# الفصل الثالث

## مبادئ الحوكمة المحلية كآلية وحتمية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر.

**تمهيد :**

لقد عرف الإنسان الإدارة منذ أن استخلفه الله في الأرض، فتولى إدارة الأنشطة التي وفّرت له الأمن والقوت والملبس والمأوى والعلاقات والعمل... وغيرها من الاحتياجات

الأساسية، ومع تطور الإنسان وانتقاله من مجتمع أسري بسيط إلى مجتمع قروي ثم إلى مجتمع مدني متحضر، كانت أساليب الإدارة التي يتبعها في حياته تتطور وتتغير بما ينسجم مع هذه التطورات والتغيرات، فالإدارة ذاتها ليست بالشيء الجديد، ولكن أساليبها وأهدافها ومضامينها هي التي كانت دائما تتطور وتتغير مع تطور حياة الإنسان إلى أن وصلت الأمور إلى ما هي عليه اليوم.[1]

وبشكل عام هناك أسلوبين رئيسيين للإدارة نجدهما اليوم مطبقين في مختلف دول العالم والمتمثلة في الأسلوب المركزي (الإدارة المركزية) والأسلوب اللامركزي (الإدارة المحلية) ، هذه الأخيرة وباعتبارها موضوع الدراسة في هذا الفصل ، تعتبر الجزائر إحدى الدول التي تأخذ وتعمل به لتسيير وتسهيل شؤونها على المستوى المحلي.

انطلاقا من هذا التقديم سوف نتناول في هذا الفصل من الدراسة سبل تفعيل مبادئ الحكم الراشد على الإدارة المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، سوف نتطرق فيهالى مفهوم الإدارة المحلية الرشيدة (الحوكمة المحلية) بداية بتعريفها، ثم الخصائص التي تتميز بها والمقومات التي ترتكز عليها ، ثم الفواعل التي تقوم بها.

بينما خصصنا المبحث الثاني إلى آليات تجسيد مبادئ الحكم الراشد على الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية انطلاقا من تقوية وتوسيع اللامركزية، ثم توسيع تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية والتكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال،ثم تفعيل المشاركة المجتمعية في تسيير الشؤون المحلية ، العمل بالإدارة بالشفافية.

---

[1] . للمزيد من الاطلاع أنظر كل من أرسطو السياسات وكيفية نشوء الدولة حيث يرى بأنها بدأت بالأسرة ثم القبيلة والقرية حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم، وبالتالي فكل شيء ينطلق من البسيط إلى المعقد أو من الجزء إلى الكل.، كذلك مؤلف ابن خلدون المقدمة، والذي يتحدث عن دور التجمع البشري كعامل لقيام الدولة وما يقع فيها من تنظيم وإدارة وحكم وغيرها.

المبحث الرابع فسوف نتطرق فيه إلى التحديات والعراقيل التي تواجه الإدارة المحلية في تفعيل وتجسيد مبادئ الحكم الراشد من خلال التحديات والعراقيل السياسية والقانونية ، ثم التحديات والعراقيل المالية، ثم العراقيل الإدارية وتحديات الموارد البشرية وأساليب التسيير.

## المبحث الأول : مفهوم الإدارة المحلية الرشيدة (الحوكمة المحلية)

**تمهيد:**

سننطلق في هذا المبحث من أفكار مدرسة النظم في علم الإدارة، بحيث اعتمدت هذه المدرسة على المحاولات العلمية للنظر إلى الأمور كمجموعة من العناصر المتداخلة، التي تشكل بينها كلا موحدا، فقد أدرك العلماء والفلاسفة منذ القدم ضرورة دراسة الإدارة كنظام ( كنسق ) تتكون من عدة أجزاء تتفاعل مع بعضها البعض لتحقيق غاية معينة، تتمثل أساسا في كيفية المحافظة على هذا النظام وتطوره ونموه.[2]

هذا النسق أو النظام الذي عُرف بأنّه عبارة عن مجموعة من النظم الجزئية، التي تتعلق بالسياسة العامة للجماعة، وعلى هذا تصبح هذه النظم الفرعية مجتمعة القائد إلى تحقيق أهداف النظام الاجتماعي ككل.[3]

لقد حملت هذه النظرية في طياتها أفكارا جديدة بحيث لم تركز فقط على كيفية وطبيعة أداء المؤسسات داخليا، وإنما جاءت بفكرة جديدة هي كيفية عمل وتعاطي هذه المؤسسات مع محيطاتها، أي الخارجية، من أبرز هذه النظرية أمثال كينث بولدانغ Kenneth Boulding والأستاذ ولدويك فان برتالمفي، Ludwing Van Bertalonffy، الذين اكتشفوا أهمية اعتبار المؤسسات مجموعة من الأجهزة ذات الموارد المتنوعة هذه الاجهزو العاملة بموجب مواردها المتنوعة تشكل بدورها نظم عمل المؤسسة، أما النظام فيتكون من مجموعة من الأجزاء المتداخلة التي تعمل ككيان واحد متكامل من اجل تحقيق أهداف مؤسساتية مشتركة.[4]

وقد بدأ علماء الطبيعة والأحياء والنفس والاجتماع باستخدام مدرسة الأنظمة، كأداة للتحليل الكلي وتفسير مكوناته، ثم انتقلت هذه الدراسات حول النظام الى ميدان الإدارة، وأصبحت تستخدم كمدخل لدراسة الإدارة والتنظيم، وعلى الرغم من أنّ المدرسة العامة للأنظمة ترجع

---

[2]. محمد محمد جاب الله عمارة ، المرجع نفسه، ص 104.

[3]. ناظم عبد الواحد الجاسور، **موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية**، ط1، ( بيروت: دار النهضة العربية 2008)، ص 636، 637.

[4]. حسن ابراهيم بلوط، المرجع نفسه، ص 85.

إلى العديد من الكتاب مثل ميرتون وبراون، وغيرهم، إلاّ أنّ تفسير مدرسة الأنظمة في الإدارة ينسب إلى كاست وروزينويج الذي اعتمد في تفسيره للنظام على مجموعة من العناصر:[5]

بموجب هذه النظرية تعتبر المنظمة مهما كان اختصاصها وتوجهها عبارة عن مجموعة أجزاء متآلفة فيما بينها لتحقيق أهداف التنظيم ككل، ولا يجدر بأي جزء منها أن يعمل خارج تلك الأهداف، ولهذا يؤكد رواد هذا الاتجاه على أنّ كل منظمة إنما هي عبارة عن نظام كلي ينقسم إلى مجموعة أنظمة جزئية، فالمؤسسة على سبيل المثال هي نظام كلي أما أقسامها ووحداتها وفروعها فهي تمثل أجزائه الصغيرة، وبمقدار تماسك وتالف هذه الفروع أو الأجزاء بمقدار ما يكون النجاح في انتظار المؤسسة والعكس صحيح، ولتوضيح ذلك لدينا مثال بيولوجي على جسم الإنسان فهو عبارة عن مجموعة من الأعضاء المتكاملة التي لا يستغني أحدها عن الآخر وتعمل في نظام رباني متكامل لا يستطيع سبر أغواره إلاّ الله عز وجل، ومهما بلغت درجة المعرفة والعلم لدى العلماء إلاّ أنهم مدركون بأنهم لم يكتشفوا من حقائق هذا الكائن العجيب إلاّ النزر اليسير، وهل مثلا يمكننا تصور عمل الأوعية الدموية دون وجود عضلة القلب، وهل يمكننا تصور عمل الكبد دون المعدة ...الخ، أما المثال الآخر فهو من عالم الميكانيك وبالتحديد السيارة هذه النعمة التي قربت المسافات وأدنت البعيد، لنمعن النظر في محركها وجميع أنظمتها وعلى الرغم من انفصال العديد من قطعها عن بعضها البعض إلاّ أنها لا يمكن أن تشتغل لوحدها فهي بحاجة ماسة إلى الاتحاد وعلى سبيل المثال لا يمكن أن تشتغل الأضواء ولا منبه الصوت ولا حتى الساعة ومحددات الحرارة والسرعة دون هذه البطارية، وكذلك لا يمكن للكهرباء أن تبقى مخزنة في بطارية السيارة وفق دورة دقيقة ومستمرة دون وجود قطعة كهربائية في السيارة هي التي تقوم بتخزين وتوفير الكهرباء في السيارة تسمى بالفرنسية Internateur.

---

[5]. محمد محمد جاب الله عمارة، المرجع نفسه، ص 104.

كذلك فإنّ كل قسم من أقسام الإدارة هو بحاجة ماسة إلى أقسام أخرى ومكمل لها في نفس الوقت، وكذلك الدولة بسلطاتها المركزية هي في حاجة ماسة الى أجهزة لامركزية تمثلها وتقوم بالعديد من أعمالها على المستوى المحلي.

**المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية الرشيدة.**

يوضّح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن (ICMA) الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 أن نظام الحوكمة المحلية يجب أن يتضمن ما يلي :

– نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

–لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

– مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

– تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

أما Landell Mills فقد عرف الحوكمة المحلية بأنها استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المدني من أجل تحقيق التنمية المحلية.

بينما يعرفها garlick بأنها الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي.[6]

ما يلاحظ في هذين التعريفين هو ربطهما بين البعد السياسي والإداري أي بين الالتزام بتحقيق مصالح المجتمع المحلي والفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية.

ويعرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحوكمة المحلية بأنها مجموع العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات السليمة ورسم السياسات وتطبيقها ، وهي نتيجة التفاعلات والعلاقات الشبكية بين مختلف الفواعل الاجتماعيين (الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني)التي

---

[6] – حسن العلواني ، اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي، في كتاب الحكم الرشيد والتنمية في 2006، ص79–80:مصر ، لـ مصطفى كامل السيد، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، القاهرة

تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية والزمن والطريقة التي تتم بها تسيير الشؤون المحلية .

كما يعرّفها الباحث Anwar shah بأنها مجموعة من الآليات والعلاقات والمؤسسات على المستوى المحلي، والتي من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم والحوار فيما بينهم بما يدعم الديمقراطية التشاركية[7].

**المطلب الثاني : خصائص ومقوّمات الإدارة المحلية الرشيدة.**

لقد ورد في تقرير البنك العالمي عن إفريقيا جنوب الصحراء من النمو إلى التنمية المستدامة 1989 ثمانية مقومات للحكم الراشد والتي تعتبر نفسها فيما يتعلق بالإدارات المحلية، انطلاقا من قاعدة أن الكل هو مجموعة من الأجزاء، وبدون هذه الأجزاء لا يكون الكل، فالأقاليم المحلية من بلديات وولايات هي في الحقيقة من يشكل الدولة وشريانها ودمها وأعضائها، ويبقى المركز يلعب دور الدماغ والقلب كمحرك وموزع لجميع الأدوار و فيما بينها.[8]

– المشاركة : بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم، وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات ، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة يتمكن المواطنين من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم ، ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية[9].

---

[7] – بلال خروفي، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية (دراسة حالة الجزائر)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية ، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية ، جامعة ورقلة ، الجزائر :2011–2012 ،ص47–48.

[8] . ابرادشة فريد، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر 3، جوان 2014، ص ص 12، 13.

[9] –حسن العلواني ، مرجع سابق الذكر ، ص80–81

-**المساءلة** : بمعنى خضوع صناع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة.

- **الكفاءة والفعالية** : تعبر عن البعد الفني لأسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم ، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

- **الشفافية** : بمعنى إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي ، ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الحكومة و الأجهزة المحلية وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة ، كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.

- **الاستجابة** : أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها ، خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

- **الشرعية** : بمعنى قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة وأن تستند الى حكم القانون والعدالة ، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع[10].

**المطلب الثالث : فواعل (عناصر) الإدارة المحلية الرشيدة.**

على غرار الحوكمة في بعدها الوطني الشامل، فهي تقتضي وبهدف التطبيق على أرض الواقع، فهي تقتضي أن يتم تكييفها مع المجال المحلي ولذلك يقال الحوكمة المحلية وهي تعمل وفق نفس النمط المركزي ففي هذا المستوى أيضا نلحظ وجود فواعل رسمية وأخرى غير رسمية :

---

[10]- بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص 04.

. تنسيق عالي بين المركز والفرع لبناء دولة قادرة وفاعلة: فلكي تتمكن الحكومة المركزية من نقل بعض اختصاصاتها للسلطات اللامركزية بما يحقق الفعالية عليها أن توفر الآليات التالية :

– ضرورة التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة لتوفير القدر الكافي من الشفافية والمساءلة والتمثيل. – وضع نظام رقابي فعال يسمح بمراقبة السلطات المحلية وتنظيمها. – تغطية الحاجات المادية بما يكفل تلبية الاحتياجات الشعبية.

. سلطات محلية مؤهلة: إذ لابد أن تكون الجماعات المحلية أكثر استجابة لتطلعات المواطنين، ويكون ذلك عن طريق التزامها بمستوى الممارسة الديمقراطية وطبيعة الثقافة السائدة التي تسمح بتفعيل المساءلة والمحاسبة والوعي في الانتخابات.

مجتمع مدني مشارك وفعّال: لكي تستجيب السلطات المحلية لاحتياجات المواطنين المحليين ينبغي أن يكون هناك اتصال دائم ومستمر، هذا ما يعني ضرورة وجود مجتمع مدني منظم البنية، واسع الاتصال، وقادر على جمع الآراء والتعبير عنها.

. قطاع خاص تنافسي : يجب أن يكون القطاع الخاص مؤهلا لمساعدة الهيئات المحلية على تقديم الخدمات المحلية للمواطنين وذلك بالهيكلة والتنظيم الجيّد والكفاءة في تقديم الخدمات النوعية.[11]

[11]– بلال خروفي، مرجع سابق الذكر ، ص49–50.