الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية :كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الباحث الأول: الدكتور قرطي العياشي

استاذ محاضر "أ" دكتور

رقم الهاتف :0670007575

الاميل: ayachemjs@gmail.com

التخصص علوم سياسية

المؤسسة: جامعة عمار ثليجي الاغواط.

الباحث الثاني: عقعاق محمد طالب دكتوراه

طالب دكتوراه علوم سياسية

رقم الهاتف :0662731003

الايميل : m.agaag@lagh-univ.dz

التخصص: الإدارة العامة والرقمنة.

المؤسسة: جامعة عمار ثليجي الاغواط.

الملتقى الوطني الحضوري وعن بعد بعنوان: الجماعات المحلية في الوطن العربي (الرهانات والتحديات)
محور المداخلة : المحور الثالث – اشكاليات الجماعات المحلية في الوطن العربي
عنوان المداخلة: مؤشرات قياس فعالية الادارة المحلية (الجزائر،مصر ،تونس) نموذجا

ملخص

تسعى هاته المداخلة لدراسة نظام الإدارة المحلية فى كل من الجزائر ومصر وتونس من حيث مؤشرات فعالية دوره فى صنع وتنفيذ السياسات العامة؛ وتبيان التجربة الخاصة لكل منها في تجسيد التنظيم المحلي واحاطته بترسانة من القوانين والمراسيم والنصوص من اجل تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي والمحلي والتعرف على المشكلات والمعوقات التى تقف امامها سواء ماتعلق بالجوانب السياسية او القانونية او الاقتصادية والمالية في ظل الاشكالات التى تواجهها الإدارة المحلية فى سبيل أداء دورها فى السياسات

العامة في ظل تزايد الاحتياجات من جهة وضعف المورد المحلي وتحديات البيئة وتزايد عدد السكان من جهة اخرى وسنحاول اقتراح أساليب محددة لإصلاح الخلل في مكونات ونمط تفاعل الإدارة المحلية في ظل ظهور نموذج التسيير العمومي الحديث كمدخل جديد لاصلاح الادارة المحلية من اجل رفع كفاءة وفعالية تعبئة الموارد المحلية كأساس للتنمية في هاته البلدان التى عرفت احتجاجات منذ سنة 2011 .

كلمات مفتاحية : الإدارة المحلية، السياسات العامة ، التسيير العمومي الحديث، مؤشرات فعالية دورالادارة المحلية.

Abstract :

This intervention aims at studying the local administration system in all of Algeria, Egypt and Tunisia according to its efficiency index' role in making and executing the general policies and clarifying the special experiment of both of them in embodying the local organisation and surrounding it by an arsenal of certain laws, decrees and legal texts in the sake of organising the relationship between the central level and the local one and recognising the problems and the obstacles that stand in front of it whether related to the political, legal, economical or financial sides in the shades of the problems faced by the local administration in the sake of performing its main role in the global policies in the shades of the needs' increase from one side besides the local resource's weakness and the environment challenges besides the demography increase from the other side.

We will try to suggest precise ways and methods to fix the disorder in the compositions and the local administration's interaction mode in the shades of the modern public management paradigm emergence as a new entrance towards to reform the local administration for the sake of rising the competence and the local resources efficiency recharging efficiency as the main bases of development in these countries which have witnessed many protests since 2011.

Key words: local administration, global policies, modern public management, local administration role efficiency index.

المقدمة :

أجهزة الإدارة المحلية تمارس مجموعة من الوظائف ذات الطبيعة المرفقية والخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية إقليميه، وتنامى دورهذه الأجهزة بعد نهاية الحرب الباردة وتفكك جمهوريات الاتحاد السوفيتى القائم على المركزية في التسيير وظهور توجهات أيديولوجية جديدة فى حقل السياسات العامة عمادها تكثيف مشاركة أجهزة الإدارة المحلية للحكومات فى صنع وتنفيذ السياسات العامة فيما يعرف بفكر" اللامركزية أو الفيدرالية " و قيام كثير من المنظمات الدولية المعنية والمتخصصة فى التنمية ومنها :البنك الدولى وصندوق النقد الدولى والبرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، والبنك الأفريقى للتنمية والبنك الآسيوى للتنمية وبنك التنمية الجديدة بدعوة الدول النامية لزيادة الاهتمام بالمشروعات التنموية المحلية ذات المردود الاجتماعى المباشر على حياة لذا فإن دور أجهزة الإدارة المحلية فى صنع وتنفيذ في السياسات العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه ؛ ومن هذا المنطلق تأتى أهمية دراسة نظام الإدارة المحلية فى كل من الجزائر ومصر وتونس ومؤشرات فعالية دوره فى صنع وتنفيذ السياسات العامة والتعرف على المشكلات والمعوقات التى تواجهها الإدارة المحلية فى سبيل أداء دورها فى السياسات العامة واقتراح أساليب محددة لإصلاح الخلل في مكونات ونمط تفاعل الإدارة المحلية للبلدان الثلاث مع البيئة المحيطة لرفع كفاءة وفعالية تعبئة الموارد المحلية كأساس للتنمية المحلية .

على ضوء ماتقدم **نطرح الإشكالية** التي مفادها :

مادور الادارة المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة من خلال مؤشرات قياس الفعالية : الجزائر ومصر وتونس انموذجا؟

الاسئلة الفرعية :تطمح الدراسة للإجابة على التساؤلات التالية:

1- فيما يتمثل الاطار القانوني لنظام الجماعات المحلية في الجزائر ومصر وتونس؟

2- ماهي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والادارة المحلية في الدول الثلاث ؟

3- هل هناك علاقة بين اشكالية التمويل المحلي وصنع وتنفيذالسياسات العامة في الدول الثلاث ؟

تمت معالجة الإشكالية من خلال دراسةالمحاور التالية:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمؤشرات قياس الفعالية.

المحور الثاني:الجماعات المحلية في الجزائر ودورها في وضع تنفيذ السياسات العامة .

المحور الثالث: الادارة المحلية في مصر وتونس الرهانات والتحديات .

مناهج الدراسة

المنهج القانوني :هو النهج الذي يدرس الظاهرة القانونية لمؤسسة ما لتفسير الدلالات والمؤشرات التي تسهم في بيان شرعية عمل المؤسسة .

المنهج الوصفي :يستخدم المنهج الوصفي في إعداد الأبحاث العلمية التي تتطلب الوصف ولتحليل والتحري عن ظاهرة معينة، فمن خلال الاعتماد على المنهج الوصفي يتمكن الباحث العلمي من القيام بجمع المعلومات و البيانات الكافية حول ظاهرة معينة، حيث يساعد هذا المنهج الباحث العلمي في الحصول على نتائج جيدة و مقبولة في التحليل والتفسير مصطلحات الدراسة

مصطلحات الدراسة:تشتمل الدراسة على عدة مفاهيم ومصطلحات يتعين الوقوف عندها لتعريفها وتمييزها عن مصطلحات ومفاهيم تختلط بها ؛ ومن أبرز هذه المصطلحات والمفاهيم مايلى:

1: **السياسات العامة** :يذهب بعض الدارسين إلى أن السياسة العامة هي ما تقوم به الحكومة أو ما تعتزم القيام به لحل مشكلة عامة تواجه المجتمع بهدف توفير الحاجات المطلوبة التي ينشدها المجتمع، فهي جهد منظم يهدف الى تحليل وفهم وتقييم الكيفية التي تمارس بهاالحكومة دورها لخدمة المجتمع ورعاية مصالحه من جهة ، وتحسين مستوى كفاءة الأداء الحكومي (عاشوري، 2014)

2- **الإدارة المحلية:** "حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية." بينما اتجه المتخصصون

فى الإدارة المحلية إلى تعريفها بانها (علواني، 2001)

"توزيع الوظيفة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية " وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف الذي حدد بتعبير منظم ودقيق معظم عناصر الإدارة اللامركزية، قد أهمل عنصر الانتخاب.

3-التسيير العمومي الحديث: التسيير العمومي الحديث: حركة إصلاح عرفت باسم التسيير العمومي الجديد أو إعادة اختراع الحكومة بدأت في بريطانيا ونيوزيلندا في الثمانينات واتسعت إلى دول أخرى والتسيير العمومي الجديد نشأ نتيجة عدة عوامل اجتماعية واقتصادية دفعت الحكومات إلى عصرنة إدارتها من خلال البحث عن تحقيق الفعالية الكفاءة والأداء في القطاع العام، والبحث عن أفضل السبل لتقديم خدمات عمومية ذات نوعية للمواطنين الذي أصبحوا زبائن يجب إرضائهم وفق هذا النموذج الجديد للتسيير العمومي، ويمكن القول أن ظهور التسيير العمومي الجديد يعود إلى سببين رئيسيين ضعف الاداء والفعالية و تراجع دور الدولة (الصديق و كشاد، 15)

4-مؤشرات فعالية دورالادارة المحلية: تعبر المؤشرات عن درجة تحقيق الاهداف التى تسعى المنظمة للوصول اليها،ففاعلية المنظمة هي قدرتها على تحقيق اهدافها وانطلاقا من هذا المفهوم للفاعلية التنظيمية بمختلف صورها الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية المرتبطة بالمدخلات والمعالجة من خلال الوظائف المنوطة بالمنظمة ومخرجاتها (العمري، 2009)

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمؤشرات قياس الفعالية

تتبنى الدراسة عدة مؤشرات لقياس فعالية أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية فى دول الجزائر ومصروتونس ودورها فى صنع وتنفيذ السياسات العامة بها؛ وتشمل هذه المؤشرات مايلى:

1- **التشريعات المنظمة للجماعات المحلية:** وكيفية تشكيل الأجهزة والمؤسسات المحلية واختصاصاتها فيما يتعلق بتنظيم وتسيير بعض الشئون العامة المتصلة بالبيئة المحلية وتقديم بعض الخدمات العامة وصنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية عموما؛ وبيان وتحديد صلاحيات الأجهزة والمؤسسات المحلية في سياق العلاقات بين السلطات المحلية والحكومة المركزية أو السلطات الإقليمية أيا كانت التسميات المختلفة لكيانات الحكومة المحلية؛ فينبغي ألا ينحصر دور السلطات المحلية في مجرد تنفيذ قرارات اتخذت وسياسات وُضعت دون التشاور معها (علواني، مرجع سابق)

2- **كفالة تدبير الموارد المالية للأجهزة والسلطات المحلية** لضمان وفاءها بالتزاماتها فى أداء وصنع وتنفيذ السياسات العامة ؛ سواء من الموازنة القومية العامة للدولة؛ وكذلك من مواردها المحلية الذاتية؛ وذلك تغطية أوجه الإنفاق المرتبطة بالجهاز الإدارى الخاص بها وأيضا تمويل السياسات والخطط والبرامج التنموية المحلية فى مجالات الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها (غانم، 2001)

3-**الموارد البشرية :** يتعين ترك الحرية كاملة للأجهزة والمؤسسات والسلطات المحلية في اختيار وانتقاء ممثليها وموظفيها ؛ وكذلك سن اللوائح المالية والإدارية المنظمة لعملهم ومحاسبتهم ومساءلتهم وضوابط الترقى واجراءات التأديب والتحفيزات وتنظيم الدورات التدريبية اللازمة لعملهم (المنوفي، 2001)

4-**التسيير الديمقراطي للجماعات المحلية:** الاختيار الديمقراطي والموضوعى لقيادات الأجهزة والمؤسسات المحلية وبما يراعي مشاركة المواطنين فى عملية اختيار قياداتهم المحلية وفقا لمعايير وضوابط تتوافق مع التطور الديمقراطي العالمى وتتمتع بالنزاهة والشفافية والحرية الكاملة. (التسيير، 2016) وكذلك (Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao & Megha Sarmah,, 2017)

المحور الثاني:الجماعات المحلية في الجزائر ودورها في وضع تنفيذ السياسات العامة .

الجماعات المحلية جزءلايتجزا من الدولة بالرغم من وجود اللامركزية، والتي هي نوع من انواع التنظيم الاداري، و المقصوود بها توزيع الوظائف الادارية بين السلطات المركزية في الدولة وهيئاتها المنتخبة لهذا عمدت الدولة الى تقسيمها الى بلدية و ولاية.

فالبلدية تعتبر النواة الاساسية للامركزية الاقليمية و لها دور هام في التكفل بانشغالات المواطنين و تلبية حاجياتهم .وكذلك الولاية التى تعتبر شخصا من اشخاص القانون ،لما تتمتع به من الشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية ،وتلعب الجماعات المحلية دورا هاماوفعالا في تجسيد السياسات العامة في الجزائر لكونها الاقرب من المواطن والاعلم بمتطلباته. (حمال، 2021-2022)

اولا:نظام الادارة المحلية في الجزائر:يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516)م ، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايليك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايليك التيطري وعاصمته المدية، بابليك الغرب وعاصمتها وهران، بابليك الشرق وعاصمته قسنطينة . يتكون البابليك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي :البلدة(البلدية)، المنطقة ، الوطن، كما يتكون البابليك من عدة مستويات وهي : الباي، ديوان الباي المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبابليك. تمثلت صلاحيات واختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاض السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب. (رفيق)

المجالس المحلية في الجزائر بعد الاستقلال : عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، و ورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمراض

والفقـــر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستدمارية . ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع فـي اتجاه الإصلاح الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسيرهـا، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما عل ى مستوى التأطير تم تنظيم دور ات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية.

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هـو وارد بالمادة(9)منه. (الجزائرية؛ الجزائرية)

وهوالتوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد "، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 67/24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية ثم صدور الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 23 ماي1969 والمتضمن قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية. (قاسم، 1988)

و اعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية . و من مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات

المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ . وتماشيا مع الإصلاحات السياسية و الإدارية جاء القانون البلدي رقم (1990/ 08 وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي

وقد عرفت المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائرالعديد من التطورات التاريخية متاثرة بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى عرفتها البلاد من قانون البلدية والولاية لسنة 1990 الى غاية قانوني البلدية والولاية 2012،2011على التوالي وما حملته كل مرحلة من اصلاحات جعلت من المجالس المحلية ملزمة بتنفيذ السياسة العامة ومواكبة تلك التغيرات والاصلاحات .اخذت بعين الاعتبار المصلحة الوطنية قبل المصلحة المحلية وبالرغم من ان القواعد القانونية نصت على اعطاء المجالس صلاحيات جديدة في تنفيذ السياسات ،الا ان الواقع يبقى محل انتقاد (حمال، المرجع السابق)

مؤشرات دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية فى عملية السياسات العامة في الجزائر: هناك مجموعة من المؤشرات سيتم توظيفها لتقيم دور الجماعات المحلية في انجاح وتطبيق السياسة العامة وهي:

1-المركزية :الجماعات المحلية تتمتع باستقلالية نسبية و جزئية و شبه منعدمة في بعض الأحيان فالمشرع من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية يحد كثيرا من استقلال هاته الأخيرة, إلى الدرجة التي تفقد فيها اللامركزية معناها من خلال مجموعة من القيود التي تجعل الجماعات المحلية في حالة تبعية للسلطة المركزية و هو ما يجعل الإستقلالية مجرد صورة وهمية و افتراض أقرب منه إلى الحقيقة

2-المعوقات التمويلية: تعددت أسباب العجز المالي للجماعات المحلية على المستوى الوطني المحلي،خاصة الجماعات التى تفتقرلادني الايرادات امام تراكم الديون فرغم التدابير التى انتهجتها الجزائر في مجال اصلاح المالية العامة من خلال اصدار وتعديل التشريعات المنظمة لها ،الا انها لم تغير الكثير امام التاخر في البرامج التنموية.

وهناك جملة من الاسباب ادت الى تنامي هذا العجز على غرار التفاوت الجهوي وعدم تحديث المنظومة الجبائية وتماشيها مع الواقع اضافة الى اللاعدالة في توزيع الموارد مع انتشار ظاهرة التهرب الضريبي والغش الضريبي (جباري و عولمة، 2015)

الى جانب مشكل التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر اثيرت مجموعة من النقاط المطروحة المتمثلة ي احتكار الدولة للموارد المالية واستحواذها على جباية البلديات،فالسلطة المركزية في الجزائر هي المخولة قانونيافي توزيع الضرائب والناتج المحلي ، والمسؤولة على تعديل القوانين والتعليمات والقرارات المتعلقة بالضرائب (خيضر، 2010-2011)

3-المعوقات البيروقراطية:يمكن حصرالمعوقات التنظيمية والبيروقراطية في مصدرين هما:

أ-**المصادر الخارجية:** او البيئة الخارجية ويقصد بها البيئة المحيطة بالادارة المحلية وتوجد قوى اجتماعية وعادات وتقاليد حضارية كما توجد منظمات ومؤسسات حكومية الوصاية وسلطات تشريعية ووسائل الاعلام كما توجد منظمات سياسية واحزاب وجمعيات تهتم بالمجتمع المحلي وتحاول التأثير في مسيرته بالاضافة الى ذوي النفوذ ومالهم من تأثير على اعاقة تحقيق الاهداف التنظيمية (ساكري، 2007-2008)

ب-المصادر الداخلية: كل نوع من المدخلات التى تتعامل معها الادارة المحلية مصدر للمعوقات الوظيفية من نوع خاص وفي مقدمتها العنصر البشري الذي يعتبر اهم عائق وتتمثل المعوقات التى يسببها العنصر البشري كونه يتمتع بارادة مستقلة عن ادارة المنظمة لما تتمتع به هذه الادارة من ثقافة تنظيمية تلك التى تعبرعن القيم والمعتقدات والمفاهيم والاعراف السائدة بين العاملين (ساكري، المرجع السابق)

ومن جهة اخرى تعاني الجماعات المحلية من ضعف في الموارد البشرية وتوظيف الكفاءات.

4-**الفساد السياسي و المالي:** على الرغم من الممارسات الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية في

الجزائرفي مختلف الاجهزة الرقابية الا ان دورها لم يصل للنتائج المرجوة ، نتيجة تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي ، الذي أصبح عائقا كبيرا امام عجز السلطات على مواجهته، حيث حضيت هذه الظاهرة باهتمام كبير من الهيئات الدولية والباحثين للكشف عن اوجه الفساد المتعددة، سواء تعلق الامر بالفساد الاداري فرديا كان أو جماعيا من خلال الرشاوي او استغلال الوظيفة والمحاباة والاختلاسات والزوير في العقود الرسمية للعقارات، الى فساد يمس كبار المسؤولين والموظفين سواء على مستوى السلطة المركزية او المحلية الذي كبد الخزينة العمومية للدولة مبالغ مالية معتبرة .

فالفساد يشكل ظاهرة كبيرة تعددت اسبابها وإستشرت جذورها داخل المجتمع، آخذة أبعادا سياسية وإجتماعية وإقتصادية، فقد عانت الوحدات المحلية كثيرا من هذه الظاهرة ، إذ كشفت ارقام وزارة الداخلية والجماعات المحلية في الجزائر عن توقيف أزيد من 206عضو مجلس شعبي بلدي من بينهم 43 رئيسا أعيد إدماج 49 عضو و9 رؤساء، كما سجلت ذات الوزارة إقصاء 23 عضو أدين جزائيا بتهم فساد، كما شهدت مختلف البلديات 32 حالة سحب ثقة بسبب سوء التسيير (عجلان، 2014)

وقد أشارت في هذاالصدد مختلف التقارير في الجزائرلسنة 2008 أنه من أصل 1541 بلدية منها 1280 عرفت عجزا ماليا قدر ب29 مليار دينار، وأن 65بالمئة من قيمةهذ العجز كانت بسبب سوء التسيير وتبديد الاموال العمومية وتضخيم الفواتير، إذ ان الامر لا يتعلق بالتأثيرالخطير للفساد المالي على قدرات التنمية وتلبية الحاجيات العمومية للمجتمع بقدر ما يعمق فجوة في العجز التمويلي ويرفع من التكاليف الإقتصادية والاجتماعية والبيئية، والاخطر من ذلك ان يتحول الفساد الى سلوك إجتماعي وثقافة للوصول الى الامكانيات الاجتماعية دون وجو حق، مما يجعل الفاسدين يتحكمون في شؤون المجتمع بشكل يومي في قضايا الفساد المطروحة امام المحاكم، كإقتناء أجهزة حاسوب تفوق 500.000 دج أو شراء محافظ او لوازم مكتبية

ومدرسية من تاجر يمارس نشاط مواد البناء بمبالغ ضخمة، أو إقتناء ألبسة للمعوزين من تاجر يمارس بيع أجهزة الاعلام الالي وغيرها من صور الفساد التى لاتعد ولا تحصى (عجلان، 2014)

هذا وقد تنامت ظاىرة الفساد بشكل كبير محققة أرقاما قياسية فمن خلال عهدة واحدة مقدرة ب 5 سنوات تمت متابعة أزيد من 1648منتخبا محليا من بين15839 منتخب عبر كامل المجالس الشعبية سواء البلدية أو الولائية.

5-اختلالات التقسيم الاداري للوحدات المحلية: كان للتقسيم الاداري اثره الواضح في توسيع قاعدة المشاركة للمواطنين واشراكهم في تدبير شؤونهم على المستوى المحلي بالرفع من عدد الوحدات المحلية.

ومع ذلك فان هذا التقسيم لم يخلو من هفوات ونقائص واختلالات في جوانب عدة منه حالت دون الوصول الى تسيير محكم للكثير من جهات الوطن فضلا عن امكانية ارساء حكامة محلية جيدة ورشيدة فيها ،مما استدعى دراسات ومشاريع عديدة لوضع تقسيم جديد حالت تكلفته المالية دون المضي فيه تزامنا مع الاوضاع المالية التى عرفتها البلاد،وبالتالي كان الخيار ضمن حلول جزئية ترقيعية على غرار الولايات المنتدبة والملحقات البلدية لخلق نوع من التوازن والانسجام بين الوحدات المحلية..،

7-**المعوقات الخاصة بإدارة الموارد البشرية:**ضعف الموارد البشرية المسيرة للجماعات المحلية وهو المؤشر الذي يؤدي الى فاعلية الجماعات المحلية في انجاح تطبيق السياسة العامة ووجود مسؤولين محليين قادرين على التسيير العمومي الحديث ،فاغلب البلديات تعاني من ضعف مستوى التأطيرالذي تبلغ نسبته 2.06بالمئة وضعف التاطير على مستوى البلديات مرتبط بانسداد ابواب الترقية

وغياب المحفزات المالية التشجيعية نظرا لعدم توفر الموارد المالية للجماعات المحلية تمكنها من توظيف

مؤهلين للتحكم في تسيير الاختصاصات المسندة اليهم فضعف التاطير يشكل الاشكال الاول للبلديات فعلى مستوى 1541 بلدية هناك 15493اطار يحمل شهادة التعليم العالي وهناك 800 بلدية لاتتوفر على اطار جامعي بسبب نقص مواردها او بعدها

المحور الثالث: الادارة المحلية في مصر

اولا:نظام الادارة المحلية في مصر:حافظ نظام الإدارة المحلية فى مصر منذ العصور الفرعونية القديمة مرورا بالعصور الحديثة والفترة المعاصرة على نمط الحكم المركزى الجامد حيث تهيمن الحكومة المركزية على كافة مقاليد عملية وضع وتنفيذ ومتابعة والرقابة على السياسات العامة ؛ وتهميش دور الوحدات والأجهزة المحلية غير أن الطموحات والرغبة فى تغيير نمط حكم المركزى وتطبيق اللامركزية فى نظام الإدارة المحلية بمصر عقب ثورة 25 يناير 2011 وبما يتوافق مع أهم أهداف الثورة وهو تحقيق الحرية والديمقراطية ؛ كان دافعا للبعض للمطالبة بأن يكون الدستور والقوانين بعد الثورة الركيزة الأساسية فى عملية تطوير وزيادة دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية فى عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة والرقابة عليها .

1-الإطار الدستورى لنظام الإدارة المحلية بمصر: جاءت المواد المتعلقة بنظام الإدارة المحلية فى الدستور الحالى 2014 فى الفصل الثانى من الباب الخامس الخاص كفرع من فروع السلطة التنفيذية، مما يكرس النهج المستمر دستور يا والمتعلق بمركزية السلطة، وعدم القدرة على التحول إلى نظام لا مركزى وبالتالى لم يحسم الدستور قضية استقلال الإدارة المحلية عن السلطة التنفيذية، والمواد المتعلقة بالإدارة المحلية فى الدستور هى المواد من 175و183 والتى تدور حول مجموعة من الأمور يعد من أهمها وضع ميزانية مستقلة للمحليات وإمكانية انتخاب المحافظين، ومنع تدخل السلطة التنفيذية فى قرارات المجلس

المحلى التى تصدر فى حدود اختصاصه، واعتبارها قرارات نهائية، ومن أهم ملامح الإدارة المحلية فى ظل هذا الدستور (فرغلي)

مؤشرات دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية فى عملية السياسات العامة بمصر :خلال الفترة بين عامى1995 و 2015 ؛ صدرت العديد من الدراسات والأبحاث التى تناولت بالتحليل والنقد أوجه القصور والضعف فى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية وفى مقدمتها قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1997 السارى حاليا حيث خضع نظام الإدارة المحلية لمدة تقارب الأربعين عاما لذلك القانون الذي لم يتح للسلطة التشريعية في مصر مناقشته أو الموافقة عليه نظرا لصدور القانون بقرار جمهوري في العطلة البرلمانية. وكرس ذلك القانون نظام" المجالس التنفيذية "لتقوية دور الحكومة في المحليات وحدد العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية وبين المجالس التنفيذية بأن تعطى الأولى توصيات لأنه صممت على أن تكون مجالس رقابية وليست مجالس لاتخاذ القرار على أن تكون للثانية كل السلطات التنفيذية وسلطة اعداد الموازنات (العامة، 1999)

و يمكننا عرض بعض مؤشرات ضعف فعالية الإدارة المحلية بمصرفيما يلي:

1-**المركزية:**احتفاظ السلطة المركزية بالسلطات والصلاحيات وعدم تفويض المحليات وفقا للدستور والقانون

2-**المعوقات التمويلية:** من أهمها :مركزية الإنفاق العام حيث تسيطر الحكومة المركزية على جوانب الإنفاق العام ووصاية الحكومة المركزية على الموارد المحلية علاوة على ضآلة موارد المحليات وعدم كفايتها لتغطية جوانب الإنفاق المتعددة؛ وامتداد وصاية الحكومة المركزية على المحليات في إعدادها لمشروع الموازنة المحلية حيث ترفعها الأمانة العامة للإدارة المحلية إلى وزارتي المالية والتخطيط ثم إلى مجلس النواب للتصديق عليها.

3-المعوقات البيروقراطية :من أهمها :انعدام التوازن بين السلطات والمسئوليات الخاصة بالمحافظين بالإضافة إلى انتفاء مبدأ المساءلة لأفرع الخدمات من جانب الوحدات المحلية؛ وعدم وجود عنصر المساءلة الشعبية للمسئولين التنفيذيين المحليين نتيجة لاعتبار الموظفين المحليين تابعين للوزارات المركزية أكثر من تبعيتهم للمحليات مما يضعف ولاءهم للمحليات.

4-سوء التقسيم الإداري للوحدات المحلية: بعدم توفر معايير تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية مثل العوامل الديموغرافية والبناء الاجتماعي والموارد المالية والبشرية

5-**ضعف التعاون والتنسيق بين المجالس المحلية:** مما يؤدى إلى عدم التنسيق وازدواج في العمل بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية المحلية وخلق فجوة بين المجلسين

6-**ضعف التنسيق الراسي والأفقي بين المستوى المركزي والمستوى المحلى:** نظرا لتباين أنماط الاتصال من وزارةلأخرى ؛ وتعدد الجهات المنوط بها الرقابة على أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية وتضارب توصياتها مما يؤدى إلى بطء الأداء وتعطيل العمل. (فرغلي د.، 2019)

7-**المعوقات الخاصة بإدارة الموارد البشرية** :وتشمل الولاء المزدوج للموظف المحلي نظرا لتبعيته للوزارة الأم مما يؤدى في النهاية إلى ضعف إنتاجية موظف المحليات؛ واستئثار الحكومة المركزية بالكفاءات المتميزة بالعاملين وتكديسهم في دواوين الوزارات ؛ بالإضافة إلى عدم وجود نظام متكامل لوضع توصيف وظيفي أو وجود معايير علمية لتقويم الأداء أو نظام لإحلال الموارد البشرية في المحليات؛ وكذلك ضعف القيادات المحلية لعدم ارتكاز عملية اختيارهم على أسس موضوعية أو معايير وضوابط محددة؛ واستئثار الإدارة المركزية بفرص التدريب؛ إلى جانب عدم المساواة في المعاملة الوظيفية بين العاملين في المحليات والعاملين في المواقع المركزية من حيث الحوافز المادية وفرص النمو الوظيفي مما يؤدى إلى ضعف الحافز للإجادة والتطوير الذاتي.

8-تدنى نسبة الإقبال على ترشيح المواطنين لأنفسهم أو على المشاركة بالإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية

مؤشرات دور أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية فى عملية السياسات العامة في تونس : و يمكننا عرض بعض مؤشرات التحول في تجربة تونس بعد الثورة والعوامل المساعدة في ذلك ومنها:

تونس تتميز بدرجة عالية من العمران الحضري، إذ ان نحو 70 في المائة من المواطنين البالغ عددهم 11 مليونا يعيشون في البلدات والمدن. والقطاع الحضري في تونس هو أنشط قطاعات الاقتصاد الوطني وأكثرها حيوية، ويبلغ نصيبه أكثر من 85 في المائة من إجمالي الناتج المحلي.

1-المركزية: في ظل النظام السابق الذي اتسم بالمركزية الشديدة في اتخاذ القرارات، لعبت المجالس البلدية دوراً محدوداً نسبياً في التنمية المحلية. ولم تتعد حصتهم من إجمالي الإنفاق العام 4 في المائة. وبحكم القانون فقد تولت المجالس البلدية مسؤوليات وظيفية محدودة (الدولي، 2014).

تونس منذ تعزيز السلطة اللامركزية في دستور 2014؛ والذي يقضي بالتزام السلطة المركزية بدعم اللامركزية في إطار وحدة الدولة. إذ اعتُبِرَت اللامركزية، منذ سقوط بن علي، وسيلةً للحفاظ على وحدة الدولة في تونس مع تعزيز أدوات الديمقراطية عبر إنعاش عملية إرساء اللامركزية ووضع الأسس القانونية والسياسية لّلامركزية، والهياكل التي استُحدِثت لتطبيقها. والتحدّيات الضريبية واللوجستية التي تواجه التطبيق

2-الشفافية:وفي أعقاب ثورة عام 2011، اضطرت السلطة السياسية الانتقالية في تونس إلى إعادة التفكير بشكل جدي في دور الدولة ومركزية القرار، وتقييم دور المجالس البلدية في التنمية الحضرية. وجاء الدستور الجديد، الذي تم إقراره في وقت سابق من هذا العام، ليتضمن التزامات واضحة بدعم اللامركزية. وترسم وثيقة الدستور رؤية تتمتع فيها دوائر الحكم المحلي بسلطات واسعة، مع تحملها مسؤولية توفير الخدمات المحلية على أساس مبادئ الشفافية ومشاركة المواطنين والخضوع للمساءلة أمامهم.

ولقد أشارت الحكومة الانتقالية إلى عزمها وضع المجالس البلدية في صلب عملية التنمية الحضرية، من

خلال جعلها أكثر فعالية ونشاطاً في تخطيط وتنفيذ وتوفير مرافق البنية التحتية والخدمات البلدية. وثمة إجماع واسع حالياً على أن مجالس البلدية المنتخبة ورؤساء البلديات يجب أن يكونوا أكثر من مجرد "متفرجين سلبيين" في التنمية الحضرية، وأن يصبحوا أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة أمام المواطنين. وأخيراً تُدرِك إدارات الحكومة المركزية الرئيسية (مثل صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية، والإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية) الحاجة إلى الإصلاح وإعادة تنظيم الطريقة التي يجري بها تقديم المساندة لدوائر الحكم المحلي. (الدولي، مرجع سابق، 2014)

3-المعيقات التمويلية:يعدّ الوضع المالي للجماعات المحلّية التونسية حرجاً للغاية. فالموارد المحلّية التي تحصّلها من جباية الضرائب المختلفة (على العقارات المبنيّة والأراضي غير المبنيّة والمؤسّسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية والفنادق) ذات عائد ضعيف

كما ينتج عنها تفاوت في العائد الجبائي الذي تحصّله الجماعات المحلّية ضئيلٌ للغاية مقارنةً بالعائد الذي تحصّله السلطة المركزية. حيث أن مجموع عوائد البلديّات تمثّل حوالي 2.4% من العوائد الجبائية على المستوى الوطني؛ وهو رقم أقل بكثير من تلك التي تسجّلها غيرها من الدول (4.8% في المغرب، 15.2% في فرنسا، 12% في إنجلترا، 48% في ألمانيا،43%في الولايات المتحدة الامريكية) (طرشونة، 2019)

وبالتالي تحاصر الديون البلديّات، ويجد بعضها صعوبةً في تغطية نفقات التشغيل. وقد ازداد الوضع تعقيداً باستحداث 86 بلديةً منذ عام 2014 لتغطية كال التراب الوطني كما ينصّ الدستور .لا شك أن مسألة

المالّية المحلّية مقلقة، إلا أنّها لا تشكّل في رأينا عائقاً كبيراً أمام مستقبل اللامركزية في تونس. فمعدّلات الدين، باستثناء بعض البلديّات، لا تزال تحت السيطرة

4-المعوقات الخاصة بإدارة الموارد البشرية:الإضافة إلى المشكلة المتعلّقة بالمالية، تعاني الجماعات المحلّية من غياب الكفاءات المهنية؛ إذ لا تتعدّى نسبة الكوادر المؤهّلة 10% (المتوسّط الوطني)، تشمل الكوادرالفنّية القائمة بالخدمات العامّة الأساسية وتنفيذ برامج الاستثماروتشكّل نسبة الجماعات المحلّية التي تفتقر إلى الموظّفين الأكفاء 90%

والمناصب الإدارية في الجماعات المحلّية لا تشكّل عامل جذب، في ظل غياب وظيفةٍ عمومية مستقلّة على المستوى المحلّي، وانخفاض الرواتب وفرص الترقّي في الوظيفة وفي مستوى المعيشة. ولا ينصّ قانون الجماعات المحلّية على إنشاء وظيفةٍ عموميةٍ مستقلّة على المستوى المحلّي.

نتائج الدراسة: من خلال هاته الورقة البحثية توصلنا ال النتائج التالية:

-وجود تطبيق للامركزية في النصو القانونية خلافا لواقع الجماعات المحلية

-العجز المالي للجماعات المحلية في البلدان الثلاث

-ظاهرة الفساد على مستوى الجماعات المحلية خاصة الجزائر التى لها موارد مالية هائلة

-عدم تطبيق مدخل التسيير العمومي الحديث في الجماعات المحلية والحوكمة والرقمنة في تحسين تسيير الخدمة العمومية ومازالت الجماعات المحلية من خلال المؤشرات المطروحة لاتؤدي دور فعال .

توصيات الدراسة:

على ضوء ما كشفت عنه الدراسة من عناصر فعالية دور المؤسسات والأجهزة المحلية فى صنع وتنفيذ السياسات العامة فى كل من الجزائر،مصر ،تونس ؛ فإنه يقترح إصلاح أوجه القصوروالضعف التى كشفت عنها الدراسة فى المؤشرات الخاصة بالسياسات والهيئات الإدارية المحلية للدول الثلاث فى مشاريع قانون الإدارة المحلية او الجماعات المحلية بما يلى:

1- ضرورة تعديل النصوص القانونية ونقل السلطات التنفيذية من الحكومة المركزية إلى المحليات.

2-تعديل عدد وتشكيل المجالس المحلية :وذلك بدمج المجلسين الشعبي والتنفيذي في مجلس واحد لضمان فعالية التنسيق بين الأنشطة وضمان المساءلة الشعبية الفعالة للأجهزة المحلية.

3-إعادة تفعيل دور المجلس الأعلى للإدارة المحلية حيث أن دوره محوري في الإصلاح ورسم سياسات عامة للمحليات تضمن التنسيق بين المحافظات المختلفة.

4-إعادة النظر في التقسيمات الإدارية الحالية والتي تنقصها مرونة الاستجابة للمتغيرات المجتمعية والسكانية والاقتصادية المتسارعة ،مع النظر فى سن قانون خاص بالمدن الكبرى على غرارالتجربة البريطانية واليابانية والماليزية يراعي الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية الخاصة والمتفردة لهذه المناطق.

الخاتمة :

تحول مؤشرات اجهزة واداء الجماعات المحلية ال مؤشرات فعالة بوجودمشروعٍ سياسي ومؤسّسي ومالي حقيقي تترابط عناصره لتصنع نظاماً متكاملا ولا شك أن إرساء اللامركزية يؤثّر في بناء الدولة والنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدول الثلاث، لذا يجب قبل الدفع بأيّة سياسةٍ لإرساء اللامركزية، أخذ كل تلك المؤشرات في الاعتبار.

قائمة المراجع:

Wilhelm Hofmeister, Edmund Tayao & Megha Sarmah,. (2017). Federalism and decentralization: perceptions for political and institutional reforms,. pp. 1-22.

احميدات الصديق، و رابح كشاد. (2022 مارس, 15). نحو تسيير عمومي جديد للجماعات المحلية في الجزائر ،اية اضافة؟ (مجلة الاقتصاد الجديد، المحرر) *13*، الصفحات 260-280.

البنك الدولي. (2014). *تدعيم مجالس الحكم المحلي في تونس خطزة اولى نحو اللامركزية*.

البنك الدولي. (2014). *مرجع سابق*.

.المتضمن قانون البلدية1963من الدستور الجزائري سنة 11المادة .(n.d.) .ا ,الجزائرية

الغياشي عجلان. (2014). حوكمة الجباية المحلية كالية لتحقيق التنمية المستدامة حالة ولاية المسيلة -2008-2014. *مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير*.

جعفر انس قاسم. (1988). *اسس التنظيم الاداري في الادارة المحلية في الجزائر* (الإصدار ديوان المطبوعات الجامعية). الجزائر.

حسن علواني. (2001). اللامركزية في السياق المعاصر ،الابعاد والمحددات واشكالية التطبيق. (مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، المحرر) 3-5.

حسن علواني. (بلا تاريخ). مرجع سابق. الصفحات 7-9.

حياة حمال. (2021-2022). اداء الجماعات المحلية في الجزائر في عملية تنفي\ السياسة العامة. (جامعة العربي بن مهيدي، المحرر) *مإكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية*، صفحة 29.

حياة حمال. (بلا تاريخ). المرجع السابق. 64.

خنفري خيضر. (2010-2011). تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق. *اطروحة لنيل درجة الدكتوراه*.

د.احمد زهران فرغلي. (افريل, 2019). المرجع السابق. *20*، صفحة 287.

د.زهران فرغلي. (بلا تاريخ). فعالية دور الادارة المحلية في السياسات العامة. *دراسات*، صفحة 284.

.كرة *ماجستير*\م .اثر اللامركزية على الاستثمار في الجزائر .(n.d.) .ل ,رفيق

سكينة عاشوري. (2014). الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية،رسالة غير منشورة. (كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، المحرر) الصفحات 22-14.

شرفي جباري، و بسمة عولمة. (2015). تعبئة الموارد الجبائية المتعلقة بالضرائب كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية. *المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية*، صفحة 118.

صالح ساكري. (2007-2008). المعوقات التنظيمية واثرها عل فاعلي الجماعات المحلية. *مإكرة ميدانية لنيل شهادة الماجستير*، صفحة 137.

صالح ساكري. (بلا تاريخ). المرجع السابق . صفحة 138.

عبد المطلب غانم. (7 مارس, 2001). اللامركزية والتنمية الادارية. (مركزدراسات واستشارات الادارة العامة، المحرر) الصفحات 53-59.

عجلان. (2014). المرجع السابق. صفحة 175.

كلية العلوم الاقتصاديةوالتجارية وعلوم التسيير. (2016). الملتقى الوطني الاول حول التسيير المحلي بين اشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية البلديات نموذجا.، (الصفحات 88-131). الجزائر.

كمال المنوفي. (مارس, 2001). اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة. الصفحات 11-14.

لطفي طرشونة. (31 يوليو, 2019). التجربة التونسية في ارساء اللامركزية من\ عام 2014. *مجلة مبادرة الاصلاح العربي*، صفحة 9.

مركز دراسات واستشارات الادارة العامة. (1999). تطوير نظام الادارة المحلية في مصر.

هاني عبد الرحمان العمري. (2009). منهجية تطبيق بطاقة الاداء المتوازن في المؤسسات السعودية. (المؤتمر الدولي للتنمية الادارية - نحو اداء متميز في القطاع الحكومي، المحرر) صفحة 8.