشرات والمعوقات، 2003.2018، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 08، العدد 15، جويلية 2019، ص94.
- 23) سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، 1970.
- 24) سمية قاسم، دراسة للذهنيات وتصورات الموظفين في المؤسسة الجزائرية، مجلة الخلدونية، المجلد 06، العدد 01، جامعة تيارت، سبتمبر 2013.
- 25) سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية في الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، جامعة باتنة 01، جويلية 2018.
- 26) سهام سليمان، تقويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة المدية، 2017.

- 27) شادي محسن، بوعمران عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري، قراءة تحليلية نقدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)، 2020.
- 28) طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2011/2012.
- 29) عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية الإقليمية- معايير وضوابط، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، ANEP للطباعة، الجزائر، 2010.
- 30) عباس زبون عبید العبودي، الإطار القانوني للحكومة الإلكترونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 01، مجلة نصف سنوية تصدر عن كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة ديالي، العراق، 2012.
- 31) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ماي 2009.
- 32) عبد الرحمان خوخي، آلية تحسين التكفل بأنشغالات المواطنين تطبيق "انشغالاتي" - حالة بلدية تيجلابين ولاية بومرداس، مجلة أبعاد اقتصادية المجلد 07، العدد 01، جوان 2017.
- 33) عبد العالي حاحة، بن زيان أحمد، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد 27، 2020.
- 34) عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، عصرنة مرفق الحالة المدنية وأثرها على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بتندوف، العدد الثالث، مارس 2018، ص ص 200-201.
- 35) عبد العالي حاحه، أمال يعيش تمام، أثر الإهمال الوظيفي على أداء الخدمة بالمرافق العامة، الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، العدد 15، سبتمبر 2017.
- 36) عبد القادر بوراس، فريد بن بوعبد، حتمية التحول نحو الإدارة الالكترونية للإرتقاء بالخدمة العمومية في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 05، المركز الجامعي تيسمسيلت، 2018.
- 37) عبد الله براهيم، المختار حميدة، دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.
- 38) عبد الله حاج سعيد، تقييم نظام الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلة الإنسان والمجال، المجلد 01، العدد 02، معهد العلوم الإنسانية والاجتماعية، المركز الجامعي نور البشير البيض، أكتوبر 2015.
- 39) عبد المجيد سلام، آليات تحسين دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، جامعة المسيلة، سبتمبر 2017.
- 40) عبد المجيد لخذاري، خليفي وردة، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر - دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، الجزء الأول، جوان 2017.

- 41) عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة " تجربة البلديات الجزائرية "، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، 2009.
- 42) علي بودلال، الجماعات المحلية بين الإكراهات البنوية وشروط التنمية المستدامة، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 02، ديسمبر 2012.
- 43) علي قاسمي التسمساني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهوية المتقدمة، مجلة العلوم القانونية، العدد 4/5، طنجة، المغرب، 2012.
- 44) عمار بريق، حنان بن زغبي، الإستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية، مجلة آفاق للعلوم، العدد 08، الجزء 01، جوان 2017.
- 45) غنية شليغم، ولد عامر نعيمة، أثر النظم الانتخابية على التمثيل النسبي- حالة الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، أفريل 2011.
- 46) فاتح جبلي، الإنحراف الوظيفي - الأنواع والأسباب وسبل العلاج، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 06، العدد 01، جامعة تبسة، جوان 2015.
- 47) فايزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، المجلد 07، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2013.
- 48) فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مقال منشور في مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، أعمال الملتقى الدولي الخامس "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، أنعقد يومي 04/03 ماي 2009، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، العدد 06، أفريل 2010.
- 49) فطيمة الزهرة فيرم، الدور الرقابي للسلطة المستقلة للانتخابات وأثره في العلاقة بين السلطة السياسية وحقوق الافراد، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 03، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2021.
- 50) كريمة رابحي، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 02، العدد 04، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ديسمبر 2022.
- 51) لخضر رابحي، عكوش فتحي، قراءة في أحكام قانوني البلدية والولاية في الجزائر، مقال منشور أعمال الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، الجزء الثاني، المنعقد يومي 02/01 ديسمبر 2015، بقاعة المحاضرات الكبرى الدكتور أبو القاسم سعدالله، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي.
- 52) مبارك لسوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة ادارة، 2010، العدد 40.

- (53) محمد الزين بركة، شاوي صبيحة، التفويض كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرفق العام حسب المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام واقع وآفاق تطبيقه في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة تلمسان، 2017.
- (54) محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقارنة التسيير العمومي الجديد (NPM) دراسة نظرية تحليلية، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، مجلة علمية دورية متخصصة محكمة تصدر عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف العدد 14، 2016.
- (55) محمد الطاهر كبرى، حاتم رشيد تركي، متطلبات الرقابة الداخلية في ظل الحكومة الالكترونية، مقال منشور بمجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 28، جامعة تكريت، كلية الإدارة والاقتصاد، 2013.
- (56) محمد المجني، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز: مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد 01، الإسكندرية، مصر، 1997.
- (57) محمد بن اعراب، تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة، وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي، مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 19، تصدر عن كلية الآداب والعلوم الاجتماعية بجامعة فرحات عباس، سطيف، ديسمبر 2014.
- (58) محمد بوجيدة، طرق توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية في القانون المقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 46، المغرب، 2002.
- (59) محمد بوطي، الأزهر ضيف، حوافز العمل ودورها في تحقيق الفعالية التنظيمية بالمؤسسة الجزائرية، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 04، 2020.
- (60) محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الانسانية، العدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011.
- (61) محمد لمين مراكشي وفيصل فقاير، الإدارة الإلكترونية وأثرها على إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الإبداع، المجلد 07، العدد 08، جامعة البليدة، 2017.
- (62) محمود صدام جبر، الموجة الإلكترونية القادمة، مجلة الإداري، عمان، العدد: 91، ديسمبر 2002.
- (63) مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة المفكر البرلماني، العدد 02، مارس 2003.
- (64) مفيدة بن لعبيدي، إصلاح النظام الانتخابي وآفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية- الجوارية في الجزائر، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 51، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017.
- (65) مفيدة بن لعبيدي، التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 21، المجلد 07، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015.

- (66) مونية جليل ، إدارة البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية وآفاق تحسين الخدمة العمومية، مجلة حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد 36، العدد 01، 2022.
- (67) ميلود قاسم، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح ، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، جوان 2011.
- (68) نادية تياب، مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، المجلد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010.
- (69) نادية تياب، واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2010.
- (70) نادية سلامي، الإدارة الإلكترونية كأساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات-، مجلة الحقوق والعلم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 02، جوان 2015.
- (71) نادية ضريفي، حاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01، مارس 2019.
- (72) نسيمه قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا" وجه للتمويل المركزي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، المجلد 17، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ، الجزائر، 2018.
- (73) نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 26، جامعة قلمة، جوان 2019.
- (74) نعيمة زيرمي، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مقال منشور في مجلة الاستراتيجية والتنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم، المجلد 03، العدد 05، 2013.
- (75) هشام بن ورزق، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن ايجاد منتخب تمثيلي كفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 05، جامعة عباس لغرور بخنشلة، الجزائر، 2016.
- (76) ودان بوعبدالله ومركان محمد البشير، البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية نحو تحسين أفضل للخدمة العمومية في إطار الإدارة الإلكترونية، مجلة المالية والأسواق، العدد 02، جامعة عبد الحميد ابن باديس بمستغانم، الجزائر، 2015.
- (77) وهيبه بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02 لونيبي علي، 2013.
- (78) ياقوت قديد، بن عيسى إلهام، عراقيل تقديم الخدمة العمومية وأساليب الإرتقاء بها، المجلة الجزائرية للمالية العامة، مجلة علمية متخصصة تهتم بنشر الأبحاث والدراسات المتعلقة بالإقتصاد وتسيير المالية

العامّة، تصدر عن كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 08، ديسمبر 2018.

79) يوسف بومدين، إدارة الجودة الشاملة والأداء المتميز، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 05، 2007.

## د- الندوات المؤتمرات والملتقيات العلمية

- 1) أبو بكر أحمد النعيمي، مبدأ الصلاحية في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة"، أبحاث المشاركين في المؤتمر الدولي الثاني المعنون بـ " مبدأ المساواة بين التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، كلية الحقوق، جامعة الإسرائ، الأردن، 02 و 03 أبريل 2014.
- 2) الشريف بقة، إصلاح الإدارة العمومية كأولوية لإستكمال مسار تأهيل المؤسسات الإقتصادية في الدول العربية، المؤتمر العلمي الدولي عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان، أيام 17/16/15 ديسمبر 2012.
- 3) العوض أحمد محمد الحسن، الإدارة الالكترونية المفاهيم . السمات . العناصر(دراسة وثائقية)، المؤتمر العالمي الأول للإدارة الإلكترونية، تواصل خلاق مع طفرة الاتصال والمعلومات في عالمنا المعاصر بطرابلس، ليبيا من 01 إلى 04 جوان 2010.
- 4) بلعربي عبد القادر وآخرون، تحديات التحول إلى الحكومة الالكترونية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي الخامس المعنون بـ الاقتصاد الافتراضي وانعكاساته على الاقتصاديات الدولية في 14/13 مارس 2012، المركز الجامعي خميس مليانة.
- 5) بومدين طاشمة، مفهوم الخدمة العمومية - دراسة في مستويات التنظير، مداخلة قدمت في الملتقى الدولي الموسوم بترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية (تحديات ورهانات)، المنظم بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، المنعقد يومي 09 - 10 مارس 2016.
- 6) حمزة العرابي، أوقاسي خالدة، أداء الإدارة المحلية في الجزائر\_ الواقع والإصلاحات، مداخلة ألقيت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014.
- 7) دريس كمال فتحي، " الخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر". الملتقى الدولي الرابع، حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الوادي، الجزائر، يومي: 09 و 10 مارس 2016.
- 8) ساسي خضراوي، جبار هاجر، نظم الإدارة المحلية، مداخلة ألقيت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير

الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014.

9) سهام بوفيل، محمد الدين مكاحلة، متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية كضرورة لترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول جودة الخدمة الإلكترونية في ظل الحكومة الإلكترونية حالة البلدان العربية، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، يومي 29/30 أكتوبر 2014.

10) صباح حمايتي، ماجدة بوخزنة، التكوين الإداري كآلية لترقية الخدمة العمومية، مداخلة أقيمت في فعاليات الملتقى الدولي حول " ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية: تحديات ورهانات"، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 09/10 مارس 2016.

11) طالبة سنة رابعة، فرع إدارة عامة، الدفعة 39، بالمدرسة الوطنية للإدارة، ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، تحت إشراف الأستاذ عبد العزيز جراد، السنة الدراسية 2005/2006.

12) عادل غزال، " الحكومة الإلكترونية في الجزائر والنفاذ إلى مجتمع المعلومات". الملتقى الوطني الثامن، حول مستقبل ثقافة المعلومات والاتصال لدى الشباب في الجزائر بين صناعة المجتمع الجماهيري ومجتمع المعرفة والمعلومات، تنظيم جمعية الروافد الثقافية بالتعاون مع قسم علم المكتبات والتوثيق بجامعة باتنة، الجزائر، يومي: 08 و 09 نوفمبر 2014.

13) عبد الحميد حامدي، تأهيل الموارد البشرية لتفعيل التدبير العمومي في ظل المقاربة بالكفاءات، الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016.

14) عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، عصرنة مرفق الحالة المدنية وأثره على تحسين الخدمة العمومية المحلية، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية "تحديات ورهانات"، جامعة الوادي، 09/10 مارس 2016.

15) عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة حمه لخضر الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المنعقد يومي 01/02 ديسمبر 2015.

16) عبد القادر بريس، معزوز لقمان، الحكامة المحلية نحو مقاربة تشاركية من أجل تكفل أفضل بتطلعات المواطنين، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014.

17) عبد المليك مزهودة، التسيير الإستراتيجي في السياق العمومي، مداخلة أقيمت ضمن الملتقى الدولي المعنون بـ " تسيير وتمويل الجماعات المحلية" جامعة الحاج لخضر بباتنة، المنعقد في ديسمبر 2004.

- 18) عطية الجيار، دور الإدارة المحلية في التنمية المستدامة في المجتمعات الريفية لبعض الدول النامية، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و21 أكتوبر 2014.
- 19) فاروق خلف، التكوين والتدريب كآلية فعالة لترقية الخدمة العمومية، ملتقى دولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016.
- 20) فاطمة بن حمودة، خديجة مناصر، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و21 أكتوبر 2014.
- 21) فوزية بوخبزة، عبد القادر بلعربي، بلعوجة حسينة، جودة الخدمة العمومية في ظل الإدارة الإلكترونية بالجزائر، الملتقى الوطني حول الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة التكوين المتواصل، المركز الجهوي بمستغانم، 16/15 أبريل 2015.
- 22) كريم حسن، مفهوم الحكم الصالح، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الدراسات الوحدة العربية، ط 2، بيروت، 2006.
- 23) محمد الصغير بعلي، الالتزام باستمرارية الخدمة العمومية المحلية، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني المعنون ب: الإدارة المحلية والخدمة العمومية الواقع والآفاق، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة، يومي 12 و13 مارس 2013.
- 24) محمد بركات، إختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها بصرامة، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني المعنون ب: الإدارة المحلية والخدمة العمومية الواقع والآفاق، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، يومي 12 و13 مارس 2013.
- 25) محمد بن عيشوش وشروقي زين الدين، الإدارة المحلية: أركانها\_ اسسها ومستوياتها التنظيمية، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و21 أكتوبر 2014.
- 26) محمد غردي، بن نذير نصر الدين، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر وأفاق تطويرها، الملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام، الواقع التحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة 2، يومي 17\_18 ديسمبر 2014
- 27) محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، أعمال الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18 \_ 20 أوت 2003.

28) منية شوادية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 04/03 مارس 2014.

29) موسى رحمانى، وسيلة سبتي، تسيير الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، مداخلة قدمت بملتقى دولي المعنون ب تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، 2004.

30)نادية تياب، دور التكوين في تحسين أداء الخدمة العمومية، الملتقى الدولي حول ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربية، تحديات ورهانات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، مارس 2016.

31)وسيلة واعر، دور الحكومة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية " حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية - الجزائر "، الملتقى الدولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة منتوري، قسنطينة، يومي 11/10 ماي 2011.

32) يونس عمر، حوالي لمين، رحمي فيصل، الإدارة المحلية: المفهوم، الأركان والأسس، مداخلة أقيمت في ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة\_ دراسة تجارب بعض الدول، مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية بالتعاون مع جامعة البليدة، المنعقد يومي 20 و 21 أكتوبر 2014.

## هـ - المحاضرات:

1) الأسعد الهلالي، سياسات الحوكمة الرشيدة في مجال شفافية الوثائق الإدارية: المرجعيات والتشريعات (الاطار العام، المرجعيات، آليات التنفيذ؟؟؟)، دورة تكوينية حول:التطبيقات الإعلامية في مجال تفعيل الحوكمة الرشيدة لشفافية الوثائق الإدارية: الحلول التكنولوجية والنماذج العملية.

2) إلهام خرشي، الإدارة الإلكترونية في الجزائر، مطبوعة مقدمة لطلبة سنة ثالثة علوم قانونية وإدارية، تخصص إدارة إلكترونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، بالسداسي الثاني للسنة الجامعية 2020/2019.

3) فوزي محيريق (مسؤول خلية ضمان الجودة بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي)، محاضرة بعنوان:إدارة ضمان الجودة في قطاع التعليم العالي بالجزائر ومحددات الخطة الإستراتيجية لجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، أقيمت على الأساتذة الموظفين الجدد في إطار تكوينهم، دفعة 2017.

## و- مواقع الأنترنت

1) محمد بن بوزيان، نجيب بن سليمان، قياس جودة أداء مرفق عمومي: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2009، مقال منشور على موقع جامعة المسيلة. -univ.dz.msila

- (2) مولود زايد الطبيب، المجتمع المدني وعلاقته بالديمقراطية، 2010، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://thfreedomfirst.com>.
- (3) طارق عشور، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الأول، 2012/2011، منشور على الموقع الإلكتروني <https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/6773/1/7>.
- (4) المعهد الديمقراطي الوطني، سوريا، تقييم الاحتياجات، جانفي 2015، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.search.ask.com>.
- (5) تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق، الصادر بتاريخ 2015/12/17، الموجود بالموقع الإلكتروني: [www.cese.ma](http://www.cese.ma).
- (6) فتيحة فرطاس، عصنة الادارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الادارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 2016، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/55894>.
- (7) تقرير الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية لسنة 2018، منشور بالموقع الإلكتروني [http://government.ae/ar/information\\_and\\_services](http://government.ae/ar/information_and_services).
- (8) تصريح مدير مركز إنتاج السندات والوثائق المؤمنة بالعاصمة بوعلام حسان لجريدة الشروق، بتاريخ 2019/01/07، الموقع الإلكتروني: <https://www.echoroukonline.com>.
- (9) بيان لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، يعلن عن إنطلاق تطبيق " استشارتك"، يوم الثلاثاء الموافق لـ 2019/06/11 بعنوان وزارة الداخلية تطلق تطبيق " استشارتك" لتعزيز الديمقراطية التشاركية.
- (10) بيان وزير وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الصادر بتاريخ 2020/12/24، حيث أكد أن خدمة استخراج وثائق الحالة المدنية عن بعد " تخفف العبء على المواطن وتساهم في ترشيد النفقات العمومية أنظر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz).
- (11) نور الدين جوادي، "الأثر التنموي للمجتمع المدني مرهون بتطوير أدائه"، مقال منشور بجريدة الشعب، يوم الإثنين الموافق لـ 2022/07/18، العدد 18913، على الموقع الإلكتروني [WWW.echaab.dz](http://WWW.echaab.dz).
- (12) أنظر الموقع الإلكتروني: [www.droitentreprise.com](http://www.droitentreprise.com).
- (13) أنظر إلى الموقع الإلكتروني الرسمي الخاص بالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري: [الموقع الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية \(dgfp.gov.dz\)](http://www.dgfp.gov.dz).
- (14) رشيد بنعياش، مفهوم المصلحة العامة، الحوار التمدن، العدد 2954، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.ahewar.org>.

- 15) سمير محمد عبد الوهاب، المقارنة المرجعية كمدخل لتقييم أداء الوحدات المحلية في الدول العربية، منشور على الموقع الإلكتروني: [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan022080](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan022080).
- 16) عبد الله منصور الشائبي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [http://zu.edu.ly/jsls/issus\\_8/dowanload/paper4](http://zu.edu.ly/jsls/issus_8/dowanload/paper4)
- 17) علاوي الجبوري ماهر صالح، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، ص 374، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=109174](http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=109174).
- 18) علي السيد الباز، الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية " الإدارة المحلية الإلكترونية العربية، ص 22، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: <http://www.lawjo.net/vb/showthread.php>
- 19) عمار بريق، المجلس الشعبي الولائي "التشكيك والصلاحيات"، ص 114، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.asjp.cerist.dz>
- 20) لحبيب بلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة مؤسسات القطاع الخاص، ص 02. مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://e-biblio.univ-mosta.dz/handle/123456789/14392>
- 21) لحسن بن أمزال، الدائرة وتحولاتها في القانون، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.asjp.cerist.dz>
- 22) ماجد رضا بطرس، بيئة الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.researchgate.net/profile/...Local.../559641cd08ae99aa62c75a22>
- 23) محاضرات تحت عنوان ماهية التسيير العمومي منشورة على موقع جامعة المسيلة. [univ-msila.dz](http://univ-msila.dz)
- 24) محاضرات في ماهية التسيير العمومي، ص ص 11-12، منشورة على الموقع الإلكتروني: <https://cte.univ-setif2.dz>.
- 25) مفهوم الشفافية الإدارية كحق للمواطن، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://annabaa.org/arabic/goodgovernance/17258>
- 26) مقال بعنوان "مراجعة قانوني البلدية والولاية: ترسيخ أحكام جديدة لتأطير الحوكمة وتسيير الإدارة الإقليمية والجباية المحلية" منشور على الموقع الإلكتروني الخاص بوكالة الأنباء الجزائرية، <https://www.aps.dz>
- 27) الموقع الإلكتروني <http://www.fu.uni-lj.si/personal/English/FALPOR97>
- 28) الموقع الإلكتروني: <http://almerja.net/reading.php?idm=42242>

- (29) <http://www.ingdz.net/vb/showthread.php?t=62485>: الموقع الإلكتروني
- (30) <https://www.el-mouradia.dz>: الموقع الإلكتروني
- (31) <http://thesis.univ-biskra.dz> الموقع الإلكتروني
- (32) <http://www.mediateur.ma> الموقع الإلكتروني
- (33) <https://ar.wikibooks.org> الموقع الإلكتروني
- (34) <https://ar.wikibooks.org> الموقع الإلكتروني
- (35) <https://encysco.blogspot.com> الموقع الإلكتروني
- (36) <https://ar.wikibooks.org>: الموقع الإلكتروني
- (37) [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية
- (38) [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية
- (39) ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية " تجربة البلدية الجزائرية "، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://revues.univ-ouargla.dz>
- (40) نعيمة بارك ، تنمية الموارد البشرية وأهميتها في تحسين الإنتاجية وتحقيق الميزة التنافسية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 07 ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني <https://iefpedia.com/arab/?p=24593>

### ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية

- 1) Chapus, le droit administratif général , tome 1.15 e Montchrestien, Paris, 1996.
- 2) CharlickRobert,theconceptof governance and its implications for AID development assistance program in Africa, Associates in Rual development, Burlington, 1992.
- 3) Eric Vogler, Management Strategique des Services, édition Dunod, Paris, 2004.
- 4) Jacqueschevallier, le service public, paris: presse universitaire de France, 1971.
- 5) Leonard Nadler and Gerland D. Wiggs, Manageing Human Resource Development, san Francisco: jossey-Bass, 1986.

- 6) LoicCadin, la gestion des ressources humaines, 4eme édition, dunod paris, 2015.
- 7) Manuel de gestion, ouvrage coordonné par Armand Dayan, Editions Selseps, Paris, 1999.
- 8) Philip Kotler, Bernard Dubois, Marketing management, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, 1997.
- 9) Rachid Zouaïmia, La délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16/09/2015, Revue Académique de la Recherche Juridique, Volume 07, Numéro 01, Université Abderrahmane Mira de Bejaia, Algérie, 2016.
- 10) René Chapus, Droit administratif général, 9eme édition, Montchrestien delta; Paris, 1996
- 11) Ronald W. Johnson and Henry P. Minis, Jr., Toward democratic décentralisation : approaches to promoting good governance, Washington, World Bank annual conference.

## الفهرس

الصفحة	العنوان	
-	الإهداء	
-	شكر وعرقان	
01	مقدمة	
10	<b>الباب الأول: تناسب نظام الإدارة المحلية مع مفهوم ومتطلبات الخدمة العمومية في ظل معوقات الرقي بها</b>	
12	<b>الفصل الأول: توافق الإطار التنظيمي للإدارة المحلية ومرتكزات الإصلاح للرقي بالخدمة العمومية المحلية</b>	
13	تنظيم الإدارة المحلية	المبحث الأول
13	الأطر المعرفية للإدارة المحلية	المطلب الأول
14	مفهوم الإدارة المحلية	الفرع الأول
25	نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية	الفرع الثاني
40	أهمية الإدارة المحلية	الفرع الثالث
42	درجات الإدارة المحلية	المطلب الثاني
43	الولاية والدائرة والمقاطعات الإدارية في التنظيم اللامركزي	الفرع الأول
53	البلدية كوحدة قاعدية أساسية للإدارة المحلية	الفرع الثاني
57	سبل إصلاح مرتكزات الإدارة المحلية للرقي بالخدمة العمومية	المبحث الثاني
58	إصلاح النظام الانتخابي المحلي لتحسين الخدمة العمومية	المطلب الأول
58	مفهوم النظام الانتخابي المحلي	الفرع الأول
63	حتمية إصلاح النظام الانتخابي المحلي بالجزائر	الفرع الثاني
71	إصلاح علاقة الإدارة المركزية بالإدارة المحلية لتجويد الخدمة العمومية	المطلب الثاني
72	توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والمحلية	الفرع الأول
79	إعادة النظر في الرقابة المتشددة على الإدارة المحلية	الفرع الثاني
89	<b>الفصل الثاني: ماهية الخدمة العمومية في إطار صلاحيات الإدارة المحلية ومعوقات الرقي بها</b>	
90	مجالات تدخل الإدارة المحلية في تقديم الخدمة العمومية	المبحث الأول
90	الأطر المعرفية للخدمة العمومية	المطلب الأول
90	مفهوم الخدمة العمومية	الفرع الأول

## الفهرس

111	أهمية ومبادئ تقديم الخدمة العمومية	الفرع الثاني
130	اختصاصات الإدارة المحلية في تأدية الخدمة العمومية	المطلب الثاني
131	صلاحيات البلدية	الفرع الأول
135	صلاحيات الولاية	الفرع الثاني
139	معوقات ترقية الخدمة العمومية المحلية	المبحث الثاني
139	المعوقات المتعلقة بالمرفق العمومي	المطلب الأول
140	سوء التنظيم الإداري	الفرع الأول
141	البيروقراطية السلبية وأثرها على الخدمة العمومية	الفرع الثاني
143	المعوقات المتعلقة بأخلاق مستخدمي المرفق العمومي	المطلب الثاني
144	الإهمال الوظيفي وأثره على أداء الإدارات العمومية	الفرع الأول
148	أخلاق الموظف في الإدارات العمومية المحلية	الفرع الثاني
151	المعوقات المتعلقة بالعلاقة بين الإدارة والمواطن	المطلب الثالث
152	المشاكل المتعلقة باستقبال المواطن	الفرع الأول
155	المشاكل المتعلقة بإعلام المواطن	الفرع الثاني
158	<b>الباب الثاني: آليات تفعيل أداء الإدارة المحلية وانعكاساته على نوعية الخدمات العمومية</b>	
160	<b>الفصل الأول: تكريس التكنولوجيا وتعزيز الطاقة البشرية والمالية للإدارة المحلية في ظل الحكامة التشاركية</b>	
161	إعتماد الإدارة الإلكترونية وتفويض المرفق العام كآلية لتحسين الخدمة العمومية	المبحث الأول
161	الإدارة الإلكترونية كآلية لترقية الخدمة العمومية المحلية	المطلب الأول
240	تفويض المرفق العام كآلية في الرقي بالخدمة العمومية المحلية	المطلب الثاني
254	تنمية الإدارة المحلية لمواردها البشرية والمالية والعمل على تكريسها للحكامة التشاركية	المبحث الثاني
254	تنمية الموارد البشرية والعمل على تعزيز الموارد المالية	المطلب الأول
255	تنمية الموارد البشرية	الفرع الأول
321	تعزيز الموارد المالية	الفرع الثاني
348	الحكامة التشاركية ودورها في ترشيد أداء الإدارة المحلية	المطلب الثاني
349	تعريف الحكامة المحلية التشاركية	الفرع الأول

## الفهرس

351	عناصر ممارسة الحوكمة المحلية	الفرع الثاني
353	خصائص الحوكمة المحلية	الفرع الثالث
353	الفرق بين الإدارة والحوكمة	الفرع الرابع
355	الديمقراطية التشاركية ودور المجتمع المدني في تجسيدها	الفرع الخامس
368	<b>الفصل الثاني: الأخذ بنظام التسيير العمومي الحديث والاصلاح المؤسساتي للرفع من من الأداء المحلي للخدمة العمومية</b>	
369	التسيير العمومي الحديث وأثره على أداء الخدمة العمومية المحلية	المبحث الأول
369	مفهوم التسيير العمومي الحديث	المطلب الأول
369	التعريف بنظام التسيير العمومي الجديد	الفرع الأول
373	خصائص ومبادئ نظام التسيير العمومي الجديد	الفرع الثاني
380	أثر تطبيق التسيير العمومي الحديث على خدمات الإدارة المحلية	المطلب الثاني
381	التغيرات التي تطرأ على أدوار الإدارات العمومية بعد تطبيق نظام التسيير العمومي الحديث	الفرع الأول
383	الإلتزامات الجديدة للإدارات العمومية في ظل تطبيق التسيير العمومي الجديد	الفرع الثاني
385	دور الاصلاحات المؤسساتية في جودة الخدمة العمومية	المبحث الثاني
385	الهيكل الإدارية العمومية والإصلاحات المتعلقة بها	المطلب الأول
386	تطور الإصلااح المؤسساتي من أجل ترقية الخدمة العمومية	الفرع الأول
393	المرصد الوطني للمرفق العام (كنموذج)	الفرع الثاني
401	الهيئات الإدارية المكلفة بترقية الخدمة العمومية على المستوى المحلي	المطلب الثاني
402	اللجنة الولائية المكلفة باعادة تأهيل المرافق العمومية	الفرع الأول
414	إستحداث مندوبيات والملحقات الخاصة بالبلديات لتقريب الإدارة من المواطن	الفرع الثاني
423	الخاتمة	
433	قائمة المصادر والمراجع	
467	الفهرس	

## ملخص الدراسة :

تسعى النظم السياسية المعاصرة إلى تقريب الإدارة من المواطن بعدة وسائل كتقديم الخدمات العمومية و التخفيف من مركزية التسيير الإداري و في المقابل الاعتماد على أسلوب اللامركزية الإدارية في تسيير الجماعات المحلية والإقليمية، ونتيجة لذلك ازدادت أهمية أدوار تلك الإدارة في تحقيق التنمية المحلية من جهة، وتحسين الخدمة العمومية من جهة ثانية.

تعد الإدارة المحلية والإقليمية جزءا لا يتجزأ من الدولة، فهي تتكون من البلدية التي تعد الخلية القاعدية لنظام اللامركزية الإقليمية، إضافة إلى الولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و كلاهما يضطلعان بأدوار أساسية في مختلف المجالات السياسية، الإدارية الاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية .

كما تهدف الجزائر من خلال إدارتها المحلية إلى ترقية نوعية الخدمة العمومية في مختلف المجالات السالفة الذكر، إلا أنه تواجهها العديد من المعوقات، مما يتطلب ضرورة البحث عن أنجع الحلول لمعالجتها والقضاء على بؤر الفساد الإداري، ولعل أحسن تلك الحلول عمليات الإصلاح في الجانب التنظيمي بالاعتماد على التسيير الجديد كالرقمنة وتفوض المرفق العام، إلى جانب تأهيل الموارد البشرية وإصلاح الموارد المالية المحلية، وكذا الإصلاح المؤسساتي لمتابعة عملية تحسين الخدمة العمومية.

## Résumé de l'étude

Seeking contemporary political system to bring the administration closer to the citizen through several means, of providing public service and reducing the centralization of administrative management in contract relying on the method of administrative decentralization in management of local and regional, groups as result it increased the role important that administration in achieving local development in other, side improving public service on other hand .

It prepares the local and regional administration an integral part from the state it consists of the municipality that's is considered the basic cell of a decentralized regional system, in addition to the state as an administrative unit of state units, they both play political roles in various political administrative economic, social, cultural fields .

Algeria, also aims through its local administration to improve quality of service in several areas, the aforementioned, however it faces many obstacle which requires the need to search for the most effective solutions, then to fight against administrative corruption perhaps the best of these solution is reforme processes organizational side relying on the new management such as digitization and delegation of public facilities, in addition to qualifying human resources and reforming local financial resources, as well as institutional reform to follow up the processes of improving public service