

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



إدارة التغيير كاستراتيجية لتطوير الجماعات المحلية

دراسة حالة بلدية غرداية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية
تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إشراف الأستاذ:
بجقينة مصطفى

إعداد الطالب:
قاسم الحاج داود

السنة الجامعية 2020/2019

الإهداء

إلى حكمتي وعلمي
إلى أدبي وحلمي
إلى طريقي ... المستقيم
إلى طريق الهداية
إلى ينبوع الصبر والتفائل والأمل
إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله أمة الغالية
إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله
إلى من آثروني على أنفسهم
إلى من علموني علم الحياة
إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة إخوتي
إلى من كانوا ملاذي وملجتي
إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات
إلى من سأفنتقدم وأتمنى أن يفتقدوني
إلى من جعلهم الله أخوتي بالله ومن أحببتهم بالله طلاب قسم العلوم السياسية
إلى من يجمع بين سعادتي وحزني
إلى من لم أعرفهم ولن يعرفوني
إلى من أتمنى أن أذكرهم إذا ذكروني
إلى من أتمنى أن تبقى صورهم في عيوني

شكر وتقدير

قال الله عز وجل في كتابه الكريم:

{ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ
وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ } النمل: 19

الحمد لله الذي هداني إلى نور العلم... وميزني بالعقل الذي يسر
طريقي... الحمد لله الذي أعطاني من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة
على إتمام عملي هذا.
أحمدك يا رب حمدا يليق بمقامك وجلالك العظيم فالحمد كله لك، والثناء كله عليك.
ومن باب الجميل أتقدم بجزيل شكري وتقديري و عرفان إلى الوالدين الكريمين
كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى من لم يبخل علي بنصائحه القيمة
وإرشاداته الوجيهة الأستاذ المحترم بجقينة مصطفى

وشكر خاص

إلى كل من مدني بيد العون من قريب أو من بعيد لإنجاز هذا العمل.
"والله في عون العبد ما كان العبد في عون أخيه"

ملخص الدراسة:

يتناول البحث الحالي دور إدارة التغيير في تطوير الجماعات المحلية، للجماعات المحلية، والبلدية بصفة خاصة، وبحثا عن العلاقة طرحنا هذه الإشكالية: هل هناك تطبيق لإدارة التغيير على مستوى الجماعات المحلية، ببلدية غرداية؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية قمنا بإعداد الإطار النظري للدراسة حول فصلين، تطرقنا في الفصل الأول إدارة التغيير وفي الفصل الثاني: الجماعات المحلية، بينما خصصنا الفصل التطبيقي للجانب الميداني الذي قمنا باختيار تقنية المقابلة كتقنية لاستقراء بحثنا ميدانيا على مستوى بلدية غرداية، والقاء الضوء على مدى تطبيق إدارة التغيير لدى الجماعات المحلية.

وخلصت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها أن تطبيق ادارة التغيير على مستوى الجماعات المحلية يظل شبه منعدم، نظرا لعدة عوامل أهمها السياسة التي يتبناها المشرع الجزائري اتجاه هذه الهيئات المحلية، وكذا صعوبة تحقيق إدارة التغيير لما تتطلبه من استخدام التقنيات الجديدة والمتطورة، ووجود مورد بشري كفاء ومتكون وله القابلية على تجسيدها ميدانيا.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، إدارة التغيير، البلدية، تطوير الجماعات المحلية.

Résumé:

La recherche actuelle traite du rôle de la gestion du changement dans le développement des groupes locaux, afin de savoir dans quelle mesure la gestion du changement au niveau des groupes locaux contribue à une stratégie importante dans le développement de l'infrastructure, humaine et technique des groupes locaux, et de la municipalité en particulier, et à la recherche de la relation nous avons soulevé ce problème: Y a-t-il une demande de gestion du changement au niveau des Communautés locales, la municipalité de Ghardaia.

Pour répondre à cette problématique, nous avons préparé le cadre théorique de l'étude autour de deux chapitres. Dans le premier chapitre nous avons traité de la gestion du changement et dans le second chapitre: les groupes locaux, tandis que nous avons consacré le chapitre appliqué au côté terrain où nous avons choisi la technique d'entretien comme technique pour extrapoler nos recherches sur le terrain au niveau de la commune de Ghardaia, et éclairer l'étendue de l'application. Gérer le changement dans les groupes locaux.

L'étude s'est conclue sur plusieurs résultats dont le plus important est que l'application de la gestion du changement au niveau des groupes locaux reste quasi inexistante, en raison de plusieurs facteurs dont le plus important est la politique adoptée par le législateur algérien envers ces collectivités locales, ainsi que la difficulté de parvenir à une gestion du changement en raison de l'utilisation de technologies nouvelles et avancées, et de la présence d'une ressource humaine efficace et composée. Et il a la capacité de l'incarner sur le terrain.

Mots clés: groupes locaux خطأ, gestion du changement, municipalité, développement de groupes locaux.



مقدمة

في ظل عالم سريع التغير يسوده التنافس الشديد تسعى المنظمات لى اختلاف انواعها الى التكيف بهدف البقاء المؤسسات الحديثة إلى تحقيق جودة خدماتها وعملياتها من خلال تقديم الخدمات بصورة أفضل، وتضعها كهدف أساسي في ظل المنافسة العالمية الشديدة للمنظمات على اختلاف أنواعها، بغية ضمان بقائها واستمراريتها. تحذف

لذا فإن المنظمات صارت أبعد ما تكون عن الثبات والاستقرار، وأشد ما تكون بحاجة إلى التغيير والتحديث حتى تستطيع تعظيم الانتفاع من نقاط القوة وكافة الفرص المواتية والمتغيرات البيئية ذات التأثير الايجابي الحالي والمحتمل، واستئصال جوانب الضعف، والتعامل الفعال مع التهديدات، وكافة الاعتبارات ذات التأثير السلبي الحالي والمرتبب، بل والنجاح في تغيير اتجاهات تلك القوى البيئية وتغيراتها، لذا أصبح موضوع إدارة التغيير القضية الأولى في حقل الإدارة، وبات يشكل قضية محورية متصلة وملحة لجميع المنظمات، ومستمرة باستمرارها ونموها بما يمكنها من تنفيذ خططها، أهدافها ورسالتها مأخوذة من كتاب بدون تغيير.

تنشط المؤسسات في بيئة تسودها التغيرات المتسارعة والتطورات المتعاقبة التي تتضح مظاهرها في كافة المجالات إذ أصبح التغيير هو الثابت الوحيد، وفي ظل الاهتمام المتزايد والتوجه الجديد للدولة الجزائرية نحو عصرنه قطاع الإدارة العمومية، ومنها الجماعات المحلية كمؤسسات فاعلة على المستوى المحلي، مما يدعوا إلى إدماج ثقافة التغيير من خلال التحسين المستمر في خدماتها من أجل الحصول على الجودة وسهولة الخدمات المقدمة بما يحقق رضا المواطن بدرجة أولى. تكرار يجب التغيير

فقد أضحي ضرورة تبني إدارة التغيير على مستوى الجماعات المحلية استراتيجية هامة في تطوير البنية التحتية والبشرية والتقنية للجماعات المحلية، والبلدية بصفة خاصة كهيئات لامركزية للدولة، وواحدة من بين الهياكل والنماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية، التي تتطلب اختيار الإستراتيجية الملائمة والنماذج الكفيلة لتلبية حاجيات المواطن، والتي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية تكرار يجب التغيير .

إن نجاح مهمة الجماعات المحلية وتحديد البلدية، يتطلب ضمان استقرارها وإبعادها عن حالات الانسداد التي تعطل شؤون المواطنين، وخاصة العائق الذي يورق كاهل المواطن والمتعلق بالبيروقراطية السائدة، مما يؤكد على أهمية إدارة التغيير كمحرك نحو تجسيد المشاريع التنموية وتبسيط الإجراءات الإدارية والتنظيمية.

فإن نجاح إدارة التغيير مرهون بوجود إرادة قوية ومعرفة متخصصة واقتصاد فعال، وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة، ويساعد على ترشيد النفقات وتثمين الإيرادات، باعتبارها نقطة ارتكاز لبناء نظرة إستراتيجية لإدارة التغيير في الجماعات المحلية، خاصة مع التفاوت القائم بين البلدية على المستوى المحلي والوطني، وذلك حسب موقعها الجغرافي والاقتصادي وكذا حسب ترتيب أولويات حاجيات سكانها.

ومن ذلك يأتي موضوع بحثنا للتباحث في مدى تجسيد الجماعات المحلية على مستوى ولاية اقامتنا، لإدارة التغيير لاستراتيجية لتسيير شؤونها وتنظيم البيئة الداخلية للبلدية على وجه الخصوص، وبناء على ذلك تم تقسيم البحث إلى إطار نظري: ويحوي فصلين: الفصل الأول حول إدارة التغيير والفصل الثاني حول الجماعات المحلية، تطرقنا خلالها للعلاقة بين البعدين في تحسين وتطوير الإدارة المحلية وتحسين ظروف المواطنين، وتطرقنا في الإطار الميداني، للعرض مجتمع البحث وكذا تحليل المقابلة التي تمت في هذا الخصوص، بغرض الإجابة عن إشكالية البحث. تغيير بالكامل

2. مشكلة الدراسة

هل هناك تطبيق لإدارة التغيير على مستوى الجماعات المحلية، بلدية غرداية نموذجاً؟

وللإجابة على هذه الإشكالية وجب علينا طرح بعض الأسئلة الفرعية والتي تكون محورا أو قاعدة لخطة البحث:

- هل هناك تطبيق لمجالات إدارة التغيير في بلدية غرداية؟
- ما هو مستوى توفر جودة الخدمات في بلدية غرداية؟
- هل يوجد أثر ايجابي في تطبيق مجالات إدارة التغيير في بلدية غرداية؟

3. فرضيات الدراسة

- هناك تطبيق إلى حد ما لمجالات إدارة التغيير في بلدية غرداية.
- يوجد مستوى مقبول لجودة الخدمات في بلدية غرداية.
- يوجد أثر ايجابي في تطبيق مجالات إدارة التغيير في بلدية غرداية.

4. أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

- توضيح المفاهيم النظرية حول إدارة التغيير والجماعات المحلية.
- تحديد أوجه إدارة التغيير على مستوى الجماعات المحلية.
- التعرف على أوجه إدارة التغيير داخل الجماعات المحلية البلدية على وجه الخصوص.
- تشخيص واقع الجماعات المحلية في ظل التحديات المحلية والوطنية، الإقليمية والعالمية.

5. أهمية الدراسة

تتمثل أهمية دراسة الجماعات المحلية من ناحيتين:

- **من الناحية العلمية:** تكمن أهمية الدراسة من خلال تناول مختلف الجوانب الخاصة للجماعات المحلية في الجزائر وتحديد الإطار القانوني والوظيفي لها، وموقفها من إدارة التغيير في ظل التحديات والتطورات الراهنة، ومدى تطبيقها لاستراتيجيات واضحة المعالم تحقق الأدوار المنوطة بها، كما تبرز أهمية هذه الدراسة في إبراز أهم الحلول الكفيلة لتفعيل إدارة التغيير على مستوى الجماعات المحلية وفقا لتطلعات ومتطلبات المجتمع، وبهذا تعتبر هذه الدراسة إضافة أخرى في حقل الدراسات المتعلقة بالجماعات المحلية.
- **من الناحية العملية:** إن تناول الجماعات المحلية في الجزائر من الأمور بالغة الأهمية ليس لي مكانتها وجل مهامها على المستوى الإقليمي أو المحلي فحسب ولكن لكونها واحدة من الهيئات التي يعتمد عليها المواطن والإدارة المركزية في تحقيق تطلعاتها وأهدافه، مما يستدعي ضرورة تأقلمها مع المتغيرات الداخلية والخارجية وفق استراتيجيات واضحة المعالم.

تتصب هذه الدراسة من الجانب العملي حول البحث عن جهود الجماعات المحلية في تبني إدارة التغيير كاستراتيجية لتسيير شؤونها وتحقيق التنمية والرفاهية في المنطقة.

6. حدود الدراسة

- **الحدود المكانية:** تمت الدراسة التطبيقية على مستوى بلدية غرداية.
- **الحدود الزمنية:** امتدت الفترة الزمنية لدراسة النظرية والتطبيقية من فيفري إلى سبتمبر 2020، نظرا لظروف الاستثنائية المتعلقة بالجائحة.
- **الحدود البشرية:** موظفي مصالح البلدية، والمنتخبين بالمجلس الشعبي البلدي غرداية.

7. أسباب اختيار الموضوع:

• الأسباب الذاتية:

هناك مجموعة من الدوافع جعلتنا نختار هذا الموضوع ونخوض فيه فالدافع الأساسي يكمن في اهتماماتنا الشخصية بالجماعات المحلية باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة النظم وتنمية البلاد في كافة المجالات، والبحث في الأسباب الحقيقية التي ساهمت دون تحقيق الجماعات المحلية، لأهدافها.

ودافعنا الآخر هو تغييرات الحاصلة على الصعيد الوطني والدولي والذي يضع جل المؤسسات قيد التغيير والتحول، مما يستدعي على الجماعات المحلية تأقلم مع هذه الظروف وتبني إدارة التغيير كاستراتيجية لتسيير شؤونها الداخلية وتجاوز الأزمات والمثبطات وغيرها.

• الأسباب الموضوعية:

- الدور المهم الذي تلعبه الجماعات المحلية في أدائها لمختلف الوظائف والمهام والخدمات.
- ضعف تجسيد إدارة التغيير على الصعيد المحلي وخاصة لدى الجماعات المحلية.
- الوقوف على استراتيجيات الجماعات المحلية لاسيما تدابير المتخذة لتحقيق أهدافها.
- أهمية إدارة التغيير في الجماعات المحلية وعلاقته بتحقيق طموحات وأمال المنطقة.
- إزالة اللبس والغموض عن التنظيم المحلي وامكانيته في تحقيق التنمية المحلية.

8. منهج الدراسة

تم استخدام المنهج الوصفي في الجانب النظري من أجل الوقوف على الدور الذي تلعبه إدارة التغيير في الجماعات المحلية وعلى وجه الخصوص البلدية، وفي الجانب التطبيقي قمنا باستخدام منهج دراسة الحالة للوقوف على مدى تطبيق الجماعات المحلية لإدارة التغيير كاستراتيجية لتسيير شؤونها، في محاولة لإسقاط ما تعرضنا له في الجانب النظري، كما سنستخدم المنهج التحليلي عند تحليل المقابلة المقدمة كأداة للدراسة في المؤسسة محل الدراسة.

9. الدراسات السابقة

نظرا لأهمية الدراسات والأبحاث السابقة التي توفر للباحث خلفيات علمية تساعده على دراسة موضوعه، وقد قمنا بالاستعانة بمجموعة من الدراسات حتى وإن كانت ناقصة في مجال بحثنا حول هذا الموضوع.

• الدراسات السابقة المتعلقة بالبعد: إدارة التغيير

الدراسة الأولى: شرف ابراهيم الهادي حول: إدارة تغيير مؤسسات التعليم العالي العربي نحو جودة النوعية وتميز الأداء (2013)، والتي هدفت إلى التعرف على إدارة التغيير في مؤسسات التعليم للوصول إلى جودة النوعية والتميز في الأداء مستخدما المنهج الوصفي التحليلي المستند على البيانات حول التنفيذ والجودة، وقد تناولت الدراسة كيفية إدارة التغيير والآليات المطلوبة في المؤسسات الجامعية وأساليب إدارة الجودة النوعية وتميز الأداء كمدخل حديث للتغيير ونماذج الجودة العالمية لأخذ بالنموذج الأنسب تطبيقه في الجامعات العربية وتطرقت الدراسة أيضا إلى تجارب مؤسسات التعليم العالي في بعض الدول المتقدمة خاصة تجارب بعض الجامعات الأمريكية والبريطانية كونها من أكثر التجارب نجاحا.

وتوصلت الدراسة إلى تصور مقترح تطبيقه في الجامعات العربية للارتقاء بها نحو الجودة والتميز من خلال وضع تصوير نموذج هيكلية للتغيير، واختيار نموذج مناسب من نماذج الجودة الشاملة، وتنفيذ برنامج للجودة الشاملة وفق مجموعة من المهام والمراحل تشمل الترتيبات حدث الاستراتيجية ووضع الاستراتيجية المطلوبة وتطويرها، ووضع عملية التخطيط

موضع التنفيذ، واحداث التقييم الذاتي بحسب معايير نموذج الجودة المطبق، وأخيرا تطبيقات إجرائية مقترحة للتحويل نحو جودة النوعية وتميز الأداء.

الدراسة الثانية: زهرة خلافة وشيماء علوان، بعنوان: تأثير إدارة التغيير على جودة الخدمات في المؤسسة الصحية" دراسة حالة المؤسسة الإستشفائية عاليا صالح بتبسة، 2016.

هدفت الدراسة إلى معرفة كيفية إجراء التغيير داخل المؤسسات وإبراز خصائص الإدارة الناجحة وإبراز أهمية التغيير ومدى مساهمته في تحسين جودة الخدمات الصحية، حيث استخدمتا المنهج الوصفي التحليلي ولجمع المعلومات تم استخدام الاستبيان وزع على 45 عامل (طبيب، فني، إداري) وقد توصلت الدراسة الميدانية لجملة من النتائج أهمها:

- أن المؤسسة عينة الدراسة لم تصل للمستوى المطلوب إذا نجدها بعيدة كل البعد عن معاني الجودة والأداء الفعال رغم الهياكل التنظيمية والكفاءات المتوفرة والميزانيات الضخمة التي تصرف في ذلك أسباب أهمها سوء التسيير في القطاع كما أن أغلب قرارات التغيير مفروضة من الوزارة.
- غياب ثقافة الجودة وغياب مفهوم إدارة الجودة الشاملة لدى غالبية العاملين خاصة الهيئة الطبية وعدم الاهتمام برضا المرضى وغياب الثقافة لدى المرضى بالإجراءات.
- وجود اقتناع لدى الإدارة بضرورة إجراء التغييرات اللازمة لتحسين الجودة ومقاومة التغيير التي كانت تحدث كانت نتيجة عدم فهم أسباب وأهداف التغيير.

• الدراسات السابقة المتعلقة بالبعد: الجماعات المحلية

الدراسة الثالثة: عثمان عزيزي بعنوان: دور الجماعات المحلية في التسيير والتنمية ولاية خنشلة دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميطة. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة العمرانية بجامعة قسنطينة، سنة 2008.

بحيث تطرق الباحث إلى عرض ماهية التنمية وأبعادها، ودور الإدارة المحلية في مجال تحقيق التنمية المحلية، وقام بدراسة وضعية التنمية المحلية في ولاية خنشلة من خلال إبراز وضعية التنمية في بلدية قايس وبلدية الرميطة، من خلال التعريف بالبلديتين وإبراز مصادر

تمويلهما وحجمهما، وتطرق لدور المجتمع المحلي في المشاركة مع القائمين على تسيير الشؤون المحلية في احداث التنمية وخلق الاستقرار الاجتماعي.

الدراسة الرابعة: شويح بن عثمان بعنوان: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تلمسان، سنة 2010/2011.

بحيث تطرق الكاتب في دراسته إلى النظام القانوني للجماعات المحلية ونظم إدارتها في الجزائر كوسط للتنمية المحلية، ثم تناول الدور التنموي للبلدية، من خلال ابراز مظاهره وآلياته، وتطبيقاته، مدعماً ذلك بنماذج تطبيقية عن المشاريع التنموية بالبلدية. وأخيراً قام باستخلاص النتائج التي توصل إليها مقترحاً مجموعة من الحلول، إدراكاً منه بأن التنمية المحلية هي اهتمام يخص جميع أطراف المجتمع.

10. طرق جمع البيانات:

اعتمدنا في دراستنا التطبيقية على أداة المقابلة التي تعتبر من الأدوات الرئيسية لجمع المعلومات والبيانات في دراسة الأفراد والجماعات الإنسانية، كما أنها تعد من أكثر وسائل جمع المعلومات شيوعاً وفاعلية في الحصول على البيانات الضرورية لأي بحث، والمقابلة ليست بسيطة بل هي مسألة فنية.¹

ومع الظروف الاستثنائية التي حالت دون تطبيق الدراسة الميدانية على أوسع نطاق، انتهجنا أسلوب آخر لاستقراء المعطيات من مجتمع البحث، وذلك من خلال توظيفنا للمقابلة مباشرة مع أفراد العينة، بغية استقراء معطيات حول إشكالية البحث، وكان ذلك بمقابلة أجريناها مع نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غرداية في بداية شهر سبتمبر.

¹ عمار بوحوش ومحمد محمود الذنبيات، المرجع السابق، ص 75.

11. صعوبات الدراسة:

يعد البحث العلمي مجال رحب للدراسة النظرية والتطبيقية، التي تستدعي بذل مجهودات ترقى إلى إنجاز بحث علمي دقيق ومتكامل، ونظرا للظروف الشخصية المحلية والعالمية عموما، التي تقف عائق أمام تحقيق هذا الهدف المنشود، يبقى الباحث يواجه العديد من الصعوبات، أولتها ظروف الجائحة التي ابتلنا بها، التي مست العالم ككل بصفة عامة، والجزائر بصفة خاصة.

بالإضافة إلى غلق الجامعات والمكتبات والإدارات والإجراءات الوقائية الاحترازية التي عاقت تقدمنا في تجسيد هذا البحث نظريا وتطبيقيا.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لإدارة التغيير

تمهيد:

يشهد العالم تغيرات سريعة ومستمرة، تغير معالم العديد من الأطر والمؤسسات التي يتطلب منها التأقلم مع الأوضاع الجديدة والمستحدثة، فالمؤسسات مفروض عليها أن تتغير كي تستمر وتبقى، والعمل على تقليل من انعكاسات التغيير والاستفادة منها قدر الإمكان.

يعتبر التغيير عملية دائمة في حياة المؤسسات، وهو فرصة للمؤسسة للاستجابة والتأقلم مع البيئة المستحدثة، فأصبح الاهتمام الحالي للمؤسسة يركز بشكل كبير على تعزيز النمو والتطوير، وتحقيق النتائج والأهداف المراد الوصول إليها، من خلال السعي لإحداث تغييرات هيكلية أو تنظيمية حتى تصبح المؤسسات أكثر مرونة في الاستجابة لمتطلبات.

وتحقيق التغيير على المستوى الإدارة يعني اهتمام المؤسسة بتخفيض الأسعار أو مدة دورة الاستغلال، واهتمام الإبداعات، ووضع طرق جديدة للإدارة مثل إدارة الجودة الشاملة أو إعادة الهيكلة التي ترافق عمليات إعادة الهندسة أو اقتناء تكنولوجيا الإعلام والاتصال المتطورة.

ومن خلال هذا الفصل نحاول أن نعرض في المبحث الأول إلى مفهوم إدارة التغيير وفي المبحث الثاني لأهمية إدارة التغيير والمبحث الثالث نعرض نماذج استراتيجية لإدارة التغيير. تغير بالكامل

المبحث الأول: مفهوم إدارة التغيير

يعد مفهوم إدارة التغيير من المفاهيم الحديثة الذي ارتبط بالتطورات والتغييرات العالمية والمستجدة، التي تتطلب القدرة على التأقلم والتغير السريع والمرن مع كل الأحداث المستحدثة في البيئة الخارجية للمؤسسة، بما يمكن المؤسسة من تحقيق النتائج والأهداف المرجوة، ويساعدها على تحقيق الاستقرار الداخلي ومنها التطور والاستمرار.

ومن خلال هذا المبحث نحاول عرض لأهم المفاهيم الأساسية لمفهوم إدارة التغيير وأهميته وأسبابه، وكذا خصائص إدارة التغيير.

المطلب الأول: تعريف إدارة التغيير**إضافة التعريف اللغوي****أولاً: مفهوم التغيير**

تتعدد مفاهيم التغيير وفقاً لزاوية النظر إليه، ويعتبر التغيير من المفاهيم الإدارية الحديثة حيث يركز على تحول المؤسسة من الواقع الحالي إلى واقع مستقبلي أفضل وذلك من خلال إتباع مفهوم سليم وواضح يسترشد به كل من يطمح في مشروع للتغيير. فقد اختلف العلماء في تعريف التغيير سواء من الجانب النفسي، الاجتماعي أو الإداري بحيث عرفه:

سعيد عطوي: التغيير هو "العملية التي تشمل سلوكيات الأفراد وهياكل التنظيم وتعلم الأداء وتقييمها والتكنولوجيا وذلك بغرض التفاعل والتكيف مع البيئة المحيطة، وأن أداة التغيير هي استخدام الإمكانيات البشرية والمادية بفعالية للتحويل من واقع معين لآخر منشود أفضل".¹

علي السلمي: التغيير هو "تحرك ديناميكي بإتباع طرق وأساليب مستحدثة ناجمة عن الابتكارات المادية، والفكرية الذي يحمل بين طياته وعود وأحلام للبعض، وندم وآلام للبعض الآخر، وفق الاستعداد الفني والإنساني".²

¹ زيد منير عبودي، إدارة التغيير والتطوير، ط1، دار الكنوز المعرفية، الأردن، 2007، ص21.

² بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، ط1، دار المسيرة، الأردن، 2009، ص52.

وفي جميع الأحوال يعد التغيير ظاهرة يصعب تجنبها، وهو نشاط حتمي، مستمر، تقاؤلي لا يخرج عن كونه استجابة مخططة، أو غير مخططة من قبل المؤسسات، للضغوط التي يتركها التقدم والتطور الفني الملموس وغير الملموس في البيئة الداخلية والخارجية الحالية أو المحتملة.¹

ويعد التغيير ذلك التحول الحاصل في صيغ الوظائف أو الهياكل أو العمليات والقرارات والسلوكيات أو في الأفراد أو في التفاعل ما بينهما نتيجة للتحويلات في الظواهر المحيطة، كما أن التغيير هو العلاقة القائمة بين السبب والنتيجة، ما يمكن أن يكون رد فعل لسلسلة من الأحداث الماضية، أو أن يكون رغبة لتحويل الوضع بناء على احتمالات مستقبلية.²

ويعتبر التغيير هو عملية التبدل الملموس الذي يمس أجزاء وجوانب عمل المؤسسة فيمكن أن يكون تعديلا هيكليا أو في التكنولوجيا المستخدمة أو في ثقافة المؤسسة أو إجراءات وسياسات العمل مما يفرض على المؤسسة التكيف والاستفادة من فرصه أو المواجهة والتهرب.³

إذن فالتغيير هو ذلك الانتقال من الحاضر إلى المستقبل، بقبضة نوعية تقيد التقدم باعتبار التحسين معيارا لتقييم التغيير.

ثانيا: المفاهيم المرتبطة بالتغيير

- **التغيير والتغير:** التغير ظاهرة طبيعية في حياة المؤسسة، تحدث دون تخطيط مسبق وتحت تأثير التغيرات البيئية، أما التغيير فهو موجه وهادف يسعى لتحقيق التكيف مع البيئة، ومن هنا يمكن ربط التغير بالبيئة الخارجية أما التغيير بالبيئة الداخلية.⁴
- **التغيير والتطوير التنظيمي:** التغيير يسعى لإحلال وضع جديد مكان الوضع القائم، أما التطوير التنظيمي فهو الإبقاء على الوضع مع القيام بمجموعة من التعديلات. فحسب غاري ديسلر (Gary dessler) يعتبر التطوير التنظيمي أحد المناهج المتخصصة في إحداث التغيير التنظيمي.

¹ محمد بن يوسف النمران العطيّات، إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير، ط1، دار الحامد، الأردن، 2006، ص94.

² زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 23.

³ محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، د ب، 2006، ص34.

⁴ فاروق عبده فليه ومحمد عبد المجيد، السلوك التنظيمي في إدارة المؤسسات التعليمية، دار المسيرة، الأردن، 2005، ص

فهما يشتركان في هدف واحد وهو زيادة كفاءة وفعالية المؤسسة، وتحسين قدرة المؤسسة على حل المشاكل ومواجهة المتطلبات البيئية.¹

- **التغيير والابتكار:** التغيير هو إيجاد بديل أحسن للوضع الراهن، سواء بإزالته وتثبيت وضع جديد، أما الابتكار فهو إنتاج وتقاسم أفكار جديدة غير مسبوقه من قبل، لطرح سلعة أو خدمة جديدة. فحسب دركر (Drucker) فإن الإبداع والابتكار هو التغيير الذي يسمح بإنشاء صيغة جديد للأداء.²

فالتغيير والابتكار عناصر فرضتهما المنافسة في الأسواق المفتوحة العالمية، حيث تسعى المؤسسات إلى تطوير سلعها وخدماتها وتلبية رغبات جديدة لدى العملاء بابتكار سلع وخدمات جديدة.

ثالثاً: مفهوم إدارة التغيير

يعد مفهوم إدارة التغيير بأنه "فلسفة لإدارة المؤسسة يضمن التدخل المخطط في بعض جوانب المؤسسة لتغييرها بهدف زيادة فاعليتها وتحقيق التوافق المرغوب مع مبررات هذا التغيير".³

إدارة التغيير هي "تحرك الإدارة لمواجهة الوضع الجديد بإعادة ترتيب الأمور بحيث تستفيد من العوامل الايجابية للتغيير وتتجنب أو تقلل العوامل السلبية، أي أنها تعبر عن كيفية استخدام أفضل الطرق فعالية لإحداث التغيير المنشود".⁴

تعتبر إدارة التغيير عن كيفية استخدام أفضل الطرق الاقتصادية والفعالية لإحداث التغيير بقصد دعم الأهداف المنشودة بدقة على المدى القصير والمدى البعيد، مع تحمل المسؤوليات التي تملئها أبعاد التغيير الفعال والذي يعتبر ضرورة حتمية تمس كافة العاملين بالمؤسسة.

تعرف إدارة التغيير بأنها: "سلسلة الأنشطة التي تحقق التغيير المرغوب بحيث تمكن المؤسسة من التحرك كوحدة واحدة لإدراك الاتجاهات البيئية المعقدة، لتكون مؤسسة مرنة قادرة على مواكبة التغييرات المستمرة".¹

¹ فاروق عبده فليبه ومحمد عبد المجيد، المرجع السابق، ص 363.

² نفس المرجع، ص 365.

³ محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 38.

⁴ محمد بن يوسف النمران العطييات، المرجع السابق، ص 101.

المطلب الثاني: أهمية إدارة التغيير أسبابه

أولاً: أهمية إدارة التغيير

إن أهمية التغيير تتبع من كونه عامل يساعد المؤسسة على مواكبة التغيرات الحاصلة سواء كانت داخلية تتبع من داخل التنظيم أي من مبادرات الأفراد أو من الخارجية أي تفرضه العوامل الاقتصادية، السياسية، التكنولوجية، الاجتماعية أو الثقافية، وبذلك يمنحها القدرة على التكيف المستمر مع التحولات البيئية، من خلال القيام بالتعديلات المتواصلة والتي تساعد في التحول من وضعية راهنة نحو أخرى أكثر تقدماً.

- أهمية إدارة التغيير بالنسبة للعمال: نتيجة تنامي المتزايد لتطلعات الأفراد نحو تنمية شخصيتهم ومهاراتهم، بغية التخلص من الأعمال الروتينية، فإن التغيير يساعد العمال على العمل تنمية روح الجماعة وتحويل الكفاءات الفردية إلى جماعية، وبالتالي تحويل المعرفة الكامنة إلى معلنة.²

- أهمية إدارة التغيير بالنسبة للعمال: وذلك من خلال تحقيق أفضل إشباع للرغبات المتجددة، وبدون عيوب خلال فترة جد قصيرة، وتواجد دائم وبالكميات المطلوبة، لتحقيق المؤسسة رضا العميل والذي أصبح يشكل نواة الدورة الاقتصادية.³

- أهمية إدارة التغيير بالنسبة للمؤسسة: إن التغيير تحسين على مستوى الكمي والنوعي لحالات المؤسسة، ويساهم في تفعيل الحيوية كسر حالة الجمود التي تعيشها، والتخلي عن الأعمال الروتينية والتوجه نحو الإبداع.⁴

ثانياً: أسباب إدارة التغيير

- تعود أساس التغيير إلى مجموعة من الأسباب التي تدفع إدارة المؤسسة للتغيير، أهمها:⁵
- التطور الذي يحصل على الأساليب المستخدمة في العمل.
 - التغييرات في السياسات والقوانين والأنظمة.

¹ السيد عليوه، إدارة التغيير ومواجهة الأزمات، ط1، دار الأمين، د ب، 2005، ص 14.

² جواد كاظم الفتة، الإدارة الحديثة لمنظومة التعليم العالي، ط1، دار صفاء، عمان، 2011، ص 148.

³ زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 29.

⁴ بلال خلف السكارنة، المرجع السابق، ص 63.

⁵ القريوتي محمد، السلوك التنظيمي: دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الادارية، دار وائل، عمان، 1993، ص 234.

- تطور وعي العاملين وزيادة طموحاتهم وحاجاتهم.
 - تغير نظرة الجمهور وتوقعاته من المؤسسات العام أو الخاصة.
 - تطور المعرفة الإنسانية في مجال العلوم السلوكية.
 - التغيرات في الظروف الاقتصادية والسياسية.
 - زيادة إدراك العلاقة بين البيئة الادارية وبين رغبة العامل في تسخير كافة قدراته الكامنة للعمل.
 - إدراك الصلة بين أسلوب التعامل مع العامل وإفساح المجال له للمشاركة في اتخاذ القرارات وبين إنتاجيته.
- وهنا من يصنف الأسباب حسب مصدر القوى والضغط التي تدفع للتغيير:¹
- **التغيير استجابة للضغط الخارجية:**
- فقد تحدث تطورات في المجتمع وفي بيئة المنظمة تدفعها لإحداث تغييرات للتكيف مع هذه المتغيرات مثال على ذلك:
- التغير في ظروف السوق المحيطة بالمؤسسة، ويمكن أن تشمل هذه التغيرات ما تدخله القوى المنافسة من تغيرات، أو ما يطرأ على الموارد البشرية من تغيرات في التوعية أو الكم.
 - التغير في التكنولوجيا المستخدمة مثل التغير الحاصل في التصوير الطبي فبجانب الاعتماد بشكل أساسي على صور الأشعة السينية أصبح الاعتماد في تشخيص كثير من الأمراض على الأشعة المقطعية والتصوير بالرنين المغناطيسي، كذلك الاعتماد على الشبكات والحاسوب في نقل صور المرضى بدلا من الأفلام.
- **التغيير استجابة للعوامل الداخلية:**
- قد تتبع الحاجة للتغيير من وجود بعض المشاكل الذاتية، داخل الوحدات التنظيمية وقد تتعلق تلك المشاكل بأحد الجانبين:
- الأول يتمثل في مدى قدرة التنظيم الحالي على مواجهة الأوضاع البيئية المحيطة.
 - الثاني يتمثل في ضعف بعض عناصر التنظيم وعدم توافرها مع باقي العناصر الأخرى.

¹ عبد الباقي صلاح، السلوك التنظيمي مدخل تطبيقي معاصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية -مصر، 2003، ص

المطلب الثالث: خصائص إدارة التغيير

يتصف التغيير بجملة من الخصائص، لعل أهمها:¹

- التغيير عملية مستمرة: حيث أن "التغيير هو استجابة لتغيرات حدثت أو من المتوقع أن تحدث"، لذا فهو أمر ضروري ودائم، خصوصا المؤسسات المتواجدة في بيئة تتصف بالحركة وعدم الثبات، باعتبارها تتعامل مع بيئة تتغير وتتجدد باستمرار.
- التغيير عملية توافقية: حيث يجب أن يبنى التغيير على مبدأ احترام الأنظمة والقوانين وعدم مخالفتها والعمل ضمن الصلاحيات الممنوحة وعدم تجاوزها.
- أساليب متعددة لإحداث التغيير: حيث أن أسلوب إحداث التغيير يختلف من مؤسسة الأخرى، باختلاف امكانياتها والظروف التي تمر بها، كما يتوقف على المعايير الاجتماعية والعلمية والاقتصادية والسياسية والفكرية والثقافية السائدة في كل مجتمع، وبالتالي يجب إجراء تعديلات في التغييرات المستوردة حتى تتماشى مع الواقع، والتركيز على معالجة المشكلات المحلية بدل مشكلات البيئة الأجنبية.
- يولد التغيير دوما التوتر: فسواء كان التغيير ايجابيا أو سلبيا فإنه يجعل الأفراد يتوترون مما هو قادم، وسوف يشعر أولئك الذين لا يستطيعون السيطرة على مجريات الأمور بأعلى درجات التوتر، مما يتسبب في مقاومتهم لهذا التغيير احيانا.
- التغيير عملية معقدة: إذ أن التغيير أمر صعب خصوصا ما تعلق ببيئة مليئة بالتحديات، والمعروف عن الجماعات المحلية أنها تتعامل مع الجمعيات والأفراد في معظم إجراءاتها، وبالتالي يصعب تطبيق أي تغيير يمسه وتفكيرهم.²

وتتصف إدارة التغيير بعدة خصائص، أهمها:³

- الاستهدافية: إدارة التغيير حركة تفاعلية ذكية، لا تحدث عشوائيا وارتجاليا، بل تتم في إطار حركة منظمة تتجه إلى غاية مرجوة وأهداف محددة.

¹ أحمد ماهر، تطوير المنظمات الدليل العملي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وإدارة التغيير، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 57-58.

² أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 58.

³ حسين حريم، إدارة المنظمات: منظور كلي، دار حامد، الأردن، ص 286-287.

- **الواقعية:** ترتبط إدارة التغيير بالواقع العملي الذي تعيشه المؤسسة، ويتم في إطار إمكانياتها ومواردها وظروفها التي تمر بها.
- **الفاعلية:** تتمتع إدارة التغيير بالفاعلية، أي تملك القدرة على الحركة بحرية مناسبة، وتمتلك القدرة على التأثير على الآخرين، وتوجيه قوى الفعل في الأنظمة والوحدات الادارية المستهدف تغييرها.¹
- **المشاركة:** تحتاج إدارة التغيير إلى التفاعل الإيجابي، والسبيل الوحيد لتحقيق ذلك هو المشاركة الواعية للقوى والأطراف التي تتأثر بالتغيير وتتفاعل مع قادة التغيير.
- **الإصلاح:** لتحقيق المؤسسة التغيير المطلوب يجب أن نتصف بالإصلاح، بمعنى أنها يجب أن تسعى نحو إصلاح ما هو قائم من عيوب، ومعالجة ما هو موجود من اختلالات في المنظمة.
- **التوافقية:** إذ يجب أن يكون هناك توافق في الآراء حول فائدة التغيير، لإحداثه وهذا ما تسعى إليه إدارة التغيير، لتحقيق التغيير يعتمد على فرصة بناء توافق سريع بين الفاعلين في تنفيذ التغيير.²
- **القدرة على التطوير والابتكار:** وهي خاصية عملية لازمة لإدارة التغيير، فالتغيير يتعين أن يعمل على إيجاد قدرات تطويرية أفضل مما هو قائم أو مستخدم حالياً.
- **القدرة على التكيف السريع مع الأحداث:** إدارة التغيير لا تتفاعل مع الأحداث فقط، ولكنها أيضا تتوافق وتتكيف معها وتحاول السيطرة عليها والتحكم في اتجاهها ومسارها، بل وقد تقود وتصنع الأحداث بذاتها للإبقاء على حيوية وفاعلية المنظمة.
- **القدرة على توفير المناخ الملائم للتغيير:** ووضع استراتيجيات فاعلة للتغيير، وتطبيقها ومتابعة تنفيذها من خلال الاستفادة المثلى من الموارد البشرية والمادية والتقنية، بهدف الارتقاء بالأداء وصولاً لتحقيق الأهداف المرجوة من التغيير.³
- **الارتقاء بقدرات المنظمة وأدائها:** لتكون قادرة على مواجهة المستجدات المتلاحقة والتعامل معها بإيجابية.

¹ السيد عليوه، المرجع السابق، ص 29.

² زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 37.

³ محفوظ جودة، إدارة الجودة الشاملة: المفاهيم وتطبيقات، دار وائل، الأردن، 2010، ص 38.

- الاستمرارية: إدارة التغيير عملية دائمة، ومن المهم ضمان استمرارية التغييرات المحدثة فإن البيئة الخارجية لا تثبت على حالة معينة، ولأن احتياجات المجتمع الأكبر وغير ثابتة، فهي بحاجة إلى عملية التغيير المستمر.¹

المبحث الثاني: أهداف ومجالات إدارة التغيير

المطلب الأول: أهداف إدارة التغيير

عملية إدارة التغيير تهدف لتحقيق غايتين رئيسيتين وهما:²

1. الانتقال من الواقع الحالي إلى واقع آخر: وهذا الأخير هو وضع مستقبلي يتجاوز الواقع الحالي نتيجة للتطورات المتسارعة للمتغيرات البيئية، لأن عدم مواجهة الوضع الحالي وإحداث التغيير المطلوب يسير بالمؤسسة نحو العجز، فالانتقال من الوضع القائم إلى الوضع الأكثر أماناً، يمثل قدرة المؤسسة على التكيف والتأقلم في تحديد أهداف المرحلة الجديدة.

2. تحديد مسار أو المعالم التغيير: نظراً لما يحمله هذا المفهوم، فهو نافذة المستقبل المشرق للمؤسسة أو نافذة الظلام الذي سوف تعيشه المؤسسة، فيمكن أن يكون المسار التغييرى موجهاً نحو المنافسة بتطوير المنتجات لتحقيق التميز، أو زيادة البحوث وتشجيع الإبداع.

إن إدارة التغيير تهدف إلى تحديد البرامج والمهام والمسؤوليات ورسم الموازنات التقديرية، التي تحدد التكاليف والعوائد المتوقعة من التغيير، ونماذج يمكن القيام عليها، ومعايير على أساسها تفسر النتائج.

وتتميز إدارة التغيير بالخصائص التالية: قابلية للقياس، محدد الهدف، لها أسباب، تقاؤلية، من الممكن مقارنتها، تتم في جميع المستويات القومي، القطاعي، التنظيمي، الأفراد).³ وبما أنها هادفة فهي أيضاً متعددة الأبعاد فيمكن أن تكون: ظرفية أو مستمرة، ذات مرحلة وحيدة أو متعدد المراحل، رد فعل أو مبادرة، يسعى للمنافسة أو التميز.

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 287.

² يورك برس، إدارة التغيير، ط1، مكتبة ناشرون، لبنان، 2005، ص132.

³ أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 68.

المطلب الثاني: مجالات إدارة التغيير

- ويمكن أن يشمل التغيير المجالات التالية:¹
- التغيير في العنصر البشري: من خلال زيادة حجم القوى العاملة عن طريق الاختيار والتعيين أو تخفيض حجمها عن طريق التسريح والفصل، أو زيادة مهارتها من خلال برامج التدريب والتنمية.
 - التغيير على مستوى الهيكل التنظيمي: من خلال تحسين أداء العمل من توضيح وتحديد الأعمال، وإيجاد العلاقات المناسبة بين الوظائف، وتحديد نطاق الاشراف، وتحديد السلطات، واللامركزية وغيرها.
 - طرق وإجراءات العمل: من خلال إحداث أعمال أو أنشطة جديدة، أو دمج أنشطة مع أخرى، أو إلغاء أعمال قائمة.
 - تغيير في سياسة المؤسسة: ويأخذ التغيير هذا شكل إلغاء السياسات القائمة، وإدخال أخرى جديدة، أو تعديل السياسات المعمول بها.
 - تغيير في قوانين سير العمل: والتي تضم الجوانب التشريعية، والأنظمة والقوانين.
 - التغيير على مستوى الاستراتيجيات: من خلال إجراء تعديلات وتغييرات على استراتيجيات المؤسسة، وذلك لتحقيق التوافق مع التغييرات البيئية المحيطة بها.²
 - التغيير على مستوى أنماط القيادة: من خلال تغيير النمط القيادي الحالي إلى نمط قيادي جديد من أجل انجاح عملية التغيير.
 - التغيير على مستوى الموارد المادية والتقنيات: من خلال رفع المستوى التكنولوجي المستخدم، وتغيير نوع المواد الأولية، أو إدخال آليات لإعادة تخصيص الموارد من القطاعات الغنية إلى الفقيرة.
 - تغيير الخدمات أو المنتجات: حيث تعمل العديد من المؤسسات على تقديم منتجات أو خدمات جديدة من أجل تسويقها إلى عملائها، وتلبية حاجيات جديدة لضمان استمرار وتأقلم مع البيئة الجديدة.
 - الجودة والتقييم: من خلال تقديم نموذج قياس جديد للتقييم أو نظام جديد لتقييم الأداء.

¹ زيد منير عبودي، الاتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية، دار الشروق، الأردن، 2006، ص 177-178.

² إخليف الطروانة، التطوير التربوي، ط1، دار الشروق، مصر، 2003، ص 105.

- العلاقات مع المحيط: من خلال اشراك الشركاء الخارجيين في مجالس الإدارة أو محاولة الوصول إلى شركاء جدد عن طريق تحسين الاتصالات.
 - ثقافة المؤسسة: من خلال تعزيز ثقافة تحفز على المجازفة أو التحول من التنظيم البيروقراطي إلى تنظيم أكثر مرونة وفعالية.¹
- وتجدر الإشارة إلى أن هذه المجالات والعمليات مترابطة بقوة مكونة ما يمكن تسميته نظام، وتغيير أحدها قد يؤثر على البقية، وعليه فالتغيير في المؤسسات لا يمس مجالا معينا دون أن يؤثر على باقي المجالات الأخرى، وهذا ما يؤكد المنظرون التنظيميون باعتبار جل المؤسسات معقدة، ومتعددة الوظائف، مما يزيد من صعوبة التغيير.

المطلب الثالث: أنواع وأبعاد إدارة التغيير

أولا: أنواع إدارة التغيير

هناك تصنيفات عديدة لإدارة التغيير، أبرزها ما يلي:²

1. التغيير المادي والتغيير المعنوي: يمثل التغيير المادي، ذلك التغيير الذي يشمل التغيير الهيكلي والتكنولوجي، بينما يمثل التغيير المعنوي، ذلك التغيير للحالات النفسية والاجتماعية للأفراد.
2. التغيير التدريجي البطيء: ويمثل التغيير التدريج، ذلك التغيير الشامل للمؤسسة أو عندما يتوقع حدوث مقاومة عنيفة للتغيير المزمع إجراءه، إذ يقل فيه الصراع، ويعتبر من أكثر أنواع التغيير الذي يؤثر في المؤسسة.
- ففي مثل الجماعات المحلية فإنه يفضل إحداث تغيير تدريجي باعتبار أن التغيير فيها غالبا ما يحدث أثرا غير مرغوبة، تتولد ضغوطات خارجية وداخلية جرائه، مما يجعل منه عملية صعبة، معقدة وغالبا ما تكون بطيئة للغاية.³
3. التغيير السريع: وهو التغيير الذي يتم مرة واحدة وبسرعة، ويسمى بالصدمة القوية، وذلك لما يشكل من صدمة قوية للجميع، ولتنفيذ هذا النمط من التغيير يتطلب وجود ظروف

¹ زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 178.

² زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 51-53.

³ شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 86.

- معينة بحاجة إلى التغيير السريع كأن يكون هناك ضرورة ملحة لإجراء التغيير منعاً لاستفحال مشكلة كبيرة تؤثر على مستقبل المؤسسة.
4. **التغيير الجذري:** وهو عملية تأتي بمثل جديدة إضافية تترسب فوق تلك المعمول بها، مع الاحتفاظ بالممارسات القديمة وإضافة ممارسات جديدة، أي استبدال المثل التقليدية بأخرى جديدة، في ظل الافتراض بأن المثل الجديدة تؤدي على الفور إلى إدخال هياكل تنظيمية جديدة وتغيير سلوك الأفراد في المؤسسة.¹
5. **التغيير الجزئي:** ويرتبط هذا التغيير بالنظم والإجراءات والهياكل، والتي سيكون لها تأثير مباشر على المؤسسة ومنه على مختلف ترتيبات العمل بالمؤسسة، تأتي الإصلاح في شكل تجديدات وتعديلات جزئية تتعلق بالوضع القائمة، بما تنطوي عليه من سياسات وأهداف وعناصر مختلفة، لكنه يقتصر على جانب واحد فقط مما يولد حالة من عدم التوازن أحياناً بين أجزاء المؤسسة.
6. **التغيير الشامل:** يركز هذا النمط من التغيير على تغيير الشامل لكافة المستويات بالمؤسسة، وعمليات التغيير الشامل تأتي من اعتبار أن الأجزاء الوظيفية للمؤسسة مترابطة مع بعضها البعض بشكل معقد، فإن تغيير جزء واحد يتطلب تغيير باقي الأجزاء لضمان أن جميع أجزاء المؤسسة تتحرك في الاتجاه نفسه، لتحقيق تغيير متكامل للمؤسسة.
7. **التغيير التطويري:** ويرتكز على المدى الطويل، وهو نهج أقرب إلى التحسين المستمر والذي يسعى إلى بناء قبول التغيير على المدى الطويل.
8. **التغيير الثقافي:** ويعد عملية داخلية، تهدف من خلالها المؤسسة إلى التكيف والاندماج، أي تطوير المواقف والمعتقدات والقيم التي تتلاءم مع رسالة المؤسسة واستراتيجيتها ومناخها وتكنولوجيتها، وعليه تعد الثقافة التنظيمية عاملاً مساعداً أو عائقاً لعملية التغيير.²
9. **التغيير الأفقي:** أي ذلك التغيير الذي يكون في الاتجاه من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى، حيث يتميز نمط التغيير من الأعلى إلى الأسفل بالتغيير المتعمد، ويكون

¹ السيد عليوه، المرجع السابق، ص 69.

² أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 97.

التغيير مصطنع، بينما يتميز نمط التغيير من الأسفل إلى الأعلى بالتغيير العفوي، ويكون التغيير يظهر ناشئة.

فإن هذين النموذجين متكاملان، فالقادة الفعالون يستخدمون كلا النموذجين وفق للمهام التي يودون تحقيقها، ونظرا للضغوط الداخلية والخارجية التي يجب أن يتعاملوا معها، ووفق الظروف الخاصة لمؤسسة، التي تتطلب إما استخدامهم معا أو تفضيل واحد على الآخر في مرحلة معينة.¹

فإنه نظرا لخصوصية الجماعات المحلية تعد الطريقة الأكثر فعالية لتنفيذ التغييرات في المؤسسة هي التغيير أسفل أعلى مع التزام فوري ودائم بأهداف التغيير إلى جانب المرونة الكافية في التنفيذ. وحسب دراسات عديدة حول التغيير التنظيمي، فإن مخاطر الفشل عند تبني التغييرات الكبيرة تكون عادة مرتفعة بالنسبة للذين يفرضونه من أعلى.

ثانيا: أبعاد إدارة التغيير

لإدارة التغيير أبعاد عدة، وبينها علاقات الارتباط، مما يستدعي معرفة العوامل المؤثرة فيها والمتأثرة بها، ومن هذه الأبعاد:²

(الخضيري، 2003: 25-29)

1. **البعد التشريعي والقانوني:** إن التغيير في إطاره التشريعي يتطلب فهما عميقا لمضمون العدالة، وكلما كان الإطار التشريعي عادلا متوافقا مع روح العصر ومتطلباته، كلما كان فعالا في إحداث عملية التغيير، ومن هنا فإن عملية التغيير تتطلب إماما كاملا بالجوانب التشريعية المؤثرة على عملية التغيير ذاته وعلى سلوك قوى التغيير.

2. **البعد الاقتصادي لعملية التغيير:** من خلال حسابات التكلفة والعائد والموارد والإمكانيات، وإمكانية استخدام هذه الموارد وسهولة توجيهها لإحداث التغيير، تتضح مدى إمكانية تنفيذ التغيير، والسيطرة على قوى مقاومة التغيير، كما يمكن تحديد مصادر الأموال والموارد التي سيتم الاعتماد عليها.

3. **البعد الإعلامي لعملية التغيير:** تحتاج عملية التغيير إلى جهد إعلامي اتصالي جماهيري ضخم، لتوضيح مزايا التغيير وضرورته وحتميته، فضلا عن القيام بعملية تنوير واسعة

¹ زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 53.

² محمد الصرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية - مصر، 2008، ص 27-39.

للقضاء على الجهل والخوف والسلبية وتحويلها إلى معرفة وأمن وإيجابية، والتي من خلالها تزداد فاعلية قوى التغيير، وتنمو قدرتها على إحداثه.

4. **البعد الأمني لعملية التغيير:** وهو من أخطر الأبعاد حيث يهتم هذا البعد بجانبين هما:

- أمن قوى التغيير ذاتها، وإحساسها بسيطرتها على الأمور، وعدم إمكانية العودة أو انتصار مقاومة التغيير أو القوى المحافظة عليها.

- أن الجماهير المستفيدة من التغيير والمحيطة به والمهتمة به من حيث عدم تعرضها مقاومة التغيير، وعقابها وانتقامها أو عدم تعرضها لحدوث فوضي مدمرة تلتهم أي مكاسب سبق للجماهير تحقيقها.

ومن ثم فإن الأمن يعد البعد شديد الأهمية والخطورة، سواء لنجاح عملية التغيير أو لتأمين مكاسب قوى التغيير وجماهير مجتمع التغيير.

5. **البعد الاجتماعي لعملية التغيير:** ويتعلق هذا البعد بكيفية إدارة مجتمع التغيير والمحافظة

على نسيج القوى والعلاقات الاجتماعية، وعلى هيكل القيم والعادات والأعراف والتقاليد والمبادئ الاجتماعية، أو إحداث تغيير في بعض منها مع الاستفادة من الأخرى في إحداث عملية التغيير.

6. **البعد التكنولوجي لعملية التغيير:** حتى ينجح التغيير، لا بد من وجود تقدم في أساليب

وأنماط ممارسة الأعمال، بمعنى أن التغيير يحتاج إلى إدخال تكنولوجيا جديدة متطورة حتى يوجد الدافع الشرعي والمنطقي، والمبرر الطبيعي الحتمي لعملية التغيير.

المبحث الثالث: نماذج استراتيجية إدارة التغيير

المطلب الأول: نماذج إدارة التغيير

تعد نماذج إدارة التغيير من الأمور الضرورية عند تطبيق أي تغيير، والنموذج عبارة عن إعادة بناء مبسط للوضع الحقيقي الذي يقلل من مستوى التعقيد، ليستطيع المخطط ادراكه بشكل كاف لتذليل المصاعب.¹

¹ قيس مجيد الحسين علوش، مفهوم وأهمية النماذج، ينظر: <http://zzz.uobqbylon.edu.iq>، تاريخ 2020/02/26،

أما في إدارة التغيير فالنماذج تصف وتبسط عملية التغيير للتمكن من فهمها وتطبيق مبادئها، ومن نماذج التغيير الشائعة، هناك نماذج تصلح للتطبيق في مختلف المؤسسات، ولعل أبرزها:

1. نموذج كيرت لوين (Kurt Lewin)

يعد هذا النموذج الأشهر على الإطلاق، فقد تم الاعتماد عليه في تصميم العديد من النماذج، فحسب العدد الهائل من نماذج التغيير الموجودة، تعتمد إما جزئياً أو كلياً على أعمال لوين (1947-1951).¹

فقد حظي هذا النموذج باهتمام كبير وقبول واسع، ويعتقد الكثيرون أن هذا النموذج والمراحل التي يحددها تساعد كثيراً على أحداث التغيير بنجاح، إذا ما طبق النموذج ومراحله بصورة سليمة، وقد اعتمد لوين في نمودجه على طريقة مجال القوى لشرح كيفية حدوث التغيير، إذ تقوم فكرة النموذج على أن الفرد والجماعة والتنظيم يقعون في منتصف مجال القوى، حيث قد تكون هذه القوى داخلية أو خارجية، وقد تتمثل في عناصر مادية، ونفسية، واجتماعية، وسياسية، اقتصادية أو تكنولوجية.

وقد اعتبر أن حدوث التغيير يتوقف على عدم التوازن بين هذه القوى سواء الدافعة أو المضادة لجهود التغيير، وعند قيام الإدارة العليا والمسؤولين عن التطوير بتحليل هاتين المجموعتين، يتحدد مصير التغيير التنظيمي، فإذا كانت القوى الدافعة أقوى من تلك المضادة للتغيير اقتنعت الإدارة العليا والقائمون على التغيير بضرورته، أما إذا كانت القوى المضادة (أي قوى مقاومة التغيير) أقوى واجهت المؤسسة عقبات عليها أن تعالجها من خلال استخدام طرق تقليل وتخفيف مقاومة التغيير.²

ويرى لوين في التغيير ظاهرة تنظيمية وهي استجابة لتحويلات ومتطلبات البيئة، وقد شبهها بالتحول الكيميائي الذي يكون من الجامد إلى السائل ثم العودة إلى الجامد مرة أخرى لكن بشكل مغاير³ وذلك وفقاً لما يلي:

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 280.

² أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 79.

³ زيد منير عبودي، المرجع السابق، ص 126.

● **إذابة أو إزالة الجليد:** وتتم بتزويد الأفراد بالمعلومات الكافية التي تسمح لهم بمعرفة الفرق بين سلوكهم المنتظر وسلوكهم الحالي، وذلك قصد خلق الحاجة إلى التغيير وترك الممارسات القديمة، وتهدف هذه المرحلة كما يوضح (Fulmer) إلى ايجاد الاستعداد والدافعية لدى الفرد للتغيير، وتعلم معارف أو مهارات أو اتجاهات جديدة عن طريق إلغاء أو استبعاد المعارف والمهارات والاتجاهات الحالية، بحيث ينشأ لدى الفرد نوع من الفراغ والذي سيتم ملأه لاحقاً بالممارسات الجديدة، وفي الأخير يدرك الأقران سوء الأوضاع الحالية وجدوى التغيير المنوي احداثه، وهنا تذوب الممارسات القديمة، ويقل تمسك الأفراد بها.¹

● **التغيير:** وفي هذه المرحلة يبدأ الفرد في تعلم أساليب جديدة في العمل بعد اقتناعه بضرورة التغيير في المرحلة السابقة، ويحذر لوين (Iewin) من التسرع في الاقدام على هذه المرحلة وتغيير الأمور والأشياء بسرعة غير معقولة، لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى بروز مقاومة لتغيير الوضع الحالي إذا لم يتم إلغاء الوضع الحالي وإلقائه بعيداً، أي إذابة الجليد بشكل سليم، ويصاحب هذه المرحلة الارتباك والتشويش، ومزيج من الشعور بالأمل والقلق، ويسعى القائمون على التغيير في هذه المرحلة إلى تحديد ما يلي:²

- الأهداف أو الأشياء المطلوب تغييرها، وهي: الأفراد، الجماعات، هيكل التنظيم، والوظائف، وأساليب العمل والإجراءات.
- أدوات ووسائل التغيير مثل: التدريب، تكوين جماعات العمل، تكوين لجان إنتاج، المشاركة في الإدارة، الإدارة بالأهداف، تقليل العمالة، تفعيل الاتصالات الإدارية.
- طرق قياس النجاح في تطبيق وسائل التغيير: تحسين الإنتاجية والأداء، تحسين الرضا عن العمل.

● **إعادة التجميد:** وتهدف هذه المرحلة إلى تثبيت التغيير واستقراره بمساعدة الأفراد على دمج الاتجاهات والافكار وأنماط السلوك التي تعلموها في اساليب وطرق عملهم المعتادة، وتصبح الأساليب والطرق الجديدة سهلة ومرضية، وتعد هذه المرحلة حسب بعض المؤلفين من أصعب المراحل إذ تحتاج إلى وقت وصبر كبيرين من طرف الفاعلين داخل المنشأة

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 280.

² أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 85.

جميعهم، كما تتطلب من الإدارة القيام بدور المراقبة والتقييم وتحديد مصادر المشاكل وإيجاد الحلول لها، بالاعتماد على وسائل تساعد على إنجاحه مثل التسهيل والتفاوض والدعم والاتفاق أحياناً، أو الترهيب الصريح والضمني إن تطلب الأمر ذلك أحياناً أخرى.¹

2. نموذج هوس EDGAR HUSE:

وهو مبني على النموذج السابق للوين، ويضم المراحل التالية:²

- **الاستكشاف:** يلتقي المسؤولون عن المؤسسة ومستشار إدارة التغيير لمناقشة الحاجة للتغيير ويقوم المستشار باستنباط البيانات من الأعراض التي تظهرها المشاكل التي تحتاج إلى اهتمام.
- **الدخول:** يقترب مسؤولو المؤسسة والمستشار معاً للاتفاق على التعاقد، ويتكون العقد السيكلوجي من التوقعات التي سوف يقدمها كل طرف للآخر قياساً لما يتوقع أن يحصل عليه منها.
- **التشخيص:** يقوم المستشار، مستنداً على الخلفية التي لديه وتعليمه، بعملية تشخيص للمشاكل التنظيمية القائمة، ويحدد استراتيجية التدخل المخطط.
- **التخطيط:** توافق المؤسسة على ما قدمه مستشار التغيير من سلسلة تفصيلية لأساليب التدخل وكيفية العمل، وكذلك الجدول الزمني المتوقع لعملية التغيير كما يذكر المصادر المرتقبة للمقاومة وأسبابها.
- **خطة العمل:** يبدأ التدخل طبقاً لخطة عمل يتم الاتفاق عليها، ويمكن أن تبدأ طرائق متعددة بشكل متزامن أو في حالة برامج تطوير المنظمة المعقدة، نجد أن هناك عدداً من المشروعات متعددة المحاور تسير بشكل متوازي.
- **التثبيت والتقييم:** إن عملية تجميد النظام التي أشار إليها نموذج (Lewin) يطلق عليها اصطلاح التثبيت طبقاً لنموذج (Huse)، وعند هذه النقطة نجد أن الممارسات المطبقة حديثاً والنظم وترميم مراحل العمل تصبح بمثابة روتين يستخدم بشكل يومي داخل المنظمة وعقب التثبيت يتم تقييم عملية التغيير وتقاس النتائج بشكل كمي.

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 282.

² نيجل كينج ونيل أنرسون، أنشطة الابتكار والتغيير: دليل انتقادي للمنظمات، تر: حسن محمود حسني، دار المريخ، السعودية، 2004، ص 261.

- **انتهاء العمل:** يقوم وسيط التغيير عن قصد بالانتقال إلى عمل آخر (مؤسسة أخرى) فإحدى قواعد العمل بالنسبة لمستشاري التغيير هو الدخول ثم الانغماس في العمل ثم الخروج من العمل وبالمقابل يبدأ العمل في مشروع مختلف تماما لتطوير المؤسسة، ويكون ذلك في ذات المكان (نفس المؤسسة).¹

والملاحظ اعتماد هذا النموذج بشكل كبير على المستشار الذي لن يكون على اطلاع كاف على أحوال المنظمة مقارنة بأفرادها.

3. نموذج (Burke & Litwin) حول الأداء التنظيمي والتغيير

تم إدخاله من طرف الباحثان في 1989 وتم تعديله سنة 1992، وقد كان الباحثان يهدفان إلى تطوير نموذج يشمل كل من (ماذا وكيف): أي ما هي الأبعاد التنظيمية التي تشكل مفتاح نجاح التغيير، وكيف ينبغي أن ترتبط هذه الأبعاد سببياً لتحقيق أهداف التغيير. ويهتم النموذج بالثقافة التنظيمية والنظم المفتوحة باعتبار أن كل عنصر يؤثر في الآخر، يتكون النموذج من 12 عنصراً، كل منها يمثل مهمة أو مفهوم هام في المنظمة، وهي:²

- **البيئة الخارجية:** وهي أي وضع خارجي يؤثر على أداء المنظمة، مثل: الأسواق، الظروف المالية والسياسية الدولية والعالمية.
- **المهمة والاستراتيجية:** وتتمثل في: ما الذي تعتقده الإدارة العليا؟، وإن كانت أعلنت بوضوح مهمة المنظمة واستراتيجيتها، وما الذي يعتقد الموظفون أنه الغرض الرئيسي للمنظمة؟، كيف تسعى المنظمة لتحقيق هذا الغرض في فترة زمنية طويلة؟
- **القيادة:** هي أن يقوم المدراء التنفيذيون بتوفير التوجيه التنظيمي والقيام بدور القدوة في السلوك لجميع العاملين.
- **الثقافة:** وهي مجموعة من القواعد العنصرية والسرية، والقيم والمبادئ الدائمة والتي تقود السلوك التنظيمي.

¹ نيجل كينج ونيل أنرسون، المرجع السابق، ص 262.

² ألان ويليامز وسالي وودوارد وبول دويسون، إدارة التغيير بنجاح، تر: سرور علي إبراهيم سرور، دار المريخ، السعودية، 2004، ص 376.

- **الهيكل:** وهو ترتيب الوظائف والعمال في مجالات ومستويات المسؤولية والسلطة لاتخاذ القرارات والاتصالات، والعلاقات المحددة لضمان التنفيذ الفعال لمهمة المنظمة واستراتيجيتها.
- **الممارسات الادارية:** وهي ما يفعله المدراء في السياق العادي للأحداث، لاستخدام الموارد البشرية والمادية في تصرفهم لتنفيذ استراتيجية المنظمة.
- **النظم:** وهي سياسات وآليات موحدة لتسهيل العمل، والتي تتضح أساسا في أنظمة المكافآت ونظم المعلومات الادارية، ونظم التحكم مثل: تقييم الأداء، الأهداف وتطوير الميزانية، وتخصيص الموارد البشرية.
- **المناخ:** هو الانطباعات الجماعية الحالية، والتوقعات والمشاعر لدى أفراد وحدات العمل، والتي تؤثر بدورها على علاقاتهم مع رؤسائهم، ومع بعضهم البعض، ومع الوحدات الأخرى.
- **متطلبات العمل والمهارات الفردية:** وهي السلوك المطلوب لفعالية العمل، بما في ذلك المهارات المحددة والمعرفة المطلوبة من الأفراد لإنجاز العمل الذي تم تعيينه لهم كمسؤولين مباشرين عنه.
- **الاحتياجات والقيم الفردية:** هي العوامل النفسية الخاصة التي توفر الرغبة والقيمة (الجدارة) لاتخاذ إجراءات وأفكار فردية.
- **التحفيز:** والذي يثير ميول السلوك التحرك في اتجاه الأهداف، واتخاذ الاجراءات اللازمة، والاستمرار إلى غاية تحقيق الارتياح.
- **الأداء الفردي والتنظيمي:** هو نتيجة وكذلك مؤشر للجهد والانجاز، مثل: الإنتاجية، رضا العملاء، الارتياح، الجودة.¹

وقد بين الباحثان أن العامل الأبرز الذي يستوجب حدوث التغيير هو البيئة الخارجية، إذ تتسبب في تغيير ثقافة المنظمة، مهمتها، قيادتها، واستراتيجيات العمل فيها، كما أن التغييرات في الأبعاد الاثني عشر كما حددها النموذج، تجلب سلسلة من التغييرات في الهيكل، العمليات، ونظم المؤسسة، وأن جميع العوامل مجتمعة تؤثر على مستوى دافعية الأفراد في المنظمة، والتي تؤثر بدورها على الأداء العام، وعليه فإن الأبعاد الاثني عشر المفتاحية لنموذج التغيير،

¹ ألان ويليامز وسالي ووداورد وبول دويسون، المرجع السابق، ص 378-381.

تتفاعل وتؤثر على بعضها البعض، وفهم العلاقة والرابط بين هذه الركائز الداعمة هو مفتاح التغيير السهل والفعال.

4. نموذج (Ivancevich) في إدارة التغيير:

يعتبر Ivanceich وزملاؤه أن إدارة التغيير عملية منظمة تتكون من عدد من الخطوات المترابطة بتسلسل منطقي، والمتمثلة في:¹

- **قوى التغيير:** الداخلية والخارجية (أي دراستها وتحديدها).
- **الاعتراف بالحاجة للتغيير:** تستطيع ادارة المؤسسة أن تعرف حاجتها للتغيير من خلال التقارير والاحصاءات والمعلومات التي تصلها من المصادر المختلفة، فمن خلال البيانات المالية والميزانيات وانخفاض الأرباح، وانخفاض معدلات الأداء وهبوط المبيعات، وتدني معنويات العاملين وغيرها تستطيع الإدارة أن تعرف قوة وكثافة قوى التغيير.
- **تشخيص المشكلة:** فالتشخيص يهدف إلى تعريف المشكلة وتحديدها، قبل تبني أي إجراء، وقد لا تكون المشكلة ظاهرة وواضحة للجميع، لذا فإن الخبرة وحسن التقدير والاجتهاد الصائب تعتبر أمورا حيوية في هذه الحالة.
- هذا ويمكن للمنظمة الاستعانة بوسيط تغيير، من داخل المنظمة أو خارجها، للمساعدة في هذه المرحلة والمراحل اللاحقة، ويتم في هذه المرحلة تحديد العلاقة بين المنظمة ووسيط التغيير، ودوره في عملية التغيير، بصورة واضحة كما أنه يتم تقرير مدى مشاركة الأفراد العاملين في المنظمة في عملية التغيير.
- **تطوير بدائل واستراتيجيات أساليب التغيير:** تقوم الادارة و/أو وسيط التغيير بتقرير أي من استراتيجيات التغيير الأكثر احتمالا أن تحقق النتائج المرجوة، وهناك ثلاث استراتيجيات عامة للتغيير: (تغيير البناء التنظيمي، تغيير الموظفين، تغيير التقنيات)، إن الاستراتيجيات الثلاث مكتملة لبعضها البعض ومترابطة.
- **تقرير المحددات الظروف المقيدة:** يتوقف اختيار استراتيجية أو أسلوب التغيير على تشخيص المشكلة، ولكنه يتأثر كذلك ببعض المتغيرات والظروف الأنية السائدة في المنظمة ومنها مناخ القيادة، والتنظيم الرسمي، وثقافة المنظمة.

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 284.

فمن ناحية يعتبر دعم الإدارة العليا وتحمسها للتغيير المقترح أمر ضروري لنجاح التغيير، ومن ناحية أخرى، يجب أن يتوافق التنظيم الرسمي مع التغيير المقترح، وتدخل في ذلك سياسات وفلسفة الإدارة العليا، وتصميم المؤسسة، ونظام الرقابة، وأخيرا لا يمكن إغفال دور القيم والمعايير والقواعد السلوكية (ثقافة المؤسسة).

- **مقاومة التغيير:** على الإدارة أن تدرك بأن مقاومة التغيير أمر طبيعي، ويتوجب عليها معرفة مسببات المقاومة ومعالجتها.
- **تنفيذ التغيير ومتابعته:** تتضمن هذه المرحلة عنصرين أو بعدين، وهما: التوقيت، والنطاق، أما التوقيت فيعني معرفة متى يتم إحداث التغيير، وأما النطاق فيشير إلى معرفة مدى أو مقدار التغيير الذي يجب أن يتم.¹

5. ويقدم أحمد ماهر نموذجا عاما

وذلك بعد إدخال بعض الاضافات من النظريات الأخرى، وهو يعتبر نموذجا عاما ليس فقط لأنه يعم ويشمل العديد من النظريات، بل وأيضا لأنه يمثل خطوات عملية في التغيير، يمكن استخدامها كمرحل أو خطوات لتنفيذ وإدارة عملية التغيير، وفيما يلي هذه الخطوات:²

- **الاتفاق على ضرورة التغيير:** وهنا يتم التوصل إلى ما يلي:
 - الإحساس بوجود أمر ما غير مريح بالمؤسسة
 - التعرف بشكل عام على وجود مشكلة.
 - تحديد من سيطوله التغيير: الأفراد، الجماعات الإدارات، المؤسسة.
 - تحديد من سيكون مسؤول عن التغيير.
 - الاتفاق على خارطة الطريق: الخطوات التي يمر بها التغيير، الموارد والتكلفة، طريقة مشاركة أطراف المؤسسة، النتائج المتوقعة، الجدول الزمني لتنفيذ.
- **تشخيص المشاكل:** يمكن استخدام نموذج النظام المفتوح، للتوصل لقيم وتشخيص كامل للموقف، ويمر النظام المشرح بالخطوات والجوانب التالية:

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 285.

² أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 87.

- البيئة الخارجية: وهنا يتم تحليل كافة التهديدات أو الفرص في البيئة الخارجية، وهي تشمل الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، للتعرف كيف يمكن أن تؤثر هذه الجوانب في سير وحركة المشكلة.
- المدخلات: وهنا يتم تحليل معلومات عن الخامات والمواد والموردين والطاقة والعاملين والمديرين، وغيرها من العناصر الداخلة والمؤثرة في العمل ومشاكله.
- عمليات التحويل: وهي تمثل تحليل للعلاقات الاجتماعية، والعلاقات بين الوحدات، نظم الإنتاج، والتكنولوجيا، وهيكل التنظيم، واجراءات العمل، وكل ما يمكنه أن يحول المدخلات إلى مخرجات.
- المخرجات: ويمتد التحليل إلى كيف أن مخرجات النظام بمشاكله يمكنها أن تؤثر على مشاكل جديدة في كل من المدخلات والعمليات.
- التغذية العكسية.

- **التخطيط للتغيير والتنفيذ:** يتم وضع خطة تشمل الأهداف والنتائج المطلوب تحقيقها، مع ترجمة هذه الأهداف إلى أنشطة وخطوات تنفيذية، ووضعها في خطط وجدول زمنية، وأيضاً وضع ميزانيات تحدد الموارد التي ستنفق في تحقيق التغيير، يلي ذلك تهيئة المؤسسة للتنفيذ، بتوفير دعم الإدارة العليا، ودعم من الموارد المالية والإدارية والأنظمة التي تيسر عملية التنفيذ.
- **التقييم والترسيخ:** لكي تنجح خطط التغيير تحتاج إلى متابعة ورقابة، وهو ما يحتاج إلى جهود كبيرة في قياس ما تم تنفيذه ومقارنته بالخطة، وتحديد انحرافات التنفيذ واتخاذ اجراءات التصحيح اللازمة، ويحتاج الأمر أيضاً إلى ترسيخ التجربة وهو ما يعني التأكد من أن تجربة التغيير قد أصبحت جزءاً من كيان وممارسات المؤسسة، وأن العاملين متقبلون للتغيير كجزء من العمل داخل المؤسسة.¹

المطلب الثاني: استراتيجيات إدارة التغيير

إن حدوث عملية التغيير تتطلب إستراتيجية واضحة المعالم، كما تتعدد الاستراتيجيات المتبعة لإدارة التغيير وفقاً لتعدد المداخل المتبعة، بغية توجيه المؤسسة نحو الأهداف المنشودة

¹ أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 88-89.

والمقصودة والمرغوبة، وذلك يرتبط بأهم وظيفة في الإدارة وهي وظيفة التخطيط، ومن أبرز الاستراتيجيات التي تتبناها المؤسسة لتحقيق أهدافها:

1. **إستراتيجية العقلانية:** تستند هذه الاستراتيجية إلى مبدأ أن الانسان عقلاني وراشد وأنه سيطبق التغيير المقترح إذا اقتنع بأنه سيستفيد من التغيير، وعليه فهي تركز على زيادة الوعي لدى الأفراد حول طبيعة التغيير وفوائده، وذلك بتعزيز أنشطة الاتصال التي توضح طبيعة التغيير، ومبرراته، ومن الآليات التي تستخدمها هذه الاستراتيجية: التدريب قبل أو أثناء الخدمة، وإنتاج المعرفة، ونشر المعلومات وتقديم البراهين العلمية.¹
2. **إستراتيجية البراعة القيادية:** وتستخدم في الحالات الطبيعية للمؤسسة أين يبادر القائد بطرح فكرة مفادها التغيير من أجل هدف ناتج عن طموحاته الشخصية أو متعلق بمستقبل المؤسسة وفقاً لتوقعاته.²
3. **إستراتيجية القوة والصد:** تقوم على استخدام السلطة والأساليب الترغيب، لإحداث التغيير، حيث يقوم المبادر بالتغيير باستخدام نفوذه لإرغام الأفراد على التنفيذ تحت التهديد بالعقاب أو باستغلال طموحاتهم ونقاط ضعفهم بتلبية رغباتهم عن طريق التحفيز لتنفيذ العملية.³
تعمل إستراتيجية القوة والصد وفقاً لطريقتين ألا وهما:
 - استخدام السلطة المباشرة: باستخدام السلطة أو استخدام النفوذ مع بعض التحفيزات أو التهديدات.
 - استخدام السلطة غير المباشرة: عن طريق التفاوض والسيطرة على الموارد.
إلا أن فعالية هذه الإستراتيجية يمكن حصرها في شقين:
 - سرعة التنفيذ من قبل الأفراد نتيجة الأساليب الترغيبية والترهييبية.
 - فشل الإستراتيجية في المدى الطويل ونتائجها تبقى ظرفية ومؤقتة.⁴
4. **إستراتيجية المناورة والإقناع:** تقوم هذه الإستراتيجية على أن الحاجز الرئيسي أمام التغيير ليس نقص المعلومات أو عدم توافرها، بل عدم اقتناع الأشخاص أو المنظمات بضرورة

¹ حسين حريم، المرجع السابق، ص 301.

² السيد عليوه، المرجع السابق، ص 86.

³ فريد نصيرات، إدارة منظمات الرعاية الصحية، دار المسيرة، الأردن، 2008، ص 319.

⁴ فريد نصيرات، المرجع السابق، ص 320.

- التغيير أو عدم رغبتهم فيه أو خوفهم منه...، فإقناع الأفراد بتغيير اتجاهاتهم ومواقفهم ضروري للتغيير، ويكون ذلك من خلال تقديم كافة المعلومات الدالة على هدف من العملية التغييرية ومنافعها للمؤسسة والأفراد ومزايا هذه الإستراتيجية، وذلك لاقتناع الأفراد بالتغيير والالتزام بتنفيذه والعمل على نجاح التغيير، مما يعزز الثقة والمصداقية في قيادة التغيير.¹
5. **إستراتيجية التشارك:** تقوم على مشاركة أفراد المؤسسة للإدارة العليا في تحديد الأهداف والبدائل الممكنة، لتحقيقها وفق لما هو متاح للمؤسسة من موارد وإمكانات، والتي على أساسها يتم اكتشاف المشاكل والصعوبات التي تستدعي إجراءات تغييرية، فهذه الإستراتيجية تحتاج لفترة زمنية من أجل المناقشة والتعاون، لكنها تبقى نافعة لما تحققه من التزام قوي من قبل الأفراد، بالإضافة إلى ثقتهم الوليد من المشاركة والتمكين والإشراف.²
6. **استراتيجيات النفوذ أو القوة:** وكدعم لسابقتها، تعتمد هذه الاستراتيجية على استخدام سلطة القوة والنفوذ الإجبار أفراد المنظمة على قبول التغيير وتطبيقه. ووفقا لهذه الاستراتيجية يتم التغلب على كافة أشكال المقاومة باستخدام العقوبات والجزاءات لكل من يخالف أو يقاوم، وهذه الاستراتيجية قد تكون فعالة في بعض الظروف وفي بعض الحالات الطارئة ولكنها غير فعالة في المدى البعيد لأنها لا تضمن ولاء الأفراد ودعمهم للتغيير.³
- ومن الملاحظ تنوع الاستراتيجيات والأساليب المتبعة، مما يجعل اختيار الملائم منها يعود لعدة اعتبارات، أبرزها:⁴
- **أهداف التغيير:** يعتبر تحديد أهداف التغيير من أصعب وأهم جوانب عملية التغيير، وفي عملية تحديد الأهداف يجب الأخذ في الاعتبار بعدين هامين: مضمون الأهداف، وكيفية تحديد الأهداف.
 - **الجهة المستهدفة:** تحديد العناصر التي تمسها عملية التغيير، وهي: الفرد، الجماعة والمنظمة، إن التغيير على المدى البعيد سيتناول الجهات الثلاث.
 - **الموارد المتاحة:** إن جهود التغيير تعتبر نوع من أنواع الاستثمار الذي يستلزم توفر الموارد للبدء في عملية التغيير وتنفيذه ومتابعته وتقويم نتائجه والحفاظ على استمراريته.

¹ رمضان بدر، السلوك التنظيمي، ط6، دار القلم، الكويت، 1997، ص 275.

² حسين حريم، المرجع السابق، ص 302.

³ محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 86.

⁴ رمضان بدر، المرجع السابق، ص 220.

- **الفرص المواتية والقيود:** إن الاختيار الصائب للاستراتيجية يشرف على التقويم الدقيق للمؤسسة وبيئتها، والعاملين فيها، ووسيط التغيير، والاستراتيجية ذاتها.
- **وسيط التغيير:** وسيط أو وكيل التغيير، وهو مهني (Professional) يساعد المنظمة على إحداث التغيير سواء فيما يتعلق باستشارة اهتمامها بالتغيير أو تخطيطه أو توجيه التغيير أو تقييمه، وقد يكون وسيط التغيير فرداً أو جماعة أو منظمة، وقد يكون من داخل المنظمة التي يشملها التغيير أو من خارجها.

خلاصة

تعرضنا من خلال هذا المبحث إلى عرض أهم المفاهيم المتعلقة بالتغيير وإدارة التغيير، وما يمثله من أهمية في هذا العصر إذ أن هناك العديد من القوى الداخلية والخارجية التي تضغط على المؤسسات، وتوجهها نحو التغيير، وذلك ما يطرح أمانها تحديات من أجل تحقيق البقاء والاستمرار في تأدية مهامها.

وهذا العملية المرتبطة بالتغيير تواجهها تحديات داخلية فيما يعرف بمفهوم المقاومة والتي تشكل تحديا خصوصا للجماعات المحلية التي تتعامل مع موارد بشرية لهم توجهات وآراء مختلفة، لذا يجب البحث في أسبابها ومعالجتها لإنجاح مبادرات التغيير.

وتعد إدارة التغيير الوسيلة المثالية لإحداث التغيير، فقد أثبتت نجاحها في إيصال التغيير إلى الغايات المرجوة منه، وذلك وفق استراتيجيات وأدوات يتم تسخيرها وفق نماذج متعددة تضم مراحل متسلسلة التطبيق التغيير بنجاح.



الفصل الثاني:
الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

تمهيد:

الجماعات المحلية هي مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي التي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي إذ تعتبر اللامركزية الأسلوب الذي تأخذ به الإدارة التسيير شؤونها في مختلف الدول وهذا تزامنا مع ظروفها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، حيث يعد وجود هيئات محلية ضرورية للتكفل بمسائل تخص فقط منطقة دون أخرى، هذه الهيئات تشكل تابعا ومكملا لدور الحكومة المركزية فيها، إذ تعتبر الجماعات المحلية الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق نظام اللامركزية.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية حيث أنشأت الجماعات المحلية في كل من الولاية والبلدية من أجل القيام بتسيير المرافق والأماكن العمومية وكذلك السهر على توفير الأمن للمواطنين وتوفير الحاجات الضرورية لهم.

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، حيث تعمل في ظل الإمكانيات المتوفرة لها لمباشرة اختصاصها محليا.¹

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

لقد ظهرت الجماعات المحلية منذ القدم، حيث أن الإدارة المحلية ليست ابتكارا حديثا اكتشفه الحداثة بل لازمت البشرية منذ العصور القديمة، وذلك لأن ظهور القرى الصغيرة كان قبل أن تنشأ الدولة. وفي الجزائر فقد ظهرت أثناء الحقبة الاستعمارية وذلك سنة 1947 وكان ذلك نتيجة التغيرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية.²

أما بعد الاستقلال فقد تم إنشاء جماعات محلية جديدة، فنشأت البلدية بموجب الأمر 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967، ونشأت الولاية بموجب الأمر 69-38 الصادر في 23

¹ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، الأردن، 2001، ص 25.

² عبد الله ولد سيد أحمد فل، دور الإدارة المحلية في تسيير الخدمات العامة، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، 2006/2005، ص 48.

ماي 1969، أين أصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة على تسيير المرافق والممتلكات التابعة.¹

سايرت الجزائر كغيرها من الدول مختلف التحولات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وهذا بصدد تطوير وتمكين قدرات الإدارة المحلية والعدالة في توزيع الموارد واستغلال الثروات، ولقد تعددت تعاريف الجماعات المحلية بحيث هناك من يعرفها على أنها: "وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية لتتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها مع بقاء الرقابة للسلطة المركزية".²

كما تعرف كذلك الجماعات المحلية بأنها: "وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في المدن والقرى وتتولى شؤون الوحدات بالطرق المناسبة لها"،³ ومن خلال التعاريف السابقة نخلص إلى أن الجماعات المحلية عبارة عن: مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية الموجودة في الدولة والتي تكون على مستوى إقليمي من الحكومة الوطنية.

المطلب الثاني: خصائص الجماعات المحلية

تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية والمتمثلة أساسا فيما يلي:⁴

أ- الاستقلال الإداري

معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات والصلاحيات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة والهيئات المحلية المستقلة وهذا في إطار رقابة مشددة من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية.⁵

¹ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، المرجع السابق، ص 27.

² بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، 2012، ص 161.

³ عبد الله ولد سيد أحمد فل، المرجع السابق، ص 52.

⁴ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، 2005، ص 22.

⁵ بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، المرجع السابق، ص 163.

ويتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية وسلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية وكذا الانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة.¹

حيث يتحقق الاستقلال الإداري في الجماعات المحلية من خلال:

- **وجود مصالح متميزة عن المصالح الوطنية:** الركن الأول لقيام النظام المركزي هو أن تكون هناك مصالح وحاجيات خاصة لبعض المناطق الجهوية يحسن أن يترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة وبجانب ذلك هناك بعض المرافق تظل قومية على مستوى حدود دولة واحدة،² يظهر نوعان من المسائل: الأول يوجد في كل مكان من أجزاء الوطن ولا يمكن مواجهته على مستوى جماعي وهو ما يطلق عليه المصالح القومية، والآخر لا يظهر على مستوى جزء محدد من إقليم الدولة ولا يهم إلا أعداد محدودة من الأشخاص وهذا ما يسمى بالمصالح المحلية.³
- **إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة:** يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة ومن أمثلتها المحافظات والمدن المستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، على أن تقوم هذه الوحدات الإدارية بالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية ومباشرتها بدلا من الحكومة المركزية.⁴

ب- الاستقلال المالي

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق تملك للأموال الخاصة بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في

¹ عثمان عزيزي، دور الجماعات المحلية والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية، مذكرة الماجستير، غير منشورة، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة خنشلة، 2008، ص 25.

² لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 24.

³ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، المرجع السابق، ص 28.

⁴ لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 24.

حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادية.¹

المطلب الثالث: أهمية الجماعات المحلية

اهتم الكثير من الباحثين كل حسب تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.

كما يمكن النظر إليها من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى البلدية أو الولاية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد فكرة الديمقراطية، على اعتبار أنه نظام يضمن الحريات يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في أمورهم وحل مشاكلهم كما يهتم أيضا بنظام الإدارة المحلية لما تشكله من أهمية في نظرية التنظيم وذلك انه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.²

المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر

لا شك أن الإدارة المحلية في الجزائر قد عرفت العديد من التطورات وشهدت العديد من التغيرات بدأ من العهد العثماني الذي حقق فيه ولو جزءا بسيطا من اللامركزية مرورا بالحقبة الاستعمارية التي عرفت فيها التنظيم الإقليمي المقنن³ وصولا إلى عهد الاستقلال الذي شهد محاولة التعميق الديمقراطية بانتخاب المجالس الشعبية بطريقة قانونية، فتتظيم الدولة إذن يستوجب تقسيمها إلى أقاليم⁴ (ولاية وبلدية).

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي

اعتبارا من الأهمية التي تحظى بها البلدية ابتداء من موقعها واعتمادها وتطوير وجودها فإنها تحتل موقع التفضيل في تنظيم الدولة لأنها حقيقة متشعبة يصعب ضبطها، حيث وضعت

¹ عثمان عزيزي، المرجع السابق، ص 27.

² أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 313.

³ أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 315.

⁴ اسن قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 65-66.

أساساً بهدف تسيير وإدارة شؤون الأشخاص وتحسين وضعية حياتهم في الوسط الحضري والريفي.

أولاً: إنشاء البلدية

تنشأ البلدية بموجب قانون وهذه الفكرة نصت عليها المادة الأولى من قانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية، فالبلدية هي عبارة إقليم جغرافي معين وله حدود معينة، ومساحة معينة، تحتوي على عدد من السكان ويختلف من منطقة إلى أخرى¹، يعود هذا الاختلاف إلى عوامل عديدة سواء كانت طبيعية أو اجتماعية ولكي نميز إقليم بلدية عن غيره لا بد أن يكون لها اسم يختار لها تبعاً للتنظيمات وهذا ما نصت عليه المادة 6 من قانون 10-11-10: "للبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي"، فكل تغيير لاسم أو مقر البلدية أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناءً على تقرير وزير الداخلية بعد استطلاع رأي الوالي و باقتراح من المجلس الشعبي البلدي².

كما أن ضم أو إدماج بلدية أو عدة بلديات في بلدية واحدة يتم بموجب مرسوم بناءً على تقرير من وزير الداخلية وبعد أخذ أو استطلاع رأي المجالس الشعبية البلدية المعنية بهذا التعديل والغير بعد إجراء تحقيق خاص من طرف الولاية التي تقع في نطاق حدودها الإدارية البلدية أو البلديات التي وقع عليها التعديل المذكورة أعلاه، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من القانون 10-11 السالف الذكر³.

ثانياً: تعريف البلدية

عرفت المادة الأولى من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية: "البلدية في الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"⁴. كما أضاف في المادة الثانية منه أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁵، بمعنى أن البلدية عبارة

¹ المادة 01 من القانون 10-11، المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية

² المادة 06، من القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر في 03 يوليو 2011.

³ عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2000، ص 63.

⁴ أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 316.

⁵ اسن قاسم، المرجع السابق، ص 71.

عن جماعة قانونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري باعتبارها مرفق عمومي، كما أنها تمارس مهامها الخاصة بالتسيير بكل استقلالية، لها حقوق كما عليها التزامات مما يجعلها متميزة عن الأفراد المسيرين لها من جهة ولها ذمة مالية خاصة بها من جهة أخرى.¹

ثالثا: خصائص البلدية

يمتاز النظام البلدي الجزائري بمجموعة من المزايا الخاصة أهمها ما يلي:

- البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية وليست مؤسسة أو وحدة اللامركزية فنية.

- إن نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هي صورة وحيدة وفريدة للمركزية الإدارية المطلقة حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر ولا يوجد من بينهم أي عضو يتم تعيينه، كما أن البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقات وحاجيات سكانها.²

- فنظام البلدية يعتبر صورة حية للتطبيق الجزائري الواسع والسليم والفعال لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.

- تحوز وتملك الإدارة في النظام اختصاصات ووظائف سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية واسعة جدا، بالقياس إلى نظام البلديات في النظم الإدارية المقارنة، وبالقياس إلى النظام البلدي الفرنسي.³

- نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية دقيق وشديد وعليه فإن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات والأحكام التي يجب أن تعمل في نطاقها ووفقا لها تسيير البلدية وإدارتها محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وواضحا وشاملا، لا يجوز الخروج عنها وإلا وقعت أعمال وتصرفات البلديات باطلة وغير مشروعة.

¹ محمد أحمد إسماعيل، مساهمة النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دار الكتب والوثائق القومية، باريس، 2012، ص 440.

² حمادو سليمة، اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2012، ص 32.

³ اسن قاسم، المرجع السابق، ص 71.

- إن هذه الدقة في الاختصاص لها ما يبررها بالنظر إلى الطبيعة القانونية لنظام البلدية كونها وحدة أو جماعة لامركزية مطلقة في ظل نظام دستوري سياسي الذي يقوم على مبدأ وحدة الدولة دستوريا، فكان حتميا ومنطقيا أن يكون نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلديات أكثر إحكاما ودقة وتشديدا لدريء الفوضى الدستورية حفاظا على كيان ووحدة الدولة،¹ ومن ثم رسم استراتيجية تنموية شاملة تضمن التوازن الجهوي في البلاد، فالبلدية عبارة عن جهاز تخطيطي الإصلاحات تنفيذية لمشروعات تنموية، كما أنها أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم وطاقاتهم للمشاركة والمساهمة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل.²

يمثل المجلس الشعبي الولائي هيئة للولاية أين منحت له جملة من الاختصاصات نظرا للدور الذي يلعبه في السهر على حسن سير إدارة أعمال الولاية.³

رابعا: تشكيل المجلس الشعبي البلدي

تبعاً لما نصت عليه المادة 13 من قانون البلدية تتكون أجهزة هذه الأخيرة من هيئتين هما: "المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي"،⁴ أما طبقاً للمادة الثالثة من نفس القانون: "يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية".⁵ وهيئة تداولية ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع تطبيق نظام الباقي الأقوى ويتراوح عدد أعضائه من 7 إلى 33 عضواً بحسب عدد التعداد السكاني لكل بلدية وفق ما نصت عليه المادة 97 من القانون العضوي رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 01 المؤرخ في 7 فبراير 2004 وحسب الشروط التالية:⁶

¹ عبد العزيز بن حبتور، المرجع السابق، ص 65.

² محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص 441.

³ عكوشي عبد القادر، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2004/2005، ص 62.

⁴ المادة 13 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

⁵ المادة 03 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

⁶ المادة 97 من القانون العضوي رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 01 المؤرخ في 7 فبراير 2004.

- 13 أعضاء في البلدية التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- 15 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و20000 نسمة.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و50000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100001 نسمة.
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة.
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد ساكها 200001 نسمة أو يفوقه.

ويحق الترشح لعضويته، كل جزائري يبلغ وقت الاقتراع 25 سنة كان مؤديا للخدمة العسكرية أو معفى منها ويتمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية.

والملاحظ أن المشرع في قانون البلدية السنة 1990، لم يفرق بين فئات المجتمع في الترشح بل راع مبدأ المساواة أمام القانون وهذا على خلاف المرحلة السابقة سنة 1967، حيث كانت الأولوية في الترشح معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين،¹ ومرجع ذلك إلى طبيعة وظيفة الحزب الواحد قبل التعددية الحزبية وسيطرته على الحياة السياسية.

زيادة على ما سبق ذكره، فمن الواضح أن البحث في كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي يودي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي، لكون المجلس الشعبي البلدي بلسا منتخبا بل جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، كما أنه يعتبر أرضية القاعدة اللامركزية وبيئة لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية للبلدية، لاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية،² ولتقادي الخوض في هذا البحث في دراسة مفصلة للنظام الانتخابي للبلدية نكتفي فقط بالإشارة إلى الأحكام الخاصة والمنظمة لكيفية الترشح لعضوية في المجلس الشعبي البلدي والأمر الذي تناولته الأحكام المشتركة والخاصة من الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.³

¹ عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، 2001، ص72.

² عكوشي عبد القادر، المرجع السابق، ص 64.

³ الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

خامسا: تسيير أعمال المجالس الشعبية البلدي

تسير أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال عقده الدورات عادية وأخرى غير عادية، متى اقتضت ذلك شؤون البلدية، يجري خلالها مداولات علانية، إلا ما استثني بنص على غرار ما تضمنته المادة 19 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، وذلك بنصها على حالتين يتم التداول فيهما بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة.¹

والملاحظ في هذا الشأن أن المشرع لم ينظم عملية حضور العضو البلدي المنتخب لجلسات المجلس بانتظام، ولم يتبناها كذلك الحزب الممثل من قبل هذا العضو، بل وترك الحرية الكاملة للعضو للحضور أو عدمه،² مما قد يؤثر على أهمية دراسة النقاط المدرجة ضمن جدول أعمال اجتماع المجلس خاصة إذا ما تعلقت بالتنمية المحلية، فكل الصفقات العمومية بالبلدية يتم اتخاذها بموجب مداولة، والتي لا تتطلب عدة تأجيلات الاحتمال عدم حضور أعضاء المجلس بالعادة الكافي، وإن كان المشرع أراد من ذلك الحفاظ على سيرورة واستمرارية العمل التنموي بالبلدية قد أجاز في الفقرة الثانية من المادة 17 من قانون البلدية السابق الذكر، أن تصبح مداولات المجلس مهما يكن الأعضاء الحاضرين بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما، تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة.³

سادسا: لجان المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس الشعبي البلدي لجانا مؤقتة ودائمة من بين أعضائه قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية، ونص قانون البلدية على إحداث اللجان التالية:⁴

- اللجنة المالية والاقتصادية.
- اللجنة المكلفة بالنظافة والصحة والبيئة.
- اللجنة المكلفة الشؤون الاجتماعية والثقافية.
- اللجنة المكلفة بالأشغال والتهيئة العمرانية.

¹ المادة 19 من قانون البلدية 90-08، المتعلق بالبلدية.

² محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة الماستر، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013/2014، ص 24.

³ المادة 17 من قانون البلدية 90-08، المرجع السابق.

⁴ المادة من قانون البلدية 90-08، نفس المرجع.

- اللجنة المكلفة بالشباب والرياضة.

على سبيل المثال لا الحصر، وأخضع تشكيل اللجان إلى المداولات، كما أوجب أن تضمن تشكيلاتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ضمانا للانسجام والتوافق وحسن سير عمل اللجنة والقيام بالمهام المنوطة بها.

ولقد منح القانون رئاسة اللجنة لمنتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي وبإمكان رئيس اللجنة إن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة الأشغال اللجنة، وتعد اللجان نظامها الداخلي وتصادق عليه.¹

ومن الناحية العملية بحد انعدم فاعلية هذه اللجان يعود لصعوبة التنسيق بين أعضاء اللجنة من جهة، وعدم الاهتمام ومنح العناية لعملها لكون القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفية التي يتم بها تطبيق النص، والآليات العمل اللجان وهو ما يفتح المجال لعدم الالتزام به من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب تأثير الصراعات الحزبية الضيقة على عمل اللجان، وانسدادها في بعض الأحيان.²

ويبدو أن ما ورد في قانون البلدية الجديد بالنسبة إلى طرق تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي اعترافا نظريا بالقصور في عمل اللجان حيث نص في المادة (31) منه على أنه "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:³

- الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- هيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يحدد عدد اللجان الدائمة بحسب عدد السكان.

- 03 لجان بالنسبة للبلديات التي يقدر عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.

¹ المادة من قانون البلدية 90-08، المرجع السابق.

² محمد بعلي، القانون الإداري للنشاط الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2002، ص 74.

³ المادة 31 من قانون البلدية 90-08، المرجع السابق.

- 04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 نسمة.
 - 05 لجان بالنسبة التي يتراوح عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة.
 - 06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.
- وهذا الخصوص كان بالإمكان إدراج لجنة التربية والتعليم لما للقطاع من أهمية، والاهتمام والتكفل بالمدارس الابتدائية والإطعام والنقل المدرسي يتطلب اهتمام بالغ، إلى جانب اقتراح لجنة لتوزيع السكن الريفي والاجتماعي لتقوم بالدراسة والإحصاء.
- كما أنه لا أهمية للفقرة الثانية من المادة التي تحدد عدد اللجان، فكان بالإمكان ترك المجال للمجلس لتحديد عددها وفقا لطبيعة البلدية وخصوصياتها، وبالإضافة لذلك لا علاقة العدد السكان بعدد اللجان.
- وتحدث اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية 2/3 أعضاء المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسه، ثم انه يمكن للمجلس الشعبي البلدي تشكيل من بين أعضائه لجنة خاصة تدرس موضوعا محددًا يدخل في مجال اختصاصه باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مصادق عليها ب 2/3 أعضائه.
- وورد أيضا في مواد القانون على أنه يضمن في تشكيل اللجان دائما تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ضمان للسير الحسن لعملها وتجنبها للصراع والإثراء الاقتراحات.¹
- في حين نجد عمليا غياب عمل اللجان وعدم فاعليتها، وهذا مرتبط من جهة أخرى بعدم كفاءة أعضائها في كثيرا من الأحيان وعدم الاستعانة بالخبرات والكفاءات المهنية المؤهلة، وعدم الانسجام بين أعضاء المجلس من جهة أخرى، ويبقى ارتباط عمل اللجان بالموارد المالية.
- فاللامركزية الإدارية إذا لم يقابلها تمويل محلي مناسب يغطي الاحتياجات الأساسية العمل الأجهزة والهيكل، من موارد بشرية ووسائل مادية، فإن التنظيمات القائمة تصبح لا معنى لها ولا تأثير على الصعيد المحلي، لأنها ترتبط ارتباطا وثيقا ومباشرا بقدرتها على إعداد وتنفيذ خطة التنمية.²

¹ محسن يخلف، المرجع السابق، ص 63.

² محمد بعلي، المرجع السابق، ص 89.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة منح بعض الهيئات المتخصصة عضوية دائمة في اللجان البلدية، للاستفادة من خبرتها كعضوية الجمعيات الرياضية والجمعيات الثقافية في اللجنة الاجتماعية والثقافية والرياضية، وتمنح عضوية ممثلي الخبراء الاقتصاديين والمحاسبين في لجنة الاقتصاد والمالية مثلا، وتضم الفلاحين والمهندسين في الفلاحة والري في لجنة الفلاحة والري، وعضوية لجان الأحياء وجمعيات البيئة في لجنة التهيئة والتعمير.¹

وهذا دعما للمشاركة الشعبية الفعالة في تسيير الشؤون المحلية، وهذا ما يجعل التسيير فعالا وشفافا كوهم يعايشون مشكلات المواطنين ويدركون سبل حلها.

وخاصة أن اللجان لها دور فعال في الإسهام بالشكل المطلوب في قيام هيئات البلدية بالدور المنوط بها، والاستعانة بالخبراء والفنيين، فتعد اللجان أحد أهم الآليات للمساهمة الفعالة للمشاركة الشعبية في التنمية المحلية.

وللجان لها أهمية كبيرة لتقوية وتفعيل دور المجتمع المدني في الحركة التنموية المحلية على مستوى البلدية من خلال إشراكها كقوة اقتراح، والاستعانة بالخبراء والفنيين يسهم بشكل مباشر في تكييف البرامج المحلية مع البرامج الوطنية وتكييفها مع الإمكانيات البشرية والمالية للبلدية، وبالإضافة إلى ذلك فهي تقوم باختصار الوقت والتخفيف من الأعباء وتشجع على الاعتماد على التخصص وتوزيع أعباء العمل.²

ونظرا لاتساع نشاط المجلس فلا يمكنه دراسة ومعالجة جميع المسائل والقضايا المتعلقة بالمواطنين، فلا يمكن الإلمام بجميع التفاصيل.

كما إن تطور مهام الجماعات المحلية وتحدياتها يستوجب إحداث تغييرات مستمرة في التنظيم المحلي في الجزائر وتكييفه مع تطورات المجتمع ومتطلبات التنمية المحلية.

سابعا: اختصاص المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية، في الحالات التي نص عليها قانون البلدية، غير أنه يلاحظ أن تنظيم دوراته ليست بالشكل المنصوص عليه في دورات المجلس الشعبي الولائي من حيث بداية الدورات ومدتها بينما نصت المادة 85 من قانون البلدية على أنه: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال

¹ محسن يخلف، المرجع السابق، ص 65.

² بوعمران عادل، استقلالية الجماعات المحلية، مجلة المعارف، العدد 8، جوان، 2010، ص 42.

مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية"¹، فمن خلال تفحصنا لنص هذه المادة، فإن المجلس يتولى كل الصلاحيات التي تدخل دائرة اختصاصه وكذلك الاختصاصات ذات النمط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فهو يصوت لزوماً على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها،² غير أنه وفي حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال مدة 15 يوماً من تاريخ استلامها، ليتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال مدة 10 أيام إعادة طرحها من جديد على أعضاء المجلس لتوازنها المالي وإذا صوت عليها محددًا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائياً، لاسيما فيما يتعلق بتسجيل النفقات الإجبارية،³ ونلاحظ أن هذه صورة من صور حلول الوالي مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما فيما يتعلق بتسيير الحقيبة العقارية، فعكس ما كان معمولاً به في الماضي، أي موجب الأمر 74-26 المؤرخ في 1974/02/20، المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية والنصوص المنظمة لها، والتي كانت تخول صلاحيات أوسع للمجلس الشعبي البلدي، لتسيير وتسوية العقار (عقود الملكية).

نجد أنه بصدور القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، لقد تم تقليص صلاحيات المجلس في هذا المجال، فأوكل تسيير الحقيبة العقارية إلى وكالات التسيير والتنظيم العقاري الحضري، على مستوى وكالة ولائية يترأس الوالي مجلسها التنفيذي وللمجلس البلدي تمثيلاً فيها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى عضو أو عضوين من المجلس على أن تنشأ الوكالة الولائية للتسيير والتعليم العقاري الحضري بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية، وزير المالية ووزير السكن والتعمير.⁴

¹ عكوشي عبد القادر، المرجع السابق، ص 66.

² اسن قاسم، المرجع السابق، ص 79.

³ عبد العزيز بن حبتور، المرجع السابق، ص 83.

⁴ سعدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي، المجلة الإلكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، جامعة سعيدة، ص 17.

وبالرجوع إلى قانون البلدية 90-08 يمارس المجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسه صلاحيات الموضوعات التالية:¹

- التهيئة والتنمية المحلية
- التعمير، الهياكل الأساسية والتجهيز
- التعليم الأساسي، وما قبل المدرسي
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية
- السكن
- حفظ الصحة، النظافة والمحيط
- الاستثمارات الاقتصادية.

القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون علنية، إلا أنه يمكن أن تعقد معلقة كإجراء استثنائي في الحالتين التاليتين:

- فحص حالات انضباط المنتخبين.
- فحص مسائل مرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العام.

ومن الناحية النظامية، يجب أن تحرر المداولات باللغة العربية تبعا للمادة 38 من قانون البلدية وقد تكون محل بطلان بقوة القانون حسب ما تضمنته المادة 44 من ذات القانون، حيث بلغى الوالي المداولة بقرار معلل، واستنادا لنص المادتين 45 و46 من نفس القانون، يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية إلغاء قرار الوالي وفق الشروط والأشكال الجاري ما العمل.²

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي

للولاية أسس دستورية فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وهو ما أشارت إليه مختلف الدساتير الجزائرية فبالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 نجده نص على ذلك في نص المادة 16 منه.

¹ المادة قانون البلدية 90-08، المرجع السابق.

² المادة 38-44 - 45-46، قانون البلدية 90-08، المرجع السابق.

أولاً: إنشاء المجلس الولائي

مسايرة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد، ومن منطلق ترقية مكانة دور المجالس المحلية بصفقتها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية باشرت الدولة الجزائرية في الإصلاحات تماشياً مع التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية وهذا من خلال الانتقال إلى مرحلة جديدة تدعمها الديمقراطية الشرعية،¹ إذ تمر عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل بثلاثة مراحل أساسية وهي:

أ - مرحلة التقرير

هي مرحلة مرتبطة بإرادة السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

ب - مرحلة التحضير

تتمثل في إعداد الوسائل القانونية والمادية والبشرية والإدارية لتنفيذ قرار إنشاء الولاية.

ت - رحلة التنفيذ

المقصود بهذه المرحلة الدخول الفعلي في حيز التنفيذ وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق نظراً لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة، حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.²

ثانياً: تعريف المجلس الولائي

لقد ورد في نص المادة الأولى من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل سنة 1990 على أن الولاية "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية اقتصادية واجتماعية وثقافية..."³ وتحدث الولاية بموجب قانون بالنظر لأهميتها.

تعد الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية وتضطلع بالمهام الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي وتنشيط الجماعات المحلية كما تساهم في إعداد استراتيجية التنمية الوطنية.⁴

¹ بوحنية قوي، فساد المجالس المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر، مجلة الديمقراطية، العدد 12، 2010، ص 5.

² بوحنية قوي، المرجع السابق، ص 8.

³ المادة 01 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل سنة 1990.

⁴ سعدي الشيخ، المرجع السابق، ص 23.

كما تعرف الولاية كذلك على أنها: "وحدة ومجموعة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية منحت لها الاستقلالية والشخصية المعنوية، كما منحت أيضا قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي".¹

يعتبر جهاز مداولة يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه، يختارهم سكان الولاية بالاقتراع السري العام والمباشر بنظام التمثيل النسبي، مشترطا تمثيل كل إدارة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة (5) خمس سنوات، ويتراوح عدد أعضائه حسب المادة 82 من القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخاب بين (35) و(55) عضوا.²

ثالثا: خصائص ومميزات المجلس الولائي

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات نذكر منها:

- الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقيه.³
- تعد كوحدة أو مجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل، والولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة، تعد وتعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (البلديات) وأعمال السلطات المركزية في الدولة والولاية⁴ باعتبارها وسيلة وعامل انسجام لتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولاية صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

¹ عيسى مرزاققة، معوقات تسيير الجماعات المحلية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 14، 2006، ص 196.

² المادة 82 من القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخاب.

³ بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، جامعة عنابة، 2010، ص 259.

⁴ بوحنية قوي، المرجع السابق، ص 14.

- تمثل الولاية أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام، وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي بينما يعين باقي الأعضاء المجلس التنفيذي ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي،¹ ليدير هذه الهيئة التنفيذية الوالي.
- تتأكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية من خلال مشاركتها في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكانها فهي بذلك ليست مجرد جماعة محلية لا مركزية تشكل أعمالها امتداد الأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارة المركزية للدولة بكل المعلومات المحلية المطلوبة وفي نفس الوقت تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل والمطلوب في إطار الأفق التنموية.²

رابعا: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

- يتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين حسب نص المادة 82 من قانون الانتخابات رقم 01-12، على أن يتغير عدد أعضاء المجالس الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن والسكان الأخير وضمن الشروط التالية:³
- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
 - 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.
 - 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.
 - 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.
 - 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.
 - 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة
- إلا أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل، طبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا فان عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كما يلي:
- 12 مجلس ولائي يتكون من 35 عضوا.

¹ عيسى مرزاققة، المرجع السابق، ص 198.

² بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 260.

³ المادة 82 من قانون الانتخابات رقم 01-12

- 26 مجلس يتكون من 39 عضوا.
- 8 مجالس تتكون من 43 عضوا.
- مجلس واحد يتكون من 47 عضوا.
- مجلس واحد يتكون من 55 عضوا.
- المجموع 48 مجلسا شعبيا ولائي ل 48 ولاية.
- خامسا: تسيير أعمال المجالس الشعبية الولائية**

1. الدورات

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى غير عادية بقوة القانون:¹

• الدورات العادية

حسب نص المادة 11 من قانون الولاية 90-09 فإنها تنص على ما يلي: "يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها 15 يوم على الأكثر.² يعقد المجلس أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها 15 يوم، يمكن تمديدتها بقرار من أغلبية أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي لمدة لا تتجاوز 17 يوم، ونص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة والا اعتبرت باطلة وهي أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر.³

في حين تجدر الإشارة إلى أن هذه الدعوى لا تتم إلا من قبل الرئيس وذلك بعد استشارة الوالي، ويجب أن تتضمن الدعوى جدول الأعمال وأن تأخذ للأعضاء قبل 10 أيام كحد أدنى من موعد الاجتماع، ومن جهة أخرى فإن المجلس يجب أن يعين أمينا دائم للدورة ليقوم بمهمة تدوين محاضر الجلسات.

• الدورات غير العادية

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 18.

² المادة 11 من قانون الولاية 90-09.

³ بوحنية قوي، المرجع السابق، ص 15.

يمكن للمجلس عندما تقتضي الحاجة أن يعقد دورات غير عادية، سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو الوالي،¹ لم يحدد قانون الولاية مدة الدورة غير العادية حيث تنتهي باستنفاد جدول الأعمال.

• الدورات الاستثنائية

يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجيا، كما توضح الفقرة الأخيرة من المادة 15 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 29 فبراير 2012، الصادر في 29 فيفري 2012.²

2. المداولات

لكي تتم المداولات بصورة شرعية يجب أن يضم اجتماع المجلس أغلبية الأعضاء، فإذا لم يحصل هذا الأمر وجهت دعوة ثانية للأعضاء، لعقد اجتماع في غضون 3 أيام، وفي حالة تعذر الحضور على أحد الأعضاء يمكن له أن ينيب خطيا زميلا للتصويت باسمه.

تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي، وفقا لما ورد في المادة 51 من قانون الولاية.³ كما نصت المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12 على ما يلي:

مع مراعاة أحكام المواد 55، 56 و 57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة بعد 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها، إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.⁴ وقد جاء في نص المادة 32 أنه يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي، وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقتها.⁵

سادسا: لجان المجلس الشعبي الولائي

¹ جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 22.

² المادة 15 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 29 فبراير 2012، الصادر في 29 فيفري 2012.

³ المادة 51 من قانون الولاية رقم 07-12.

⁴ المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12.

⁵ المادة 32 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

- أجاز قانون الولاية 07-12 للمجلس الشعبي الولائي بموجب المادة 33 أن يشكل بين أعضاء لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يلي:¹
- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
 - الاقتصاد والمالية.
 - الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - الاتصال وتكنولوجيا الإعلام.
 - تهيئة الإقليم والنقل.
 - التعمير والسكن.
 - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.
 - الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
 - التنمية المحلية والتجهيز الاستثماري.

لقد نص المشرع لأول مرة بموجب المادة 35 من القانون 07-12، وبخلاف ما كان معمول به في ظل القانون 09-90 نص على إنشاء لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين،² تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها، وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة حسب نص المادة 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.³

سابعا: اختصاص المجلس الشعبي الولائي

يعهد للولاية القيام بوظائف ومهام عدة ومتنوعة تشغل جميع مجالات النشاط التي تهم سكان الإقليم، فطبيعة الولاية المزدوجة هي من جهة قاعدة إقليمية للدولة كما أنها وحدة إدارية غير مركزية من جهة أخرى، فان اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة،⁴ أين نصت المادة (1/51) من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في

¹ المادة 33 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

² المادة 35 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ المادة 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

⁴ المادة 1/51 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

الشؤون التي تدخل في جميع اختصاصاته"، ما يوضح مجال التدخل المتنوع والمتعدد لهذه الهيئة من خلال إطلاق الاختصاصات له ونوضحها كما يلي:¹

1. في مجال الاختصاصات العامة

تناولت المادة 77 الواردة في القانون 07-12 المتعلق بالولاية تحت الفرع المعنون بالأحكام العامة المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي راسماً بذلك الخطوط الرئيسية لهذه الميادين وهي كالآتي:²

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم البلدية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي والمادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات التوعوية المحلية³

2. في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية الاقتصادية

وفي هذا النطاق يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط التنمية الولاية على المدى المتوسط، أين يعتبر كإطار للترقية والعمل يبين من خلاله الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 252.

² المادة 77 الواردة في القانون 07-12 المتعلق بالولاية

³ المواد 51، 77، من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

من الدولة في إطار مشاريع الدولة ومخططات التنمية البلدية، يناقشه المجلس ويبيدي ملاحظاته حوله.¹

فعلى مستوى كل ولاية يتم جمع كافة البيانات، المعلومات والدراسات التي تخص الولاية اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا ليبنى عليها كل مخطط للتنمية المحلية وعلى الولاية أن تقوم برصد البيانات الدالة على نتائج نمو كل قطاع بإعداد جداول سنوية.² في إطار مخطط التنمية يقوم المجلس ب:³

- تحديد المناطق الصناعية المراد إنشائها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويعبر عن رأيه في ذلك.
- يعمل على تسهيل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين - يشجع ويسهل تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية باتخاذ التدابير اللازمة لتنشيطها وتقوم بدورها التنموي.
- يعمل المجلس على تطوير التنسيق والتعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاع الاقتصادي.
- يعمل على خلق بيئة استثمارية بدعم أطر التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين.⁴ ويبادر المجلس الشعبي الولائي:
- بكل ما يرتبط بالطرق من حيث أشغال تهيئتها، والمسالك الولائية بصيانتها والحفاظ عليها.⁵
- يقوم المجلس الشعبي الولائي بتصنيف الطرق والمسالك الولائية، وإعادة تصنيفها في إطار التنظيم الجاري به العمل.
- ترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمار والتنسيق مع المصالح المعنية.

¹ المواد 80 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

² المواد 81 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، نفس المرجع.

³ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2014، ص 81.

⁴ المواد 82، 83، من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ المواد 88 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

• بكل ما يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، خصوصا فك العزلة وتوصيل الكهرباء.¹ لذا فيسند الوالي دورا هاما تحفيزيا للنشاط الاقتصادي، ولاستجلاب المستثمرين بتهيئة ما يليق من ظروف لاسيما الهياكل القاعدية، دفعا لمجلة التنمية الاقتصادية وخلقا للثورة وتوفير مناصب الشغل، ويقوم المجلس بالمصادقة على مخططات الولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية ويتخذ كافة الإجراءات التي تشجع وترقي الاستثمار الاقتصادي على مستوى الولاية.²

3. في مجال التنمية الفلاحة والثورة الزراعية والري

يقوم المجلس الشعبي للولاية في نطاق اختصاصاته المقررة بالقوانين واللوائح بكافة أوجه الأنشطة الاقتصادية والزراعية التي تستهدف المساعدة على إحداث التنمية الفلاحية على مستوى الولاية وتحضير وإعداد بعض مراحل الثروة الزراعية.³

- تجسيد العمليات التي تهدف إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية من خلال اتخاذ تدابير وقائية من الكوارث الطبيعية.
- العمل على إنجاز أشغال التهيئة والتطهير.
- يقوم بمبادرات من أجل الثورة الغابية والحيوانية.
- يمد يد المساعدة للبلديات الفقيرة والعاجزة تقنيا وماليا في مشاريع التنمية.
- يباشر بكل الأعمال للحد من مخاطر الفيضانات والجفاف.
- يعمل على تنمية الري المتوسط والصغير كما يقوم بمساعدة البلديات ماليا وتقنيا في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير.⁴

4. في مجال التجهيزات التربوية والتكوينية

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة الوطنية والتكوينية بإنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها وكذا تجديد تجهيزاتها على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة لحسابها.⁵

¹ المواد 89، 90، 91 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 258.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 91.

⁴ المواد 86، 87 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، المرجع السابق، ص 49.

5. في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي

- يبادر المجلس الشعبي الولائي ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتعاون مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين
- كما يتولى إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات في إطار الخريطة الصحية.¹
- يساهم بالتنسيق مع المجالس الشعبية في كل النشاطات الاجتماعية التي من شأنها مساعدة الطفولة والمعوقين والمسنين والمعوزين وغيرهم.
- يساهم في أعمال الوقاية من الأوبئة والمحافظة على الصحة.
- يسعى إلى إنشاء المنشآت الثقافية والرياضية والترفيهية بالتعاون مع البلديات وكل المعنيين بترقية هذه النشاطات.
- يدعم المجلس البلديات في المجالات الإسكانية وإنشاء مؤسسات البناء.²

6. في المجال المالي

- يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية بابا بابا وتقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها، كما نجده في الجانب المالي يبيث في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، كما منحه القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر.³
- لأهمية الاختصاصات المالية وخطورتها فإن المجلس يخضع في مباشرتها الرقابة إدارية من قبل وزير المالية، وهذا الأخير يقوم بوضع تقرير سنوي يتضمن ملاحظاته بشأن التسيير المالي للولايات والمؤسسات العمومية الموجودة في نطاق الولاية للاطلاع على نتائج الرقابة المالية، الحديثة لتلبية متطلبات واحتياجات السكان التي هي في تزايد مستمر.⁴

7. في مجال السكن

- يساهم المجلس ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية، كما يعمل على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج السكن، إذ يساهم في خلق وإحداث المؤسسات وشركات البناء

¹ أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 319.

² عثمان عزيزي، المرجع السابق، ص 69.

³ اسن قاسم، المرجع السابق، ص 78.

⁴ عبد الرزاق الشخيلي، المرجع السابق، ص 98.

ويشجع التنمية التعاونية في ميدان السكن، كما يشارك في ترقية برامج السكن للإيجار ظف إلى أنه يتدخل في عمليات الإصلاح والقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه¹.

المبحث الثالث: دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري

تعتبر الإدارة المحلية القاعدة الأساسية للدولة الجزائرية التي تسعى إلى تجسيد العملية التنموية بشتى الوسائل المتاحة، حيث زاد الاهتمام بتطوير وتحسين الهياكل والمرافق التي لها العلاقة المباشرة بالمواطن قصد تقديم جيد للخدمات العمومية، أين سعي المشرع الجزائري إلى تنظيم الإدارة المحلية في إطارها الدستوري والقانوني حسب ما يتماشى مع الضرورة التي تفرضها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة والمواطن على حد سواء.

المطلب الأول: الدور الإداري والسياسي

أولاً: النجاعة الإدارية للجماعات المحلية

إن الهيئات المحلية أدرى بمصالحها لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين ومن بين محاسن نظام الإدارة المحلية من الناحية الإدارية نجد:

- تسعى اللامركزية الإدارية على تحقيق حسن تسيير المرافق العامة كما تقضي على التعقيدات الإدارية وذلك لوجود صلة قريبة ومباشرة بين المرفق والهيئة اللامركزية التي تديره، لاسيما وأن أعضاء الهيئة لديهم الدافع القوي والغيرة على نجاح المرفق.²
- تستطيع حل المشكلات ومواجهة الأزمات الطارئة التي تحدث من حين لآخر في النطاق الإقليمي أو في الميدان، التي قد تعجز الإدارة المركزية عن مواجهتها أو تفشل في التغلب عليها على مستوى إقليم الدولة ككل.³
- كما يؤدي نظام الإدارة المحلية أيضا على تنويع أسلوب الإدارة تبعا للظروف المحلية، فحسن أداء الخدمات العامة وإدارة المرافق يقضي تنويع أسلوب العمل بحسب الظروف السائدة في الوحدات الإدارية المختلفة بدلا من وضع أنماط متشابهة مماثلة لكل أنواع النشاط في الدولة

¹ المواد 100، 101، من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² محمد رفعت عبدالوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 138.

³ عبد الغاني سبيوني عبدالله، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، منشأة المعارف، 1991، ص 153.

تسري على جميع المواطنين،¹ وهذا ما يظهر جليا من خلال مقارنة لمختلف الولايات، حيث نجد أن التي تقع على الشريط الساحلي (عنابة، جبل، بجاية....) لها أنشطة ومشاريع خاصة تلائم ظروفها كاعتمادها على بناء فنادق ضخمة على شاطئ البحر من أجل تنمية السياحة وهذا ما لا نجده مكرسا في المناطق الداخلية كون هذه الأخيرة لها أنشطتها الخاصة بها.

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بموجب نقل وتحويل الكثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني،² وهذا يظهر جليا في سهولة استخراج بعض الوثائق مقارنة فيما مضى، حيث كان يستلزم لاستخراج البطاقة الرمادية الانتقال إلى مقر الولاية مع استغراقه مدة طويلة للحصول عليها، فحين أصبح حاليا استخراجها من طرف البلدية وفي ظرف زمني قصير.

- رفع الروح المعنوية للمرؤوسين، إنتاجتهم والشعور بدورهم.

- إثراء العمل بالأفكار والمواهب الفردية مما يدفع بالمؤسسة إلى النمو السريع وتحقيق

الأرباح.³

- يفسح المجال لتجربة النظم المستحدثة، حيث تجرى التجارب في دائرة الولاية أو البلدية فإن صادفت التجربة نجاحا أمكن تعميمها وإذا كان الفشل فيكون محدودا، ومن ثم وجد حقلا للتجارب لكل مستحدث،⁴ وهذا مثلا عند إنتاج أي ولاية المنتج معين ولاحظت أنه حظي باستقبال المستهلك فإنه في هذه الحالة يمكن تعميمه لبقية الولايات.

- التخفيف من أعداد موظفي الإدارات المركزية وقصرها على الأعمال الإدارية المهمة.

- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي

تتلاءم مع حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق.

- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف

والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل،⁵ ففي حالة وفاة أو استقالة موظف في إحدى

¹ خالد الزعبي، القانون الإداري، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998، ص 118.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 08.

³ فرح يس فرح، مفاهيم حول المركزية واللامركزية الإدارية: ورشة عمل تطبيق لامركزية العمل الإداري والمالي بجامعة القضاة، ورقلة، 2015، ص 07-08.

⁴ محسن يخلف، المرجع السابق، ص 37.

⁵ محمد بعلي، المرجع السابق، ص 95.

الإدارات اللامركزية يتم استخلافه مباشرة دون انتظار ترخيص من السلطة المركزية كونه يقوم بتعطيل العمل.

- تؤدي الإدارة المحلية لسهولة القيام بالإصلاح الإداري المحلي فمرونة النشاط الإداري المحلي تسهل عملية الإصلاح سواء بالأجهزة أم بأساليب الأداء دون تعقيد على خلاف الأجهزة المركزية الضخمة، ومنه فان النجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير محلي منغلق على نفسه بل يتطلب ذلك الإصغاء إلى انشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب فيها.¹

- خلق روح التنافس من وحدات الإدارة المحلية ومنح فرصة للمحليات التجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.²

ثانيا: نجاعة الاجتماعية للجماعات المحلية

تندرج مزايا اللامركزية من الناحية الاجتماعية فيما يلي:

- الجماعات المحلية هي الأقدر على التعرف وإشباع حاجات إقليمها ومرافقه ذلك أن السلطة المركزية في العاصمة غالبا ما تكون بعيدة عن احتياجات الإقليم الخاصة.³

- إن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تؤدي إليهم ولقد ثبت أن قيام السلطة المركزية بجميع المرافق العامة يتعارض مع عدالة توزيع الأعباء الضريبية، فبالرغم من مساهمة جميع المواطنين في تحمل الأعباء الضريبية فان العواصم والمدن الكبرى تستأثر بالنصيب الأكبر من خدمات الدولة ومرافقها وهذا ما يجافي العدالة الاجتماعية، وعلى العكس من ذلك يقتضي نظام الإدارة المحلية

¹ سعيدي الشيخ، المرجع السابق، ص 28.

² محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، يومي 18-20 أغسطس، عمان، 2003، ص 16.

³ يحي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 34.

- أن يخصص ما يتحمله أهل الوحدات المحلية من أعباء ضريبية محلية لصرفه في المرافق المحلية وفي هذا ضمان لوصول الخدمات العامة إلى المواطنين في جميع أجزاء الدولة.¹
- من المبادئ المقررة في علم الإدارة العامة أنه يجب لنجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية أي يلقي تجاوب من الشعب الذي يخدمه هذا المرفق، وإن تعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط أساسي لازدهار المرفق وتعميم خبرته وتيسير أدائه،² مثلاً النقل الحضري الذي توفره الحكومة الأغلب الولايات، حيث تقدر تسعيرة النقل ب 15 دج مقارنة بوسائل النقل الأخرى التي تقدر ب 20 دج.
- قيادة عملية التغيير الإيجابي في المجتمع المحلي وتهيئة السكان لتقبله والحد من مقاومته مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.
- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى العاصمة أو المدن الكبرى والحد من البطالة.
- التخفيف من آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة على الأفراد بعد اتساع نطاق التنظيمات الحديثة، حيث يفقد الإحساس بالمجتمع في الوحدات الكبيرة التي تضم مجموعات غير متجانسة، ومن أبرز مظاهر فك العزلة إقامة طرق معبدة من أجل سهولة الوصول إلى المناطق الريفية.³
- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها وخاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث.⁴
- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية وذلك باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة مثل استحداث المسارح والمتاحف والمكتبات ومؤسسات رعاية الشباب وغيرها.
- تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويًا في مجالات العمل المحلي.⁵

¹ عكوشي عبد القادر، المرجع السابق، ص 39.

² محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص 449.

³ اسن قاسم، المرجع السابق، ص 84.

⁴ عبد الكريم مسعودي، المرجع السابق، ص 10.

⁵ عبد العزيز بن حبتور، المرجع السابق، ص 82.

- تقوية وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.
- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها للتنظيمات الحديثة.
- الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.¹

ثالثا: النجاعة السياسية للجماعات المحلية

تتمثل محاسن نظام الإدارة المحلية بالجزائر من الجانب السياسي كالآتي:

1. تحقيق الديمقراطية

- إن نظام الإدارة المحلية ضرورة ديمقراطية ذلك أنها تعمل على مباشرة الشعب لشؤونه المحلية الإدارية ويتحقق ذلك عن طريق الانتخاب، لذلك كانت الديمقراطية الإدارية مكملة للديمقراطية السياسية وكلا الاثنتين تعملان على مباشرة الشعب لشؤونه السياسية والإقليمية الإدارية،² مثلا إعطاء الحرية الكاملة للشعب في اختيار الشخص الأنسب للتعبير عن شؤونهم، حيث نجد رؤساء البلديات يتم اختيارهم من طرف الشعب عن طريق الانتخاب.
- إشراك سكان المناطق والأقاليم في اللامركزية المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وتدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب وعلى اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق المحلية وفي حصولهم على الخبرة والدراسة في ممارسة الشؤون العامة.³

- إن اللامركزية تعطي فرصة كبيرة للأعضاء المنتخبين للتدريب على ممارسة الأعمال العامة على المستوى المحلي فهي بلا شك تعتبر المدرسة الأولية التي يتعلم فيها التواب ممارسة أعمالهم على المستوى الإقليمي ولهذا فانه من الضروري اشتراط قضاء فترة معينة في عضوية الهيئات المحلية لمن يرغب في عضوية المجالس التشريعية على المستوى المحلي.⁴

2. تحقيق الوحدة الوطنية

¹ بوخنية قوي، المرجع السابق، ص 16.

² عيسى مرزاققة، المرجع السابق، ص 203.

³ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 31.

⁴ بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 264.

- تعتبر علاجا لمشاكل سياسية وذلك بإرضاء الأقاليم المختلفة بتركهم يقومون بإشباع حاجاتهم وإدارة مرافقهم، فهي تحقق نوعا من التجانس بين من يقومون بإدارة المرافق ومن يتلقون خدماتهم فتضمن إرضاء الآخرين وضمان عدم المساس بمعتقداتهم أو تقاليدهم.¹
- كما تعد ضرورة حتمية للأخذ بمبدأ التخطيط المحلي الشامل الذي لن تأتي له بالنجاح إلا في ظل نظام الإدارة المحلية لأن المبدأ الأساسي الذي يحكم خطة التنمية بلا مرتكزات إقليمية هي خطة غير ناجمة وحراك فيها وعلى ذلك فلامركزية هي الحل الحتمي لإدارة التنمية لأنها تؤدي إلى مساهمة الجماعة في تنفيذ البرامج على المستوى المحلي² وبالتالي فإنها تؤدي فوائد عديدة لان الجماهير تدرك أهمية الاقتراحات التي تقدمها إلى الحكومة مما يسهل عليهم فهم الأفكار الجديدة حول أسلوب استعمال الخدمات وبذل الجهود والتضحيات اللازمة للمساهمة في البرامج المطروحة الإدخال تعديلات على طرق حياتهم إذا تطلبت المشاريع ذلك مما يتيح استقرار هذه المشروعات ودوامها وسيرها بانتظام.³
- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفؤة في ممارسة أعمالها سواء في المجالس المحلية أو النيابة في الدولة.
- إعطاء سكان المناطق التي تسكنها قوميات تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها بما يناسبها ظروفهم الخاصة ويسهم في دعم الوحدة الوطنية.⁴
- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر فيساعد ذلك على تماسك السكان ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية.⁵
- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل إذ أن نظام الإدارة المحلية يساهم في القضاء على استئثار القوة السياسية وتسلطها داخل الدولة مما يجهض ويضعف مراكز الفتوى منها والقضاء عليها نهائيا.

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 258.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 91.

³ جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 32.

⁴ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 258.

⁵ محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص 143.

- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في لعاصمة ويمكن أن تظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى الأزمات والمصاعب التي قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندما تبقى الوحدات المحلية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسؤولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.¹

المطلب الثاني: الدور التنموي للجماعات المحلية

تستقر معظم الدراسات الاقتصادية والقانونية والأكاديمية، عندما تتناول موضوع التنمية المحلية، أن هذه الأخيرة لها بعد زمني ومكاني مرتبط بصفة دائمة ومستمرة بحياة الإنسان، عبر مختلف مراحل تطوره، لتلبية احتياجاته المحلية، ولتلبية هذه الاحتياجات في شتى المجالات مع الموازنة في اتساع مفهوم الدولة وبسط سيادتها الإقليمية من خلال تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية، البلدية والولائية، أدركت بأنها معنية بإشباع حاجات مواطنيها من خلال البلدية، حتى أنها وصفت في بعض الأحيان بدولة التنمية.²

إذا كانت التنمية الوطنية تتمثل في مجموعة البرامج والمشاريع الوطنية لمختلف القطاعات، فإن التنمية المحلية هي المرآة العاكسة لتلك البرامج أو المشاريع على المستوى المحلي، حيث يعتبر التنظيم الإداري المحلي سندا طبيعيا لها، ذلك أن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وتتجسد صورها الحقيقية من خلال الدور الذي تقوم به البلدية كونها البيئة المناسبة التي تتفاعل فيها الأجهزة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي) وباقي الأجهزة الإدارية الأخرى (الوصاية الإدارية لتطبيق الإستراتيجية التنموية المسطرة من قبل الدولة)³ والتي تحد مرجعيتها الإيديولوجية وإطارها القانون، ضمن النسق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي وضعت من أجله ومن ثم تأخذ أشكال ومظاهر عدة تتنوع بتنوع إطارها القانوني والتنظيمي الخاص بها.

لتحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية، لابد من وضع تحت تصرف هذه الهيئة مجموعة من الآليات تمكنها من القيام بدورها التنموي على أحسن وجه، ويضبط عملها مع

¹ خالد الزعبي، المرجع السابق، ص 120.

² جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 65.

³ فرح يس فرح، المرجع السابق، ص 12.

غيرها من الإدارات والهيئات المركزية والمحلية، الفاعلة والمشاركة معها في العمل التنموي المحلي¹

رغم ما يحتله موضوع التنمية المحلية من مركز مهم بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسات الحكومية،² إلا أن أهميته الفعلية تتجسد من خلال إنزاله من جانبه النظري والتصوري، إلى مشروع ميداني قائم بذاته يعكس حانية التطبيقية القرار التنموي الذي جعل من أجله لتكريس الإرادة السياسية للدولة.

1. المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة

نعني بهيئة المداولة على مستوى البلدية، بالمجلس الشعبي البلدي، التي وردت في الميثاق الوطني لسنة 1976 المثرى سنة 1986، وقبله الميثاق البلدي (1966)، نجد أن هذه المواثيق لا سيما الثاني، قد فتحت المجال واسعا أمام المجلس الشعبي البلدي المنتخب المباشرة دورة التنموي مما يمكننا القول أن القرار التنموي البلدي كان ذا مضمون عام ومطلق، حيث جاء في صفحته 11: "نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ، فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء".³

نفس المعنى تضمنه القانون البلدي لسنة 1967 الذي عدل وتم سنة 1981، حيث نصت المادة 100 منه التي تضمنها القسم الثالث: "يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة"⁴

يفهم من ذلك أن المجلس الشعبي البلدي لا يوجد ما يحول بينه وبين ممارسته لأي اختصاص من شأنه إعطاء بعد واسع للتنمية المحلية على اعتبار أن البلدية في قاعدة اللامركزية تتدخل في مختلف المجالات ذات الصلة بإشباع حاجات المواطن المحلي.

¹ محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص 25.

² أحمد خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص 10.

³ فرح يس فرح، المرجع السابق، ص 19.

⁴ المادة 100 من القانون البلدي لسنة 1967 الذي عدل وتم سنة 1981.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) أن يعالج الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية من خلال مداولاته،¹ وله حق المبادرة بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها وخططها التنموي.²

ضمن هذا الإطار، ثم تنظيم دور البلدية في مجال الإنعاش الاقتصادي والتجهيز، وذلك بموجب المواد من 135 إلى 139 من الأمر 67 - 24، المعدل والمتمم قبل الإلغاء، حيث مكنت هذه المواد المجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) من وضع برنامج خاص للتجهيز المحلي في حدود الموارد المالية والوسائل المتاحة له وفق المخطط الوطني لتنمية النشاطات الاقتصادية التي من شأنها أن تحقق التنمية البلدية³

كذلك ضمن هذا السياق، وتبعاً لما ورد في نص المادة 137 من القانون البلدي⁴ تضمن الدولة للمجلس الشعبي البلدي المساعدة التقنية والمالية لوضع وتحقيق برنامج التجهيز المحلي. ونتيجة لتوسيع مجال تدخل البلدية ليشمل النشاطات الاقتصادية، أنيط المجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) بمهام عديدة، حيث أخضع النشاط الاقتصادي للبلدية لأحكام القانون البلدي،⁵ ولأحكام عدة مراسيم،⁶ والتي جاءت لتحديد اختصاصات البلدية في المهام الجديدة (الاقتصادية).

إن إنشاء وتسيير وتنظيم المؤسسة العمومية المحلية محدودة في قانون البلدية،⁷ وكذا المرسوم رقم 83-200، حيث تنشأ المؤسسة العمومية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، ويصادق عليها بقرار من طرف الوالي.⁸

¹ المادة 85 من قانون البلدية.

² المادة 88 من قانون البلدية.

³ المواد من 135 إلى 139 من الأمر 67 - 24، المعدل والمتمم.

⁴ الأمر رقم 67 - 24، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم،

⁵ الأمر رقم 67 - 24، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم، نفس المرجع.

⁶ - مرسوم رقم 71 - 179، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن تحديد كفاءات تأسيس وتنظيم المؤسسة العمومية البلدية، ج ر ج ج عدد 56، سنة 1971.

-مرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر ج ج عدد 12، سنة 1983.

⁷ الأمر رقم 67 - 24، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم، نفس المرجع.

⁸ مرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر ج ج عدد 12، سنة 1983.

وهذا ما تبناه القانون البلدي¹ في حال قيام البلدية بإنشاء واستغلال مصالح مؤسسات عمومية "بالاستغلال البلدي المباشر" التسيير مصالحتها العمومية، ويترتب على ذلك تمتع هذه المؤسسات العمومية البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

أما فيما يخص دور المجلس الشعبي البلدي في مجال المالية، فإنه يصوت على ميزانية البلدية وفق الشروط المنصوص عليها في قانون البلدية.²

كما يضطلع المجلس الشعبي البلدي، وموجب مداولة بتعيين مندوبين بلديين يساعدان رئيس المجلس الشعبي البلدي لإجراء مناقصة علانية لحساب البلدية³ في حالة تأجير ممتلكات البلدية (كالأسواق الأسبوعية، المحلات التجارية ... الخ).

أما في مجال النقل والتوزيع سمح القانون البلدي للمجلس الشعبي البلدي بتسهيل إقامة وتوزيع وتنظيم شبكات وخطوط التموين والتوزيع والنقل المتعلقة خاصة بالمنتجات الضرورية وتسويقها، بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع (التعاونية الاستهلاكية والتموينية ورسم سياسة إجراءات تسويق السلع والمنتجات في نطاق حدود البلدية.⁴

2. عمل اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي البلدي

لكثرة وتعدد مجال تسيير شؤون البلدية، أجاز قانون البلدية⁵ للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة تسند إليها وتحت إشراف رئيسها مهمة دراسة القضايا التي قم البلدية في المجالات التالية:

1. الاقتصاد والمالية:

- تحضير الميزانية.
- مراجعة وتحيين أسعار إيجار ممتلكات البلدية.
- إعداد دفاتر شروط الإيجار لممتلكات البلدية.

¹ المواد 132 و134 من قانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² المواد 152 و159 من قانون المتعلق بالبلدية.

³ المادة 118 من قانون المتعلق بالبلدية.

⁴ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، المرجع السابق، ص 48.

⁵ المادة 24 من قانون المتعلق بالبلدية.

- تقدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تقارير تتضمن تحليل الوضعية المالية والاقتصادية للبلدية.¹

2. الهيئة العمرانية والتعمير

- إعداد ومتابعة قواعد التعمير والبناء.

- الدراسات التقنية المتعلقة بالتعمير والبناء²

3. الشؤون الاجتماعية والثقافية

- توجيه مختلف الفئات الاجتماعية من حيث طلبات الشغل، الصحة، التعليم، التكوين المهني، الثقافة ... إلخ.

3. عمل لجان الصفقات العمومية بالبلدية

4. لجنة فتح الأظرف

يمكن الرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الرقابة الداخلية أن ينشئ لجنة فتح الأظرف،³ حيث يتم فتح الأظرف التقنية أولاً في جلسة خاصة، وبعدها يتم فتح الأظرف المالية في جلسة أخرى،⁴ غير أنه بعد تعديل قانون الصفقات العمومية سنة 2008،⁵ أصبحت تفتح الأظرف التقنية والمالية في جلسة واحدة وعلنية، بحضور جميع المتعهدين للاستفادة من إنجاز عمليات مشاريع المخططات البلدية، وتجتمع هذه اللجنة في اليوم المحدد لإيداع العروض. غير أننا نطرح إشكالية تنظيمية في عمل هذه اللجنة، حيث تطبيقاً لنص المادة 4/34 من قانون الصفقات العمومية،⁶ والتي تنص على أنه: "لا يدعي إلى تقليص أظرف الخدمات والعرض

¹ محسن يخلف، المرجع السابق، ص 51.

² سعدي الشيخ، المرجع السابق، ص 28.

³ المادة 107 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج، العدد 52، لسنة 2002، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03-301، المؤرخ في 11/09/2003، ج ر ج ج، العدد 55، لسنة 2003، المعدل والمتمم هو الآخر، بالمرسوم الرئاسي رقم 08-338، المؤرخ في 26/10/2002، ج ر ج ج، العدد 62، لسنة 2008، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ج ر ج ج، العدد 58، لسنة 2000.

⁴ المواد 108 و 109 إلى 111 من الأمر رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002.

⁵ المواد 20 و 21 من الأمر رقم 08-388، المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، المعدل.

⁶ العدد 58 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية ج ر ج ج، لسنة 2010.

المالي إلا المرشحون المؤهلون مسبقا الذين يجب أن لا يكون عددهم أدنى من ثلاثة،¹ في حين أن المادة 1/123 من نفس المرسوم تنص على أنه يتم فتح الأظرف التقنية والمالية ... خلال نفس الجلسة.

في هذا السياق، نشير أنه تصح اجتماعات لجنة فتح الأظرف مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين،² مما يؤثر سلبا على عمل اللجنة حالة الغياب الكلي لممثلي المصالح التقنية بالبلدية، فلا يمكن للأعضاء المنتخبين لوحدهم إجراء التقييم التقني والمالي للعروض المقدمة لإنجاز صفقات المشاريع التنموية كونهم غير مؤهلين تقنيا لذلك.

نلاحظ أن المشرع الجزائري عالج وبصفة إيجابية من خلال قانون الصفقات العمومية لسنة 2010، مسألة حالة عدم جدوى العروض المقدمة للاستفادة من الصفقة العمومية بحيث ألزم أن لا يكون عدد العروض أقل من ثلاثة،³ بعد أن كان في السابق لا يتم الإعلان عن هذه الحالة، إلا وفق ما تضمنته المادة 4/108 من قانون الصفقات العمومية 02-250.

كما تتنافى العضوية في لجنة تقييم العروض مع العضوية في لجنة فتح الأظرف،⁴ وترك المشرع المجال مفتوح المسؤول المصلحة المتعاقدة لتشكيل أعضاء هذه اللجنة وكذا لجنة تقييم العروض، وتحت مسؤوليته الشخصية،⁵ عكس لجنة الصفقات العمومية التي حدد عضويتها.

5. لجنة تقويم العروض التقنية والمالية

تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة لجنة دائمة لتقييم العروض، تتولى هذه اللجنة التي يعين أعضاؤها بقرار من مسؤول المصلحة المتعاقدة عكس ما هو الحال بالنسبة للجنة فتح الأظرف التي يتم تعيين أعضاؤها بموجب مقرر، ولا ندري غاية المشرع الجزائري من اعتماده هذه المفاضلة بين اللجنة من حيث طريقة تعيين أعضائها.

تقوم هذه اللجنة بالمهام المنوطة بها وفق ما تضمنه القانون المنظم للصفقات العمومية،⁶ ويمكن لها أن تقترح على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول وفق الشروط المحددة من

¹ المادة 4/34 من قانون الصفقات العمومية.

² المادة 124 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

³ المادة 4/34 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المنظم للصفقات العمومية.

⁴ المادة 2/125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

⁵ المادة 4/125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

⁶ المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236.

نفس القانون، وتقوم بتحليل وانتقاء العرض التقني والمالي المناسب لموضوع الصفقة ودفتر الشروط سواء تعلق الأمر بحالة إجراء الاستشارة الانتقائية أو حالة إجراء المسابقة.

6. لجنة الصفقات العمومية

في إطار الرقابة الخارجية للصفقات العمومية، تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة، لجنة للصفقات العمومية، تتكون اللجنة البلدية للصفقات مما يلي:¹

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا.
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة.
- ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي.
- قابض الضرائب.
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.

وبالرجوع إلى القانون الجديد للصفقات العمومية، نلاحظ أن المشرع أضاف بموجب هذه المادة،² ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية، أحدهما من مصلحة الميزانية، والآخر من مصلحة المحاسبة، لتعزيز آلية الرقابة المالية، وفي المقابل حذف عضوية قابض الضرائب،³ والذي يسمى حاليا بأمين خزينة ما بين البلدية.

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع الصفقات العمومية للبلدية في حدود المستويات المالية المحددة لها سواء فيما يخص أشغال اقتناء اللوازم أو الدراسات أو الخدمات.

اللجنة البلدية للصفقات العمومية في مركز اتخاذ قرار فيما يخص الصفقات دائرة اختصاصها، وتتوج أعمالها بمنح قرار تأشيرة التنفيذ الصفقة أو رفضها خلال مدة 20 يوما.

إلا أننا نلاحظ فيما يخص مراقبة صفقات البلدية من طرف هذه اللجنة، أنها غير مجدية وفعاليتها معدومة باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بمنح الصفقة ويختار المتعاقد ولو لوحده، وذلك حسب المواد 107 و111 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المنظم للصفقات العمومية، المشار إليه سابقا، ثم يقوم في المرحلة الثانية مراقبة عمله في لجنة صفقات البلدية التي يرأسها، وعليه فإن رقابة لجنة صفقات البلدية ليست

¹ المادة 2/122 من المرسوم الرئاسي 20-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002.

² المادة 137 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010.

³ المادة 122 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010.

ذات فائدة على الأقل بالنسبة للصفقات العمومية التي تبرمها البلدية،¹ وكان من المفروض أن يسلك المشرع أحد الأمرين:²

- أن تقوم إدارة البلدية الممثلة بأمينها العام باختيار المتعاقد، ثم تقدم مشروع الصفقة للجنة صفقات البلدية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل المراقبة وأخذ التأشيرة.
- أن يتم إبعاد رئيس المجلس الشعبي البلدي من لجنة الصفقات ويقوم هو باختبار المتعاقد ثم يعرض مشروع الصفقة على لجنة صفقات البلدية، وذلك بقصد تحقيق أهداف الرقابة وأن تكون هناك شفافية في تسيير الصفقات العمومية.

يضبط عمل لجنة الصفقات العمومية للبلدية نظام داخلي، إلا أنه لم يتم إعداد نمودجه والعمل به إلى يومنا هذا، رغم تجاوز الآجال المحددة لإعداده وهي 31 ديسمبر 2010 كأقصى أجل.³

تشير أنه لعدم وجود مرحلة انتقالية بين نهاية تطبيق قانون الصفقات العمومية رقم 02-250 والقانون الجديد رقم 10-236، فقد نتج عنه اضطراب وتداخل في عمل لجنة الصفقات العمومية بالبلدية، مما اضطر السيد الوزير الأول للحكومة الجزائرية إلى معالجة هذا النقص بموجب تعليمته الموجهة للسيدات والسادة أعضاء الحكومة لتبليغها من خلالها إلى السادة الولاة (48) ولاية.

وبما أن مجال الصفقات العمومية يشكل أهم مسار تتحرك فيه الأموال العامة فإنه بذلك يعد مجالا حيويا للفساد بكل صوره، وهو ما أدى إلى اهتمام المشرع بتجريم مختلف المخالفات المتعلقة بالصفقات العمومية، فبرز ذلك من خلال تعديل قانون العقوبات بموجب القانون 01-09 الصادر بتاريخ 26 جوان 2001، الذي استحدث مجموعة من المواد تصت في مجملها على تحريم وقمع المخالفات التي ترتكب أثناء إبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية.⁴

¹ المواد 107 و 111 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المنظم للصفقات العمومية.

² بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 54.

³ المادة 178 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010.

⁴ أحمد خاطر، المرجع السابق، ص 34.

غير أنه وتماشيا مع السياسة الدولية الرامية إلى مكافحة الجرائم المتعلقة بالفساد، صدر في الجزائر القانون¹ الذي جاء نتيجة لمصادقة الجزائر بتاريخ 19 أفريل 2004 بواسطة مرسوم رئاسي، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003.

وقد وضع هذا القانون نصوصا خاصة بتجريم المخالفات المرتكبة في مجال الصفقات العمومية، ملغيا بذلك نصوص قانون العقوبات التي تنص على نفس التحريم، كما وضع مجموعة من المعايير التي يجب أن تؤسس عليها الصفقات العمومية وذلك من خلال المادة 09 منه.²

وفي نفس المقام، وفيما يخص تحسين الشفافية في التعافي مع الصفقات العمومية، تم اتخاذ حزمة الإجراءات الاستعجالية والتطبيقية لمعالجة هذا الملف وعلى عدة مستويات لتفعيل مكافحة الفساد.³

¹ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر ج ج، العدد 14، لسنة 2006.

² المادة 9 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

³ التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

خلاصة:

من خلال ما سبق طرحه نستخلص أن الجماعات المحلية هي وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة بلدية وولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والدمية المالية، وذلك من أجل تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها بغية تحسين ظروف عيش السكان في شتى المجالات: السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية.

تتميز الجماعات المحلية بكونها أقرب وحدة إدارية إلى المواطن مما يسمح لها بالاستماع لانشغالاته والعمل على تلبية حاجياته، ولأجل ذلك يجب عليها تكوين عاقلة تشاركية تعاقدية مع المواطن.

الإطار التطبيقي

تمهيد:

سنتعرض في هذا المبحث إلى عرض تعريفي عن ولاية غرداية وبلديات غرداية، ونعرج بعد ذلك لعرض أسئلة واجابات المقابلة، وأخيرا تحليل مخرجات المقابلة.

المطلب الأول: التنظيم الإداري لبلدية غرداية

أولا: تقديم بلدية غرداية

تأسست سنة 1053م، وهي عاصمة الولاية المنبثقة حسب التقسيم الإداري الجديد لسنة 1984 تضم قصري غرداية ومليقة والأحياء المجاورة لهما، يحدها شمالا بلدية بريان، وغربا بلدية ضاية بن ضحوة، شرقا وجنوبا بلدية بنورة، مساحتها تقدر بـ 306 كم².

ثانيا: بلدية غرداية جغرافيا

تقع ولاية غرداية شمالي صحراء الجزائر، ومقر الولاية مدينة غرداية تبعد بـ 600 كلم جنوب العاصمة الجزائر، مساحتها الإجمالية تقدر بـ 86105 كلم²، امتدادها من الشمال إلى الجنوب 450 كلم، ومن الشرق إلى الغرب من 200 إلى 250 كلم ترتفع عن مستوى سطح البحر بـ 486 م. ولاية غرداية مقسمة إداريا إلى 13 بلدية، و 09 دوائر.

السكن والصحة ببلدية غرداية

وبلغ عدد سكانها سنة 2008 حوالي 93,423 نسمة، و134.964 نسمة سنة 2019، بكثافة سكانية قدرت بـ 403.20 ن/كلم².

ويبلغ عدد المستشفيات ببلدية غرداية، مستشفى واحد و 03 عيادات خاصة، 15 قاعة علاج، و39 صيدلية على مستوى البلدية.

ويمثل الجدول الموالي التنظيم الإداري لعدد الأعضاء المنتخبين ببلدية غرداية حسب عدد السكان:

الجدول رقم (02) التنظيم الإداري لعدد الأعضاء المنتخبين ببلدية غرداية

البلدية	عدد السكان	عدد الأعضاء المنتخبين بالمجالس الشعبية البلدي
غرداية	93,423	23

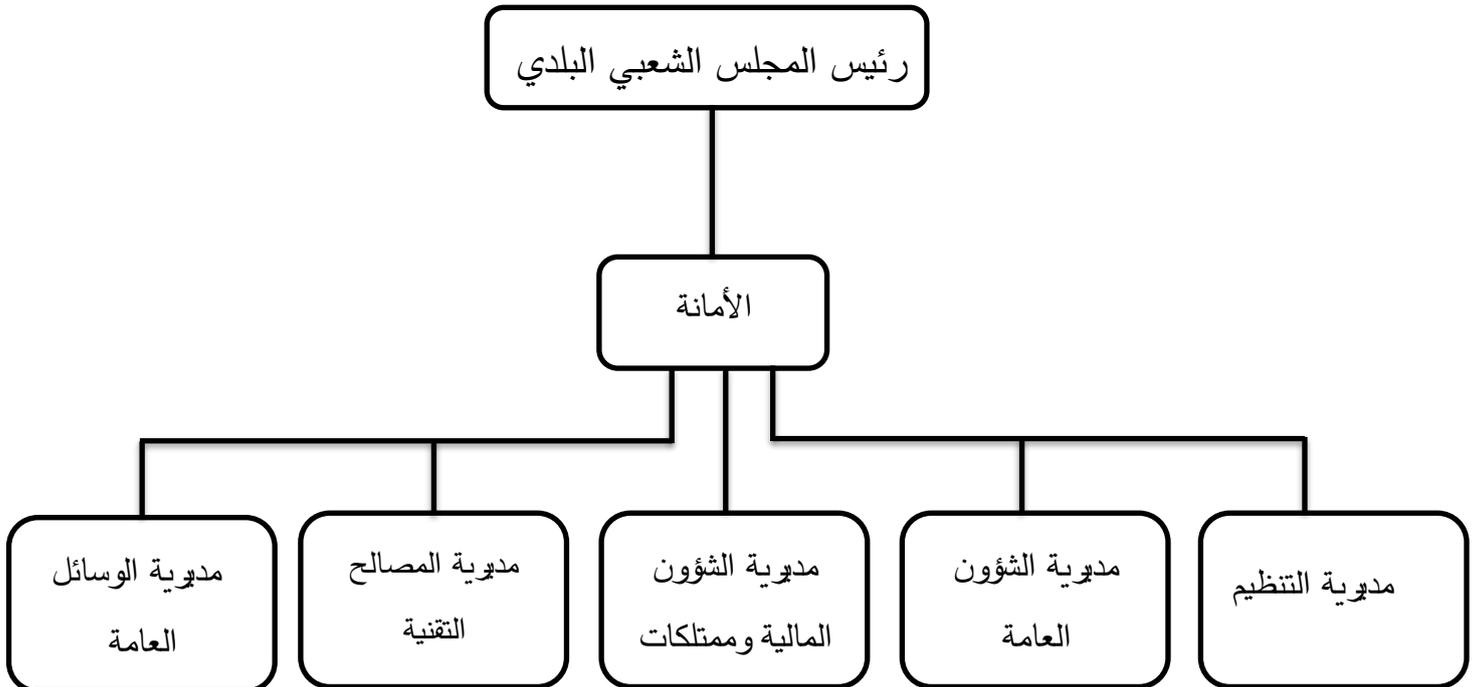
المطلب الثاني: الخريطة التنظيمية لبلدية غرداية:

دراسة المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02/02/1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات، تبين لنا أن الهيكل التنظيمي في البلديات التي يقطنها أكثر من 150000 نسمة يتكون من سبعة مستويات هي: رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام، رئيس القسم، المدير، رئيس المصلحة، رئيس المكتب، رئيس الفرع.

وهذا ما جسده القرار البلدي رقم 283 المؤرخ في 24/04/2011 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لبلدية غرداية، الذي قسم بلدية غرداية إلى ثلاثة أقسام هي:

تقسم كل مديرية من المديريات إلى مصالح، وكل مصلحة إلى مكاتب. وكل مكتب إلى فروع.

الشكل رقم 01 الخريطة التنظيمية لبلدية غرداية يوضح ذلك

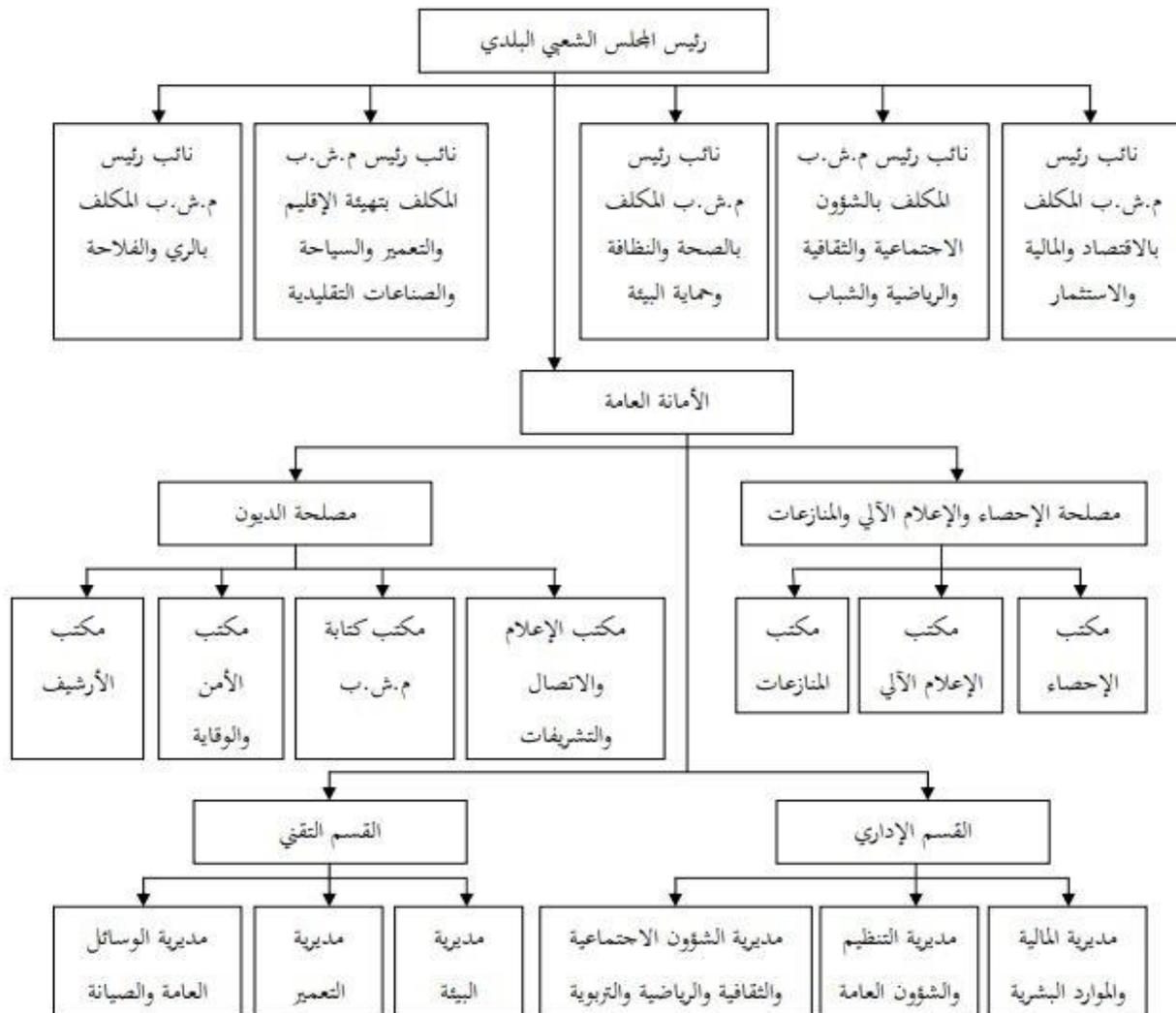


المطلب الثالث: الخريطة التنظيمية المقترحة لبلدية غرداية

من خلال عرض واقع التنظيم في بلدية غرداية، ومن خلال سنقترح في هذا المطلب تحسين التنظيم في بلدية غرداية وذلك من خلال اقتراح هيكل تنظيمي جديد لبلدية غرداية يتماشى مع الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة ويساعد البلدية على أداء المهام المنوطة بها وتحقيق أهدافها.

أولاً: الخريطة التنظيمية العامة المقترحة لبلدية غرداية:

اعتمدنا في اقتراحنا للهيكل التنظيمي لبلدية غرداية أولاً على التميز بين الجانب الإداري والجانب التقني حيث قسمنا البلدية إلى قسمين هما القسم الإداري والقسم التقني ثم تقسيم كل وحدة تنظيمية إلى ثلاث وحدات أقل لذلك قسمنا القسم الإداري إلى ثلاث مديريات، والقسم التقني أيضاً إلى ثلاث مديريات. ثم قسمنا كل مديرية إلى ثلاث مصالح على الأقل، ثم قسمنا كل مصلحة إلى ثلاث مكاتب إلا في بعض الحالات الاستثنائية، كما اعتمدنا في جل الأحيان على التقسيم الوظيفي وفي بعض الحالات على التقسيم الجغرافي.



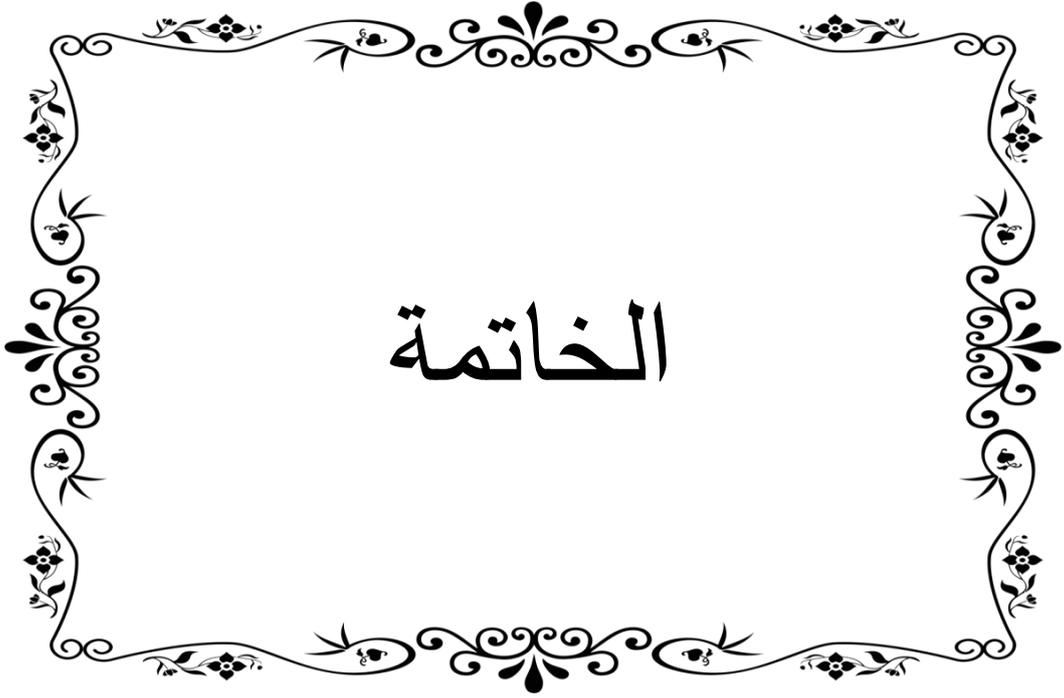
انطلاقاً من الشكل رقم السابق يمكن الإشارة إلى النقاط التالية:

أ- تقسم البلدية إلى قسمين هما:

- **القسم الإداري:** يتكون من ثلاث مديريات هي مديرية المالية والموارد البشرية والممتلكات، مديرية التنظيم والشؤون العامة، مديرية الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والتربوية.
- **القسم التقني:** يتكون من ثلاث مديريات هي مديرية البيئة، مديرية التعمير، مديرية الوسائل العامة والصيانة.

خلاصة الفصل:

من خلال هذا الفصل تم التطرق إلى واقع التنظيم في بلدية غرداية، ثم التعرض إلى الهيكل التنظيمي المعتمد في بلدية غرداية. وفي الأخير تم اقتراح تحسين التنظيم في بلدية غرداية يتوفر على بعض التحسينات التنظيمية.



الخاتمة

النتائج:

أهم الاستنتاجات التي وصلنا إليها من خلال هذا البحث المتواضع نذكر ما يلي:

- من أهم النتائج التي تبلورت لدينا هي أن الدساتير الجزائرية المختلفة لم تتناول الجماعات المحلية بالشكل الكافي، ولم تقم بمعالجة موضوع الجماعات المحلية بالشكل الذي يضمن المبدأ الدستوري أن: الجماعات المحلية للدولة في البلدية والولاية، وأن البلدية في الجماعة القاعدية، ورغم تأكيدهم على أن المجلس المنتخب المحلي يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، إلا أن كل الدساتير أهملت النص على استقلالية الجماعات المحلية وعلى حريتها في تجسيد إدارة التغيير بفعالية، بما يمنح لها قدرة على اتخاذ قراراتها.
- عدم منح المشرع الجزائري الحرية المطلقة في إدارة التغيير في الجماعات المحلية بحيث يكون لها إمكانية فرض الضرائب محليا وخلق موارد مالية محلية خاصة بها، وهذا لتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتقليل من التبعية المالية للدولة، لأن تلك التبعية تنعكس بالضرورة على استقلاليتها، حيث الدولة حين تمنح الجماعات المحلية موارد مالية لا بد لها من مراقبة تلك الموارد، وبالتالي فرض سياستها ومخططاتها محليا خاصة إذا عرفنا أن الكثير من البلديات تعاني ضعف أو عجز في الموارد المالية المحلية.
- إن المشرع الجزائري جعل صلاحيات الجماعات المحلية نظرية، بدل أن يمنح لها الحرية في وضع إدارة التغيير كاستراتيجية لسياستها وممارسة صلاحياتها، أدى إلى جمودها وعدم تحركها إلا بناء على إذن من السلطة المركزية.
- تظل إدارة التغيير تصور قائم يسعى المشرع الجزائري في ظل الرقابة إلى تجسيده عمليا، وهو معطى تعجز الجماعات المحلية على تطبيقه بحذافيره عمليا على أرض الواقع، رغم الحاجة الملحة إلى تبنيه كاستراتيجية لتطويرها وتنمية المجتمع المحلي والوطني.

التوصيات:

استنادا إلى النتائج التي توصلنا إليها، فإننا نوصي بما يأتي:

- إجراء المزيد من الدراسات حول إدارة التغيير في الجماعات المحلية، خاصة وأن دراستنا لم تشمل العديد من الأبعاد المتعلقة بإدارة التغيير.
- أن تعمل الجماعات المحلية على متابعة الاقتراحات والأفكار الجديدة عن طريق عقد اجتماعات ولقاءات لتحديد الاحتياجات التطويرية.
- الاستعانة بالخبرات والاختصاصات في إدارة التغيير بغية تنفيذ عملية التغيير التنظيمي
- إن الأخذ بأسلوب إدارة التغيير أمر ضروري لتطوير الجماعات المحلية، مما يستدعي على المشرع الجزائري منح مزيد من الاستقلالية لتجسيدها عمليا.

الخاتمة:

وفي الختام نعتبر العمل الذي قدمناه خطوة جديدة متواضعة، نرجو أن تساهم في إثراء البحث العلمي في هذا المجال، ويبقى الموضوع مطروحا من أجل دراسة الموضوع من جوانبه الأخرى التي لم نتطرق إليها، أو للتوسع فيها أكثر، كما أتمنى أن أكون قد وفقت ولو في القدر اليسير في إلقاء الضوء على موضوع إدارة التغيير في الجماعات المحلية.

وفي نهاية البحث أرجو أن أكون تناولت هذا الموضوع الهام من جميع جوانبه ووضحت جميع عناصره، خاصة ما يتعلق بآليات الفعلية التي تشهد الجماعات المحلية في ظل الانفتاح والتغير الحاصل على عدة مستويات، ونحن أمام الجزائر الجديدة، التي تستدعي تجنيد كل الاستراتيجيات البناءة والكفاءات المخلصة والموارد المتوفرة لأجل تحقيق تنمية شاملة مستدامة فعلية لمختلف بلديات هذا الوطن الحبيب.

A decorative rectangular border with intricate floral and scrollwork patterns, framing the central text.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

• الكتب

1. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
2. أحمد خاطر، تنمية المجتمعات المحلية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.
3. أحمد ماهر، تطوير المنظمات الدليل العملي لإعادة الهيكلة والتميز الإداري وإدارة التغيير، الدار الجامعية، مصر، 2007.
4. إخليف الطروانة، التطوير التربوي، ط1، دار الشروق، مصر، 2003.
5. اسن قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
6. ألان ويليامز وسالي ووداورد وبول دوبسون، إدارة التغيير بنجاح، تر: سرور علي إبراهيم سرور، دار المريخ، السعودية، 2004.
7. بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، ط1، دار المسيرة، الأردن، 2009.
8. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
9. جواد كاظم الفتة، الإدارة الحديثة لمنظومة التعليم العالي، ط1، دار صفاء، عمان، 2011.
10. القريوتي محمد، السلوك التنظيمي: دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الادارية، دار وائل، عمان، 1993.
11. حسين حريم، إدارة المنظمات: منظور كلي، دار حامد، الأردن.
12. خالد الزعبي، القانون الإداري، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998 .
13. رمضان بدر، السلوك التنظيمي، ط6، دار القلم، الكويت، 1997.
14. زيد منير عبودي، إدارة التغيير والتطوير، ط1، دار الكنوز المعرفة، الأردن، 2007.
15. فريد نصيرات، إدارة منظمات الرعاية الصحية، دار المسيرة، الأردن، 2008.

16. فاروق عبده فليو ومحمد عبد المجيد، السلوك التنظيمي في إدارة المؤسسات التعليمية، دار المسيرة، الأردن، 2005.
17. زيد منير عبودي، الاتجاهات الحديثة في المنظمات الإدارية، دار الشروق، الأردن، 2006.
18. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
19. السيد عليوه، إدارة التغيير ومواجهة الأزمات، ط1، دار الأمين، د ب، 2005.
20. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
21. عبد الباقي صلاح، السلوك التنظيمي مدخل تطبيقي معاصر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية - مصر، 2003.
22. عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، الأردن، 2001.
23. عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، 2001.
24. عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2000.
25. عبد الغاني سبيوني عبدالله، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، منشأة المعارف، 1991.
26. محفوظ جودة، إدارة الجودة الشاملة: المفاهيم وتطبيقات، دار وائل، الأردن، 2010.
27. محمد أحمد إسماعيل، مساهمة النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دار الكتب والوثائق القومية، باريس، 2012.
28. محمد الصرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية - مصر، 2008.
29. محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2014.
30. محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، د ب، 2006.
31. محمد بعلي، القانون الإداري للنشاط الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2002.

32. محمد بن يوسف النمران العطيات، إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير، ط1، دار الحامد، الأردن، 2006.
33. محمد رفعت عبدالوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
34. محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، يومي 18-20 أغسطس، عمان، 2003.
35. نيغل كينج ونيل أنرسون، أنشطة الابتكار والتغيير: دليل انتقادي للمنظمات، تر: حسن محمود حسني، دار المريخ، السعودية، 2004.
36. يحي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
37. يورك برس، إدارة التغيير، ط1، مكتبة ناشرون، لبنان، 2005.

• المراسيم

38. مرسوم رقم 71 - 179، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن تحديد كفاءات تأسيس وتنظيم المؤسسة العمومية البلدية، ج ر ج ج عدد 56، سنة 1971.
39. مرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر ج ج عدد 12، سنة 1983.
40. المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية ج ر ج ج، لسنة 2010.
41. عكوشي عبد القادر، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2005/2004.
42. المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد 52، لسنة 2002، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03-301، المؤرخ في 11/09/2003، ج ر ج ج عدد 55، لسنة 2003، المعدل والمتمم هو الآخر، بالمرسوم الرئاسي رقم 08-338، المؤرخ في 26/10/2002، ج ر ج ج عدد 62، لسنة 2008، الملغى بموجب المرسوم

الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ج ر ج ج، العدد 58، لسنة 2000.

43. المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المنظم للصفقات العمومية.

44. المرسوم الرئاسي 20-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002.

45. المرسوم رقم 83 - 200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وتسييرها، ج ر ج ج العدد 12، سنة 1983.

46. المرسوم الرئاسي رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002، المنظم للصفقات العمومية.

• **تعليمات والأوامر:**

47. الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل والمتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

48. التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

49. الأمر رقم 02-250، المؤرخ في 24 جويلية 2002.

50. الأمر رقم 08-388، المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، المعدل.

• **القوانين:**

51. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر ج ج، العدد 14، لسنة 2006.

52. القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل سنة 1990.

53. قانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادر في 03 يوليو 2011.

54. القانون البلدي لسنة 1967 الذي عدل وتم سنة 1981.

55. القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 29 فبراير 2012، الصادر في 29 فيفري 2012.
56. القانون العضوي رقم 97 - 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 01 المؤرخ في 7 فبراير 2004.

• المذكرات

57. حمادو سليمة، اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2012.
58. عبد الله ولد سيد أحمد فل، دور الادارة المحلية في تسيير الخدمات العامة، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، 2006/2005.
59. عثمان عزيزي، دور الجماعات المحلية والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية، مذكرة الماجستير، غير منشورة، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة خنشلة، 2008.
60. محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة الماستر، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014/2013.

• المقالات

61. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 4، جامعة عنابة، 2010
62. بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، 2012.
63. بوحنية قوي، فساد المجالس المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر، مجلة الديمقراطية، العدد 12، 2010.
64. بوعمران عادل، استقلالية الجماعات المحلية، مجلة المعارف، العدد 8، جوان، 2010.
65. سعيدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي، المجلة الالكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، جامعة سعيدة.

66. عيسى مرزاقه، معوقات تسيير الجماعات المحلية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 14، 2006
67. فرح يس فرح، مفاهيم حول المركزية واللامركزية الإدارية: ورشة عمل تطبيق لامركزية العمل الإداري والمالي بجامعة القضايف، ورقلة، 2015
68. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، 2005.

• المواقع

69. قيس مجيد الحسين علوش، مفهوم وأهمية النماذج، ينظر: <http://zzz.uobqbylon.edu.iq>، تاريخ 2020/02/26، الوقت: 20:32:15.



الملاحق

الملاحق

أسئلة المقابلة:

1. هل لدى الجماعات المحلية إدراك بأهمية إدارة التغيير كآلية لتطوير وتسيير شؤونها؟

في ظل توجه الدولة الجزائرية نحو رقمته قطاع العمومية، وتوظيف التكنولوجيا لخدمة المواطن خاصة ونحن مع تطوير البلدية وأمام رهانات الإدارة الالكترونية وبناء نظام معلوماتي وإحصائي...، بما يساهم في ضمان تسيير الجماعات المحلية، كخلاصة عامة لمسنا إدراك الجماعات المحلية لأهمية إدارة التغيير في تطوير وتسيير شؤونها.

2. هل لدى الجماعات المحلية مجموعة من القيم والقناعات الخاصة بالتغيير داخل البلدية؟

لدى الجماعات المحلية عوامل عدة مشتركة انطلاقا من وحدة المصالح والمستقبل المشترك، والقيم المشتركة المتعلقة بالتنمية المحلية، للجماعات المحلية مجموعة من الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي، تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي، مما تشكل مهمة ذات الأولوية خاصة ونحن في بيئة تتميز بدرجة عالية من التعقيد وسرعة التغيير.

3. هل هناك فكرة لدى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بأهمية التغيير الواجب إحداثه؟

أكد فهو عملية مستمرة وضرورة في كل القطاعات وحتى على الصعيد الشخصي، مما يعزز من أهميته وأولوية تطبيقه وتجسيده عمليا على مستوى الجماعات المحلية، وخاصة في ظل التغيرات والتقلبات السريعة على الصعيد العالمي والوطني في مختلف المجالات، مما يستدعي تبني التغيير كأستراتيجية للتسيير وتطوير الجماعات المحلية، كما انطقتم في طرحكم لهذه الفكرة الهامة.

4. هل هناك تفويض للعمال من أجل تحقيق التغيير المنشود؟

لتحديث وتطوير الجماعات المحلية يتطلب الأمر مزيد من تفويض العمل لا لذلك من أثر في التغيير نحو الأحسن على مستوى مختلف الأصعدة الإدارية والاقتصادية والتنموية... الخ، لذلك من أجل أن تتجح الجماعات المحلية في تحقيق التغيير والتطوير لأدائها فإنه لزاما عليها تبني الاستراتيجيات المساعدة على ذلك.

5. ما مدى حرص رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية على العلاقات الإنسانية؟

إن حرض المشرع الجزائري على دعم الضوابط والاصول العلاقات الإنسانية، فإن الجماعات المحلية تتحو نحو تعزيز دور المورد البشري في إحداث التغيير، كعامل بارز في عملية التغيير واستمرارها وتطورها وفعاليتها.

6. هل هناك تطوير في أداء الهيئة الناخبة وعدم الاكتفاء بالحضور الشكلي فقط؟

إن دور الهيئة الناخبة يزيد أهميته خاصة مع التغيرات الحاصلة والمتطلبات المتزايدة والظروف التي تعيشها الولاية والدولة عموما، مما يستدعي تفعيلها وهو الأمر الذي نسعى إلى تجسيده، وقد تم ذلك أثناء الجائحة حيث تم إعداد برامج توعوية وتقييم وتنظيف مختلف أنحاء البلدية، وهذا يأتي في إطار مساعينا لتطوير الجماعات المحلية.

7. هل هناك استراتيجية تتبناه الجماعات المحلية لإحداث التغيير المطلوب؟

باعتبار الجماعات المحلية هيئة مستقلة فإن دورها في إحداث التغيير مرتبط بمدى تقدرتها على إحداث التغيير في أنماط السلوك، وكذا في تحقيق استغلال لمختلف المرافق بما يتيح إمكانية تجسيد برامج تنمية متنوعة، تساهم في تطوير الجماعات المحلية وتحقق رضا المواطنين،

8. إلى أي مدى تتناسب القواعد والتعليمات مع متطلبات إدارة التغيير؟

إن المشرع الجزائري وضع ترسانة من التشريعات تصب في تعزيز إدارة التغيير، كما وضع خطط وبرامج للتغيير الشامل، الذي يمس كل المنظمة بما في ذلك الجماعات المحلية، وبذلك تكون تجسيد إدارة التغيير هو الهدف المنشود والاستراتيجية التي يجب أن تتبناها مختلف المؤسسات بما في ذلك الجماعات المحلية

9. هل هناك استغلال للكفاءات ودافعية الأفراد نحو الإبداع بغية إحداث التغيير؟

هناك مجموعة من النشاطات الموجهة نحو تطوير كفاءات الأفراد معرفيا لتعزيز دافعتهم نحو تجسيد تلك المعارف ميدانيا، قصد إعطائها حرية الإبداع لمسايرة التغيير.

10. هل يتم إشراك العمال والهيئة الناخبة في عملية التغيير على مستوى البلدية؟

إن التطوير عملية هادفة لتحسين الجماعات المحلية، وبالتالي تبرز أهمية سيرورة الطبيعة الديناميكية للظروف التي نعيشها ونعمل في ظلها، ومن هنا تتجلى فعالية ومبررات إشراك كل الفاعلين ضمن الإدارة المحلية في عملية التغيير، ونحن على مستوانا نعمل على إشراك مختلف الفاعلين حتى المواطن وجمعيات المجتمع المدني في هذه العملية، كون هذا الأخير يشكل العنصر النابض لكل بلدية.

11. ماهي أبرز قيم ومعايير الجماعات المحلية لضمان استمرارية التغيير؟

باعتبار أن القيم والمعايير تعد ركنا أساسيا من أركان النسق الثقافي، بوصفها مستويات لتحديد ما يجب النظر إليه، فإن القيم الأساسية للجماعات المحلية تكمن في تحمل المسؤوليات الكبيرة للوصول إلى مجتمع قوي وفاعل يهدف إلى تحقيق الانجازات في مختلف محاور التنمية ومن أهمها التعليم والصحة وتنمية الاقتصاد التي لها الأثر الملموس على الحياة اليومية في المجتمع.

12. هل للجماعات المحلية هدف واضح المعالم تسعى لإحداث التغيير من أجل تجسيده فعليا؟

إن التحديات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية على مستوى البلدي والولائي، يشكل أهم الأهداف التي تسعى الجماعات المحلية لبلوغها، وخاصة في ظل العولمة والعصرنة وتزايد الكثافة السكانية التي تشكل تحديا عمليا في إحداث التغيير، وتبنيه كاستراتيجية تسيير وتطوير كما تفضلتم.

13. هل تعمل الجماعات المحلية على توظيف تلك التجارب الناجحة لبعض مبادرات التغيير السابقة؟

تحاول الجماعات المحلية وبالحديث عن بلدية غرداية فإننا نعمل على استغلال مختلف نتائج وخبرات التجارب الناجحة لبعض مبادرات التغيير السابقة، إضافة إلى الاستفادة من مختلف الإخفاقات التي شكلت عائق أمام تلك المبادرات في تحقيق النجاح المنشود.

المطلب الثالث: تحليل أسئلة واجوبة المقابلة:

لقد اتضح جليا السعي المتواصل للجماعات المحلية وعلى وجه الخصوص ببلدية غرداية من أجل تحقيق إدارة التغيير، وذلك من خلال:

- اهتمامها بعدة محاور أساسية تمس عملية التغيير بدءا بالمستويات الإستراتيجية وصولا إلى التنفيذ.
- اعتمادها على أدوات هامة لإحداثه كالقيادة الإدارية - رغم تعدد أنماطها-.
- نشر عدة مبادئ وقيم ومعتقدات جديدة تستطيع تكييفها مع التغيير الحاصل عن طريق رسم معالم الثقافة التنظيمية المطلوبة لتتجاوز وتواكب هذا التغيير.
- إعادة النظر في عدة تفصيلات تمس الجانب الثقافي الذي يحمله عمال البلدية والهيئة الناخبة.
- السعي إلى اكتساب مهارات تتميز بالكفاءة، ومحاولة غرس روح العمل الجماعي وتوفير مناخ ملائم تسوده العلاقة الجيدة بين مختلف الفاعلين بمصالح الجماعات المحلية.

- الاهتمام بما يخص الجماعات المحلية من تكوين وترقية وتحفيزهم ماديا، مع الدعم المعنوي لما له من أثر في نفسية العامل.
 - تدعيم طرق الاتصال وتوفير الظروف الملائمة لسهولة سيره بما يخدم أهداف المواطن والجماعات المحلية، بالتالي كسب ولائهم وتنمية المحيط الداخلي والخارجي،
 - كما تسعى لإحراز مستويات متقدمة في تجسيد إدارة التغيير التي تعتبر في الوقت الراهن في مستويات قاعدية ضعيفة نوعا ما.
- وتأتي هذه المساعي لتحقيق أي نوع من أنواع التغيير خدمة لأهدافها وتدعيما لإستراتيجياتها

فهرس المحتويات

.....	ملخص الدراسة:
1	مقدمة
2	مشكلة الدراسة
3	فرضيات الدراسة
3	أهداف الدراسة
3	أهمية الدراسة
4	حدود الدراسة
4	أسباب اختيار الموضوع:
5	منهج الدراسة
5	الدراسات السابقة
7	طرق جمع البيانات:
8	صعوبات الدراسة:
9	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لإدارة التغيير
11	المبحث الأول: مفهوم إدارة التغيير
11	المطلب الأول: تعريف إدارة التغيير
14	المطلب الثاني: أهمية إدارة التغيير أسبابه
16	المطلب الثالث: خصائص إدارة التغيير
18	المبحث الثاني: أهداف ومجالات إدارة التغيير
18	المطلب الأول: أهداف إدارة التغيير
19	المطلب الثاني: مجالات إدارة التغيير
20	المطلب الثالث: أنواع وأبعاد إدارة التغيير
23	المبحث الثالث: نماذج استراتيجية إدارة التغيير
23	المطلب الأول: نماذج إدارة التغيير
31	المطلب الثاني: استراتيجيات إدارة التغيير
36	الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

37	المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية
37	المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية
38	المطلب الثاني: خصائص الجماعات المحلية
40	المطلب الثالث: أهمية الجماعات المحلية
40	المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر
40	المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي
50	المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي
61	المبحث الثالث: دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري
61	المطلب الأول: الدور الإداري والسياسي
67	المطلب الثاني: الدور التنموي للجماعات المحلية
77	الإطار التطبيقي
78	المطلب الأول: التنظيم الإداري لبلدية غرداية
79	المطلب الثاني: أسئلة واجوبة المقابلة
95	المطلب الثالث: تحليل أسئلة واجوبة المقابلة:
83	النتائج:
84	التوصيات:
84	الخاتمة:
86	قائمة المصادر والمراجع:
93	الملاحق