



جامعة محمد خضير - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



تحديات وآفاق اصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

- الولايات المنتدبة أنموذجاً -

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص : سياسات عامة وإدارة محلية .

إشراف الأستاذة :

كحول وحيدة .

اعداد الطالبة :

موساوي راشدة .

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
الأستاذ المشرف	كحول وحيدة	مشرفاً ومقرراً

السنة الجامعية : 2015 / 2016

حكمة

لا يكتب الإنسان كتابًا في يومه
إلا قال في نفسه لو غير هذا لكان أحسن
ولو زيد هذا لكان يستحسن ولو ترك هذا
لكان أفضل

وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على

استيلاء

النقص على جملة البشر

العماد الأصفهاني

شكر

ربِّ أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ بإتمام
هذا العمل، وعلى ما منحتني من صحة وقدرة على
تخطي الصّعاب وتذليل العقبات.

أخص بالشكر والتقدير الأستاذة: كحول وحيدة على
قبولها الإشراف على موضوع الدراسة وكذا توجيهاتها
القيمة والسديدة لي لكي أتم بكل جوانب هذا العمل.
إلى الشموع التي تحترق لتنير درب العلم، إلى كل من
علمنا حرفاً وكان لي عوناً في كل مساري التعليمي. إلى
كل أساتذتي الكرام ومن ذلك شكري الجزيل موصول
للأستاذ الدكتور محمود نور الدين، وإلى كل الطاقم
الإداري لقسم العلوم السياسية جامعة محمد خيضر
وبالأخص رئيس القسم الدكتور محفور عبد الكريم على
مساندته لي.

كما لا أنسى أن أشكر زملائي في العمل الذين ساعدوني
بكل إخلاص.

الإهداء

إلى الذي عندما كنت أقتضي مراحل ضعفي كان
قوتي.

وعندما احتضنت يداه يدي سلمته أمري.
وحين قررت أن أمشي كان دربي.

إلى الذي زرع في قلبي الحب وسقاني من بحر الأمل
وعلمني أن الحياة كفاح يليه نجاح، إلى الذي تعلمت
على يده أن الحياة حماسة بركان لا تنبت على قمته
أعشاب التردد.

إلى الذي يناديني ابنتي فتشفي جروحي.
والذي حفظه الله.

إلى الرائعة التي لم يصفها حكيم ولا شاعر صاحبة القلب
المحب الطاهر، أجمل وردة في شهر ميلادها إلى التي
دفعتنني إلى النجاح عندما ينست من الفشل والتي
أعطت لذاتي وجودًا ولنفسي غاية.

والذي حفظها الله

إلى المؤنس في غربتي، أجمل حلم يراودني إلى الفرحة
في غربتي ألقى دمع في ماتمي.

أخي: العربي، علي.

إلى جميع أخواتي.

إلى أصدقائي الذين ساعدوني بإخلاص وغيروا معني

الحياة في نظري بتشجيعهم المتواصل لي:

تواوة ياسين، خليفني عبد الرحمان، موساوي سعاد (أم

أحمد) ، عريبسي كميلية.

إلى كل من ساعدني لانجاز هذا العمل ولو بالكلمة

الطيبة.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذا.

راشدة



مقدمة

تتزامن هذه الدراسة مع استحداث الدولة الجزائرية لهيئات محلية جديدة تتمثل في الولايات المنتدبة كمقاطعات ادارية اضافة الى الاهتمام المتزايد من قبل المؤسسات المحلية والعالمية بموضوع الادارة المحلية وكيفية تطويرها وتنظيمها وإعادة هيكلتها.

أهمية الدراسة:

وتبرز أهمية هذه الدراسة من كونها محاولة لتشخيص وتقسيم التنظيم الإداري الجزائري وخصوصا التنظيم اللامركزي من خلال تحليل أجهزة الإدارة المحلية وخاصة بعد استحداث هذه الهيئات الجديدة على المستوى المحلي انطلاقا من أهم الإصلاحات القانونية والإدارية المالية التي مست هذه الأجهزة مع تحديد وإبراز أهم التحديات والصعوبات التي تواجهها خاصة مع تزايد مطالبات المواطنين بالمشاركة في صناعة السياسات العامة وتسيير الشؤون العامة وذلك راجع لانعدام الثقة في أقرار الدولة الجزائرية لإصلاحات جديدة مست المستوى المحلي للنظام الداخلي للدولة الجزائرية وبالتالي تم اعطاء هذه الأجهزة أو الهيئات المحلية بالغ الأهمية كوسيلة للاستجابة للمتطلبات الشعبية ومن ثم محاولة وضع حلول واستراتيجيات وكذا مقترحات لتطوير وتحسين واقع الإدارة المحلية في الجزائر بحيث تستطيع أن تحقق الأهداف والغايات المرجوة .

أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب الذاتية: ان المتمعن في الإدارة المحلية الجزائرية وتطورها يلاحظ جملة من اصلاحات قد اقرتها الدولة الجزائرية باختلاف زمانها وكذا الظروف التي كانت حتمية لإقرارها، ورغم تعدد هذه الإصلاحات الا انها لم تف بالغرض المنشود وبسبب فشلها وعدم تحقيق مساعي السلطة المركزية واشباع حاجات المواطنين بالدرجة الاولى كانت ولا زالت تتوالى هذه الإصلاحات الى غاية اليوم وهذا ما دفعنا لدراسة آخر هذه

الإصلاحات بما فيها اعتماد الولايات المنتدبة كمقاطعات إدارية لتقليل من مشاكل وصعوبات الإدارات المحلية وتحقيق رغبات المواطنين.

- الأسباب الموضوعية: تقديم رؤية علمية حول واقع الإدارة المحلية في الجزائر على اعتبارها أهم ركائز الديمقراطية وكذا قربها من المواطن يجعل لها تلك القدرة على استيعاب وإدراك احتياجاتهم ومطالبهم.
- ومحاولة البحث عن تلك العراقيل التي تحول دون الوصول إلى التسيير الأمثل لهذه الأجهزة المحلية.

أدبيات الدراسة:

إن الصفة التراكمية التي تتميز بها الحقول المعرفية تجعلنا نبحت دوماً عن مختلف الدراسات السابقة بهدف الاستفادة منها، أو الأخذ والانطلاق من النقائص لأن المعرفة العلمية تمتاز دائماً بالنسبية خاصة في حقل العلوم الإنسانية.

فمن جانب الكتب تم الاستعانة بكتاب المؤلف عمار بوضياف " الوجيز في القانون الإداري " طبعته الثالثة والذي تطرق فيه إلى الأسس العامة للتنظيم الإداري بدءاً بالمركزية الإدارية وبالتركيز على أهم الأسس للإدارة المحلية في التنظيم الإداري الجزائري دون اغفاله للإطار المفاهيمي للإدارة المحلية لكنه لم يتطرق إلى الصعوبات التي تواجهها الإدارة المحلية في ضبط إصلاحها.

الإطار الزمني للدراسة: لقد تم تحديد تاريخ هذه الدراسة من تاريخ استحداث الولايات المنتدبة سنة 2015، ولكن كان من اللزوم دراسة نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر وأهم الإصلاحات التي مستها منذ الاستقلال.

السؤال المركزي:

تحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في النظام الداخلي للدولة الجزائرية ومع حتميات التغيير المتسارعة على المستوى العلمي والتكنولوجي كان من الواجب على الدولة الجزائرية أحداث إصلاحات بنائه وفعالة من أجل تطوير عدة أجهزة وهيئات سواء على المستوى المركزي أو المستوى اللامركزي بدءاً بإصلاح الإدارة المحلية

وفقا لنصوص قانونية وتنظيمية التي عرفتھا في حقب زمنية وظروف سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة ومنه نطرح الاشكالية التالية:

كيف تساهم الإصلاحات المستحدثة للإدارة المحلية في تفعيل دورها للاستجابة للمتطلبات الشعبية في الجزائر؟ وكيف أثر استحداث الولايات المنتدبة على الإصلاحات الإدارية على المستوى المحلي في الجزائر؟

التساؤلات الفرعية:

- ما هو واقع الإدارة المحلية في الجزائر؟
- ماهي الانعكاسات التي صاحبت الإصلاحات المحلية؟
- ما هي مميزات الولايات المنتدبة في الجزائر؟

فرضيات الدراسة:

- تعرقل ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر عملية اصلاح الإدارة المحلية.
- تطور الإدارة المحلية في الجزائر مرهون باعتماد الوسائل الحديثة.
- اشراك المواطن في صنع القرار المحلي يساهم في ديمقراطية عمل الإدارة المحلية.

الإطار المنهجي:

قصد التوصل الى الاجابة على تساؤلات الدراسة المطروحة، والالمام بأهم ابعادها ومضامينها تم الاعتماد على المناهج و المقتربات التالية مع محاولة تطبيق اسس الترابط والانسجام بينها:

- المنهج الوصفي: من خلال وصف ومعرفة ابعاد الإدارة المحلية.

- المنهج التحليلي: وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بنظام الإدارة المحلية في الجزائر وكذا تحليل جل البيانات والمعلومات المستوحاة من المعاينات الميدانية التي قمنا بها داخل اهم الاجهزة ذات الصلة بالإدارة المحلية.
- منهج دراسة حالة: من خلال الدراسة الميدانية للمقاطعة الإدارية أولاد جلال.
- المقترح القانوني (المؤسسي): الذي يرى أن التغيير في مختلف مجالات الحياة يبدأ عند الاطر التنظيمية كما ينتبه عندها. ويتجلى تطبيق الاقتراب اداريا في الجزائر عندما نركز على التغيير والاصلاح الذي حصل في القوانين المنظمة لسيرورة الادارة المحلية واستحداث هيئات جديدة (الولايات المنتدبة).

هيكل الدراسة:

لقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، بحيث تم تخصيص الفصل الأول للتأصيل المفاهيمي و النظري لمتغيرات الدراسة، بينما تضمن الفصل الثاني واقع الإدارة المحلية في الجزائر: نشأة و تكويننا و أهم البرامج الإصلاحية التي مستها، لتختتم الدراسة بإختيار الولايات المنتدبة كأنموذج لآخر الإصلاحات التي مست الإدارة المحلية في الجزائر وماهي أهم تداعياتها.

الفصل الأول:

التأصيل المفاهيمي والنظري للدراسة

قبل أن نتطرق للجانب التطبيقي للدراسة كان ولا بد أن نتطرق الآ الجانب النظري محاولين وضع الأسس المفاهيمية والنظرية لمتغيرات الدراسة والإمام بكل ما يساعدنا في الجانب التطبيقي وبالتالي سنتطرق في هذا الفصل للجانب المفاهيمي والنظري لكل من الإصلاح الإداري والإدارة المحلية وكذا اللامركزية بأنواعها وخاصة اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري

يعتبر الإصلاح الإداري ذو طبيعة مرنة وتوافقية فحيث لا يمكن أن نغفل أهميته الكبيرة، فهو هدف كل دولة وكل نظام إداري كان أو سياسي ، فهو يُعني بمعالجة أوجه القصور والخلل داخل الإدارة العامة. وعملية الإصلاح الإداري ليست تلك العملية العفوية والعشوائية وإنما هي عملية منظمة و دقيقة تتجلى فيها جملة من الخصائص والآليات وكذا الاستراتيجيات التي تضمن لها الدقة والنجاح في غاياتها. ولا بد من الاهتمام بعمليات الإصلاح والتطوير الإداري وكذا التنمية الإدارية إذا أردنا تحقيق مجتمع قوي ورائد في جميع المجالات.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري:

إن مفهوم الإصلاح الإداري من المسلمات المتفق عليها على أساس أن الدولة المعاصرة وحضارتها تقاس بقدرتها على الوفاء بحاجات المجتمع والارتقاء بأفراده إلى مدارج متقدمة من العيش الكريم والحياة الآمنة من خلال إشباع حاجاتهم ورغباتهم وطموحاتهم المتزايدة والمتعددة و الآنية منها والمستقبلية وتأسيساً على ذلك فإن الأجهزة العامة التي امتد نشاطها التقليدي الذي يشمل تنظيم وممارسة مختلف الوظائف⁽¹⁾

¹ حمد احمد سيد احمد الحاج، " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية"، رسالة ماجستير. (معهد دراسات الإدارة العامة وتحكم الاتحادي، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم، 2006)، ص 35.

الاجتماعية والاقتصادية قد توسعت اختصاصاتها وتزايدت السلطات الممنوحة لها يوماً بعد يوم مما جعل من الأهمية تتابع وتواصل الجهود المبذولة لتحسين مستويات أدائها وزيادة كفاءتها⁽¹⁾.

سنحاول طرح مجموعة من التعاريف التي تناولت الإصلاح الإداري ومحاولة الوصول إلى تعريف إجرائي رغم اختلاف و جهات نظر الكتاب و الباحثين .

1/ تعريف الإصلاح الإداري:

▪ لغة: عُرِف الصَّلاح، ضد الفساد، أصلح الشيء بعد إفساده: أقامه، الإصلاح نقيض الإفساد، أصلح الدابة أحسن إليها، والاستصلاح ضد الفساد، وصلاح وصلاح من أسمار مكة⁽²⁾.

اصطلاحاً:

يستخدم مصطلح الإصلاح الإداري للدلالة على التغيير في القيادات الإدارية والتغيير في الأنظمة والتشريعات والتغيير في الهياكل وفي أنماط السلوك وفي الرؤية المستقبلية ورسم السياسات والاستراتيجيات بعيدة المدى في نظم التكوين العلمي والتأهيل المستمر لتطوير الموارد البشرية وتحفيزها لتكون قادرة على إحلال تكنولوجيا المعلومات عبر بوابات الحكومة الالكترونية محل الإدارة البيروقراطية القديمة بأوراقها وبإجراءاتها الروتينية⁽³⁾.

ويعتقد منتجمري **Montgomery** أن الإصلاح الإداري عملية سياسية ويتحدث كل من درور (**Dror**)

ولي (**Lee**) على انه تغيير موجه أو مرغوب للملامح الرئيسية لنظام إداري⁽⁴⁾.

(1) مرجع نفسه، ص 35.

(2) فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني. الرياض: مركز الدراسات والبحوث، 2007، ص 41.

(3) سمير عماد الشويكي، المعجم الإداري. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2006، ص 44.

(4) فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق، ص 44.

ويعرف الدكتور محمد فؤاد مهنا للإصلاح الإداري بأنه " التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة من حيث تكوينه زمن حيث سير العمل فيه بحيث تكون أهم عناصر هذا التنظيم العلمي... سم السياسة العامة الرشيدة التي يقوم عليها بناء الإصلاح الإداري كله⁽¹⁾.

على الرغم من الاختلاف وعدم الاتفاق بين الباحثين والممارسين حول مفهوم وتعريف مصطلح الإصلاح الإداري إلا أن جهوده لوضع خط عام لهذا المفهوم لم تذهب سدى حيث أنه بعد الاستعانة بخبرات الدول الغربية وربطها بالإطار العام للمبادئ العامة للإصلاح الإداري خرج الباحثون باتفاق عام حول هذا المفهوم لتشير الدلائل التالية على هذا الاتفاق:

1/ يوجد هناك اتفاق عام بين الباحثين على أهمية ربط الإصلاح الإداري مع الأهداف الحكومية الموضوعية بشكل رسمي.

2/ لا يتوقف دور الإصلاح الإداري على اصلاح النظام فحسب بل يتعدى ذلك ليشمل الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي تحت مظلة من الأهداف الأخلاقية.

3/ يضم الإصلاح الإداري التركيز على المبادئ والقيم الأخلاقية.

4/ يعتبر الإصلاح الإداري تغير موجه مخطط له.

5/ يتأثر تعريف الإصلاح الإداري في أي دولة بالمواقف والأحداث السائدة داخلها.⁽²⁾

ومما سبق طرحه لتعاريف متعددة للإصلاح الإداري نحاول وضع تعريف إجرائي لهذا المفهوم: فهو عملية هادفة ومنظمة تسعى إلى تحسين وتنظيم الأجهزة الإدارية التي تتولى الوظائف الإدارية في الدولة، مما يؤدي إلى زيادة الفعالية في قدرات الموظفين والعمليات الإدارية وذلك بتقويم ما بهذه الأجهزة من إختلالات وأوجه القصور التي تتطلب التدخل لإصلاحها.

(1) زيد بن محمد الرماني، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري. الرياض: دار الصمعي للنشر والتوزيع، 2004، ص 38.

(2) علاء فرج الطاهر، التخطيط الإداري. الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، 2011، ص 237.

2/ نشأة الإصلاح الإداري:

أما نشأة الإصلاح الإداري فهناك من حددها بثلاث مراحل على النحو التالي:

- المرحلة الأولى: الواقعة بين أواخر السبعينات حتى أواخر الثمانينات، وقد عنيت بكيفية التحكم في الإنفاق الحكومي وظهرت أثناءها فكرة أن الحكومة يجب أن تعمل أكثر وبتكلفة أقل، وهذه الموجة لا تزال مستمرة عن طريق الترشيح المالي في معظم الدول.
- المرحلة الثانية: تمتد من أواخر الثمانينات إلى التسعينات، وخلالها تغير هدف الإصلاح الإداري من الكم إلى الكيف، ومحاولة الوصول إلى حكومة أفضل (**Better government**) والتركيز على تحسين جودة الخدمات المقدمة والشفافية واللامركزية.
- المرحلة الثالثة: تهتم بالمحافظة على ما تم انجازه والتصدي لبعض السلبيات التي نشأت أثناء الموجتين السابقتين، ، والإصلاح الإداري عبر هذه المراحل تباينت تطبيق آلياته ومع ذلك يظل عملية صعبة ومعقدة وتحتاج إلى ثقافة خاصة بمفاهيمها، وعملية توجيه وإدراك لأهميتها وتعريف بالوسائل المعتمدة في تنفيذها؛ وكان يطلق على الجهود المصممة خصيصا لتحقيق تغييرات فرعية وتدرجية في نظام الإدارة العامة وإجراءات التحسين لعنصر أو أكثر من الأجهزة الإدارية والعاملين فيها للوصول إلى مستوى أفضل من الأداء وتقديم الخدمات⁽¹⁾.

والإصلاح لا يتلخص بالديمقراطية أو هيكله المؤسسات الإدارية والاقتصادية لأنه ما يعرف من زاوية علم الاجتماع تيار يسعى لترسيخ مفاهيم لا تنفي الموجود لكن تريد تطويره باتجاه هدف محدد.

ويحاول الوطن العربي ممثلا في دوله ومؤسساته وتنظيماته المحلية الإقليمية والعربية اللحاق بركب التطور وقد أصبح من المسلمات المتفق عليها أن الإدارة الحديثة عنصر من عناصر التنمية وذات تأثير حيوي ومباشر في تحقيق حلم هذا الوطن والارتقاء بشعبه إلى مدارج متقدمة من العيش الكريم والحياة الآمنة وإشباع حاجاته الأساسية وتلبية متطلباته الآنية والمستقبلية، ومن هذا تكمن الحاجة إلى جهود متعددة

(1) فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق، ص 47.

ومتلاحقة للإصلاح الإداري على المستويين المحلي والعربي فعلى المستوى العربي قامت كل دولة من الدول العربية بإنشاء العديد من الأجهزة والمؤسسات المتخصصة في مجال الإصلاح الإداري ، وعلى المستوى العربي قامت الدول العربية بإنشاء المنظمة العربية للعلوم الإدارية⁽¹⁾.

3/ خصائص عملية الإصلاح:

- إن الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية وإذا كان هناك إصلاح جزئي سيكون في الإطار الشامل للإصلاح الإداري .
- إن الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية.
- إن الإصلاح الإداري عملية إدارية تحتاج إلى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة .
- إن الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث تحتاج التعاون الفريق من قيادة كمثل ومؤثر في الآخرين بجانب العاملين (قادة، موظفين، جمهور).
- إن الإصلاح الإداري يرتبط بالبيئة حيث يتأثر بالعادات والتقاليد والقيم (الثقافة).
- يتأثر الإصلاح الإداري بالدرجة الأولى بالإنسان ولا تقارن عملية استيراد الحلول للمشاكل مثل استيراد التكنولوجيا (الآلات ، المواد)⁽²⁾.
- الاهتمام بالتشريعات والنظم والتأكيد وضرورة مراجعتها وتعديلها وإزالة الغموض والتداخل والتضارب بين نصوصها.
- المراجعة الدورية للهياكل الإدارية وللخرائط التنظيمية ومحاولة جعلها معبرة عن الواقع ومنسجمة مع نصوص القوانين وتقليل الفجوات بين الإدارات والأقسام.

(1) محمد أحمد سيد الحاج، مرجع سابق، ص 34.

(2) محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الالكترونية. [د.م.ن]: دار الكتاب القانوني، 2007 ، ص14.

- التركيز على تبسيط الإجراءات والتخفيف من المركزية الإدارية ووضع النماذج وإصدار الأدلة التوضيحية والإرشادية التي تسهل المعاملات للمواطنين.
 - البدء بمعالجة المشاكل القائمة وإيجاد الحلول المناسبة لها وتشخيص الاختناقات في العمل ومعرفة الخطوات الزائدة لتقصير الوقت اللازم لأداء العمل.
 - اكتشاف الأخطاء والانحرافات ومعرفة المنحرفين والمفسدين وإحالتهم للجهات الإدارية والقضائية والأمنية لمحاسبتهم ومعاقبتهم.
 - تفعيل الرقابة على العاملين والتشدد في تعاملهم ومحاسبتهم للالتزام بالدوام الرسمي وعدم تواطئهم مع بعضهم أو مع زبائنهم على حساب المصلحة العامة⁽¹⁾.
 - يتضح من مجمل هذه الخصائص إن الإصلاحات الإدارية تتصف بالمحافظة على المال العام والترشيد في النفقات ونشر مبدأ الرقابة والمحاسبة ونستخلص من هذه الخصائص سالفه الذكر السمات الرئيسية للإصلاح الإداري.
 - ✓ العنصر البشري.
 - ✓ الأموال والموارد.
 - ✓ التنظيم الإداري.
 - ✓ عملية التشريع ووضع السياسة.
- وهي في مجموعها تمثل عناصر الجهاز الإداري.
- 4/ الإصلاح الإداري وعلاقته بالمفاهيم المتشابهة:

1. التطوير الإداري:

هو ذلك النشاط الذي يتصف بالديمومة والاستمرارية الهادف إلى التطوير التدريجي والتلقائي أو الفوقي لكافة مكونات النظام الإداري وعناصره المختلفة، وبما في ذلك الأطر البشرية والسلوكيات التنظيمية

(1) فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق، ص 67.

والأساليب والوسائل والأدوات الإدارية، وهذا النشاط يتصف بأنه سيتم تنفيذه بصورة أكثر استمرارية وتدرجية وأقل جذرية.

يتم معالجة المشاكل من جانب واحد في إطار التطوير الإداري و تغلب على عملية التطوير الإداري صفة المعالجة الوقتية ورد الفعل ومعالجة نقائص واكتفت للأداء الإداري دون سعي لتكريس الجهد الإبداعي غي النظام الإداري.

لذا فإن ارتباط مفهوم التطوير الإداري بالنهج المؤقت وتصور الإصلاح بأنه وصفه للأمراض إدارية وقتية تشكل نظرة ضيقة للإصلاح حيث لا يؤدي إلى ربط المفهوم بالتوقعات والمتطلبات المتجددة ومحاولة تحقيق درجة عملية من القدرة على التكيف التنظيمي والإداري مع الأوضاع والظروف المتغيرة.

التطوير الإداري يتناول بالمعالجة الفنية جوانب التخلف الإداري الذي يعود إلى أزمة فنية في التنظيم تنعكس في تعقد الإجراءات وبدائية الأساليب وتسبب الرقابة ومركزية السلطة، وضعف كفاءة الاتصال وأنظمة المعلومات وازدواجية الإشراف واضطراب العلاقات التنظيمية أما الإصلاح الإداري فهو الذي يحمل التطوير الإداري في مهمة الإرتقاء بمستوى الطاقة التنظيمية عبر معالجة مظاهر الفساد الإداري .

التممية الإدارية:

تعتبر عملية تدخل هادفة ومنظمة تسعى إلى جعل عمليات الإدارة وطرقها ووسائلها تتلاءم مع التطور، وكذلك جعل عمليات الإدارة وطرقها وتقنياتها تتلاءم مع الأهداف التنموية الشاملة (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية) التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال خططها التنموية.¹

وتعتبر التتمية الإدارية مكملة للإصلاح الإداري حيث تعني السعي لتطوير التنظيم والنظم وتبسيط الإجراءات وتسهيل استخدام الموارد البشرية بينما الإصلاح الإداري يعني تجديدا في الأهداف الكلية والجزئية للتنظيم، وتحديثا في الهياكل وإصلاحا في القوانين لتواكب الأهداف والتأطير وتعين تنمية القوى البشرية

¹ محمد احمد سيد أحمد الحاج، مرجع سابق، ص 35 .

وإعدادها لتؤدي دورها⁽¹⁾. كما لا يمكن إغفال تلك العلاقة الوثيقة والارتباط القوي بين مفهوم الإصلاح الإداري ومفهوم التنمية الإدارية، لأن الإصلاح الإداري عملية تدخل في نطاق التنمية الإدارية إذ لا معنى للتنمية الإدارية التي تتم لجهاز مختل أصلاً⁽²⁾.

5/ دواعي الإصلاح الإداري:

هناك عدة عوامل وأسباب تؤدي إلى الرغبة أو الحاجة للإصلاح الإداري نذكر منها:

1. عوامل سياسية:

عندما تواجه الدولة أحداثاً خارجية أو داخلية كبيرة تعجز عن مواجهتها عندها تنتشر موجة من التساؤلات عن أسباب هذا العجز وكيفية معالجته وضرورة النهوض بأجهزة الإدارة العامة لتصبح قادرة على التخلص من هذا العجز والوفاء باستلزام تجاه المواطنين، أي تبدأ المطالبة بالإصلاح الإداري.

2. عوامل اقتصادية:

عندما تواجه الدولة أزمات اقتصادية حادة كالتضخم أو العجز الواضح أمام المنافسة العالمية أو عجز الميزان التجاري أو انخفاض مستوى الإنتاجية أو تدني مستوى الدخل الفردي يبدأ التفكير في الإصلاح الإداري نتيجة عجز الجهاز الإداري عن مواجهة الأعباء الجديدة التي ألقيت عليه.

3. عوامل اجتماعية:

عندما توجه الدولة تغيرات اجتماعية (كانتشار الجرائم وفقدان الأمن وانتشار الرشوة وازدياد الفساد وتفاقم نسبة الأمية وتغيير في الهيكل الطبقي)⁽³⁾، فينتشر في أذهان الناس الإحساس بضرورة النهوض بالنظام الاجتماعي والقضاء على مظاهر الفساد فيه.

4. عوامل ديمغرافية: " سكانية":

(1) المرجع نفسه، ص36.

(2) زيد بن محمد الرماني، مرجع سابق، ص39.

(3) فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق، ص ص 70، 71.

عندما تواجه الدولة أزمات تتعلق بالسكان مثل الانفجار السكاني والهجرة الداخلية و الخارجية للعاملين فإن أعباءها تزيد إلى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الكثير من الخدمات الأساسية للمواطنين جميعاً، وهذا يؤدي إلى انتشار موجة المطالبة بالتغيير والإصلاح والقضاء على هذه الأزمات.

I. التغيير الشامل: هنا يأتي الشعور بضرورة معالجة جميع الظواهر المرضية والثغرات الموجودة في

الجهاز الإداري⁽¹⁾ (الرشوة ، البيروقراطية ، الإنفاق المتزايد ، الإختلاس ، الإحتيال ، الإبتزاز.....

6/ متطلبات الإصلاح الإداري:

للوصول إلى دقة وفاعلية جهود الإصلاح الإداري يجب تحديد الأطراف المسؤولة عنه والأطراف المعنية به، وتحديد الإطار التنظيمي الذي يجمعها ويحدد علاقتها، وإصلاح الإداري شروط عديدة لا بد من توفرها:

- وجود سلطة سياسية قوية تؤمن بالإصلاح وتلتزم بتوفير متطلباته وتسعى جادة لتحقيق أهدافه.
- وجود قيادة إدارية مسؤولة لأن النصوص وحدها لا تكفي لخلق جهاز إداري كفء.
- استجابة وإشباع الإصلاح الإداري لرغبات وتطلعات المواطنين.
- وضع خطط وبرامج زمنية للإصلاح الإداري تضع في الاعتبار الزمن المناسب للإصلاح.
- توزيع الأدوار للمعنيين بالإصلاح الإداري بدءاً من رئاسة الدولة نزولاً بالوزراء والوكلاء والمدراء والعاملين في جهاز الخدمة المدنية وتأتي المحاسبة بنتائج العمال ومدى تحمل المسؤولية كاملة في النجاح والتقصير.
- إيجاد نظم عامة للعاملين بالدولة تحت الواجبات والمسؤوليات والمهام من جهة والحقوق والواجبات ولكي تتجح عملية الإصلاح الإداري يجب أن تأخذ بعين الاعتبار قوانين العلوم الإدارية وتتقيد بقواعدها وبما يناسب البيئة المطبقة فيها⁽²⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 72.

(2) محمد أحمد السيد أحمد الحاج، مرجع سابق، ص 40

• عملية الإصلاح الإداري تتطلب وجود جهاز تنظيمي خاص يهدف إلى تحديد وحصر المسؤوليات بالتنسيق مع بقية أجهزة الإدارة العامة المعنية ببرامج الإصلاح، بحيث يكون هذا الجهاز مسؤولاً عن تأمين الأطر البشرية المؤهلة والمؤمنة بالإصلاح من جهة وتهيئة المناخ الملائم على أرض الواقع لتقبل وتنفيذ برنامج الإصلاح عبر صيغ تعاونية في كافة مفاصل النظام الإداري.

ويجدر على القيادات والسلطات السياسية والإدارية العليا المسؤولة على عملية الإصلاح الإداري أن تسخر كافة الإمكانيات المادية والبشرية من أجل الوصول إلى تحقيق الإصلاح في الأرض الواقع انطلاقاً من مجموعة من القرارات والأوامر التي تكون نابعة من طرفها وتشجيع مواصلة عملية الإصلاح الإداري رغم اختلاف الفترات الزمنية وذلك من خلال.

• الاعتماد على السلطة التشريعية في إعادة النظر على كل أو بعض التشريعات والقوانين التي تحكم حركة النشاط الإداري⁽¹⁾.

وعملية الإصلاح الإداري تستلزم استخدام العديد من الأساليب والإجراءات والوسائل التي عن طريقها يمكن تنظيم الجهاز الإداري المراد إصلاحه.

وقد حدد الدكتور محمد مهنا العلي بعض تلك الوسائل والأساليب والإجراءات مثل:

✓ إنشاء لجان مؤقتة لدراسة عيوب الجهاز الإداري.

✓ الاستعانة بالخبراء.

✓ إنشاء هيئات فنية دائمة متخصصة ومؤهلة لتنظيم الإداري⁽²⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 41.

(2) زيد بن محمد الرماني، مرجع سابق، ص 39.

المطلب الثاني: أهداف الإصلاح الإداري:

تتباين أهداف الإصلاح الإداري، إلا أن الغاية الرئيسية لمعظم هذه الجهود هي:

- زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية من الوزارات ودوائر ومؤسسات عامة وتخفيض نفقاتها وتحسين نوعية خدماتها للمواطن العادي وتعزيز القدرة التي تتمتع بها من خلال أحداث تغيرات مقصودة في الهياكل التنظيمية وأساليب للإدارة وسلوكيات العاملين فيها.

- تهدف إلى وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الكفاءة والفعالية والعدالة، والخضوع للمساءلة عن الأداء، وتبين الدراسات لتجارب الإصلاح الإداري في الدول المختلفة أن مختلف الجهود التي تستهدفها عمليات الإصلاح تتمثل في عدة أهداف هي:

- تحسين مستويات الأداء في الأجهزة الإدارية ورفع الإنتاجية.
- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة و الأعداد الزائدة من العاملين.
- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجيهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة في صنع القرار.
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء.
- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة **Responsives** لمطالبهم⁽¹⁾.

ولتحقيق أهداف الإصلاح الإداري يجب تحديد البعد الذي سيأخذ به فهناك عدة أبعاد للعملية الإصلاحية تتمثل في مداخل الإصلاح الإداري .

¹ عبد الفتاح محمد علي الفرجاني، مرجع سابق، ص21.

المطلب الثالث: الأسس البنائية للإصلاح الإداري.

أولاً: مداخل الإصلاح الإداري.

ميّز الكتاب عدة مداخل للإصلاح الإداري نذكر منها:

I. الإصلاح الإداري وفقاً لنطاقه:

المدخل الشمولي: يرى البعض أن استخدام منهج مدخل النظم يمكن من الوصول إلى تحقيق المنهج

الشامل للإصلاح الإداري ومدخل النظم المفتوح **Open system** يُعني بدراسة الظواهر الإدارية في إطار

تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فاستمرار حصوله على المدخلات (البشرية والمادية) من البيئة المحيطة.

والتنظيم باعتباره نظاماً مفتوحاً يتميز بملامح رئيسية وهي:

- المدخلات: الموارد البشرية والمادية المتوفرة في البيئة الخارجية والمحيطة به، فالتنظيم لا يعمل في فراغ بل يتأثر ويؤثر مع بيئته.

- العمليات: يعمل التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة وتحويلها إلى مخرجات نهائية على هيئة خدمات وأفكار و السلع أو خدمات يحتاجها المجتمع.

- التغذية العكسية: وتستخدم التغذية العكسية لتصحيح الانحرافات داخل التنظيم لتعديل أي أخطاء أو انحرافات عن المسار المطلوب.

وأنصار المنهج الشامل للإصلاح الإداري ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته ومعالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية ، لهذا فالمدخل الشامل للإصلاح الإداري لا يقبل الأسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للإداري⁽¹⁾.

ويتم عادة من قبل لجان مركزية أو هيئات لا مركزية موزعة على الوزارات والقطاعات المختلفة وتوضع

له خطة شاملة ويحدد لها نطاق زمني للتنفيذ⁽¹⁾.

(1) سامي محمد أحمد البحيري، مرجع سابق، ص 48، 49.

المدخل الجزئي: يركز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات، ويرى أنصار المنهج الجزئي للإصلاح كعملية ترسيم للأجهزة المكونة للجهاز الإداري وأن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي، وغالبا ما تتبع جهود إستراتيجية الإصلاح في المدخل الجزئي من داخل المنظمة ذاتها في ظل غياب أو ضعف الرقابة للجهات الخارجية⁽²⁾.

II. الإصلاح الإداري وفقا لأسلوبه:

أ. الإصلاح السلمي أو الاقناعي: ويتم عن طريق الحوار والنقاش والمشاركة وعقد الدورات التدريبية والندوات التي تتناول النظريات العلمية وأساليب الإصلاح وفقا لمنهجيات التغيير دون عنف أو إلزام بحيث يتم فيه تقبل الإصلاحات والمشاركة فيها، واعتبارها مطلوبة لتقديم الاعوجاج الموجود في المنظمة.

ب. الإصلاح القسري أو الالزامي: وبموجبه تتم التعديلات والتغييرات سواء في تعيين العاملين أو تسريحهم أو تعديل الهياكل بقرارات فورية تفرض دون مناقشة أو حوار مسبق حولها، ودائما يتم عقب التغييرات السياسية المفاجئة أو أوقات الأزمات والحروب والظروف الطارئة، ولا يؤخذ رأي المنظمة الإدارية المعنية بالإصلاح الإداري، كما أنه ليس للعاملين حول ولا قوة في مثل هذه الأنواع من الإصلاحات.

III. الإصلاح الإداري وفقا لمصدره:

أ. الإصلاح من الداخل (الذاتي): وبموجبه تتولى المنظمة ذاتها جهود الإصلاح عن طريق خبراء أو مستشارون متخصصون يتم الاستعانة بهم لهذا الغرض؛ من خلال سعيها لاكتشاف مواطن الخلل والضعف في مختلف جزئيات العمل، ولقيام بتصحيحها عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة، وإتباع الوسائل العلمية لتحسين أساليب العمل وتطويرها، وتنظيم خطوات العملية الإدارية من أجل رفع كفاءة أدائها بشكل تلقائي ومستمر استجابة لحاجات المجتمع وأهدافه السياسية ويفترض هذا المدخل شروطا أساسية في مقدمتها:

(1) فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق، ص 63.

(2) سامي محمود أحمد البحيري، مرجع سابق، ص 49، 50.

✓ قدرة الجهاز الإداري على إدراك ضرورة الإصلاح والتغيير للوفاء بحاجات الجماهير ومتطلباتها.
 ✓ درجة تقديم النظام الاجتماعي ونموه، أي قدرته على تقبل نتائج عمليات التغيير والتطوير فيه بشكل تلقائي وطبيعي.

✓ عدم سيطرة الحلول الوسطى عندما لا تكون في مكانها المناسب، لأن هذه الحلول قد تخلق نوعاً من المحافظة الإدارية وتتجمد عملية إصدار القرارات من أجل الإبقاء على الوضع القائم مهما كان رديئاً طالما تتم الأمور بكيفية ما.

ب. الإصلاح من الخارج (الالزامي): وبموجبه تتولى الجهات المركزية العليا اتخاذ قرارات التعديل والتغيير دون استشارة قيادة المنظمة أو العاملين فيها، لكنه مفروضاً من خارج الأجهزة الإدارية من جراء الإحساس العام بأن خلا ما أو خطأ ما في الجهاز الإداري الكلي تعيق عمله وتجعله غير قادر على القيام بالتزاماته وتحقيق الأهداف المنوطة به، أي أن ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة لأعراض مرضية معينة تظهر في الجهاز الإداري تؤدي إلى إدراك الحاجة للإصلاح الإداري الخارجي الفوقي الذي يأتي من أعلى (1).

ثانياً: استراتيجيات الإصلاح الإداري:

تتباين استراتيجيات الإصلاح الإداري من حيث شمولها، والأمور التي تركز عليها والمستوى الذي تتم عليه، ويعود ذلك إلى ارتباط الإصلاح الإداري بمختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية كما تختلف الدول في المؤسسات التي تدير عملية الإصلاح في الموارد التي توفرها لهذه العملية، فقد تكون جهود الإصلاح ارتجالية كما قد تكون مسؤولة ومهمة مناهة بجهاز خاص يتولى تنفيذها ورصد نتائجها ، وتبين الدراسات في مجال الإصلاح الإداري ضرورة مأسسة جهود الإصلاح الإداري بحيث تكون عملية تنفيذها ضمن رؤية واضحة وعلى مدى فترة زمنية طويلة حتى تعطي نتائج ملموسة..

ويمكن تحديد أهم استراتيجيات الإصلاح الإداري في:

▪ إستراتيجية التركيز على النواحي الهيكلية والتنظيمية:

(1) فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سابق، ص 66، 64.

تتركز هذه الإستراتيجية على افتراض الثقة بالإدارة وتحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية ويستلزم تقليل الأجهزة المتشابهة في العمل وفي الاختصاص لتحقيق هذه الكفاءة وبالتالي تقليل النفقات ويدعم عملية التنسيق وتأكيد أهمية المسائلة ومدى قدرة الجهاز الإداري على إصلاح نفسه بنفسه، ولتحقيق هذه النتائج يجب الاستعانة بالمتخصصين والخبراء في العلوم الإدارية.

▪ إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة:

وتركز هذه الإستراتيجية على التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية والحد من الإسراف وكذا الحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة، ومن آليات هذه الإستراتيجية في الإصلاح تدقيق إجراءات الصرف للنفقات من خلال أجهزة رقابة متخصصة وتنطلق هذه الإستراتيجية من خلال مبدأ أقل ثقة بالجهاز الإداري من الإستراتيجية السابقة والتي ترى أن المشكلة تكمن في الإجراءات والهيكل الإدارية أكثر منها مشكلة السلوك لدى العاملين⁽¹⁾ بسبب صرامة الإجراءات الرقابية وكذا ما يتم صرفه في تطبيق هذه الإجراءات الرقابية يفوق ما قد يتم توفيره من تبذير وهدر للأموال.

▪ إستراتيجية اعتماد الثقافة والوضوح:

تؤكد هذه الإستراتيجية على أهمية التأكيد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتوافق والأعراف المهنية، وكذا معايير وأخلاقيات السلوك العام، من خلال إتاحة الفرص للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح لمعرفة خلفيات العمل الإداري في حدود القانون ومن شأن ذلك تعزيز الثقة في الجهاز الإداري وحق هذه المجموعات (الإعلام، الجمهور،...) في المشاركة في جهود الإصلاح.

▪ إستراتيجية تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات:

(1) عبد الفتاح محمد على الفرجاني، مرجع سابق، ص ص 24، 23.

يرى أنصار هذه الإستراتيجية أن المشكلة الأساسية في الجهاز الإداري تتمثل في الروتين المعقد وبطء الإجراءات، وعدم الاهتمام بالمواطنين، وضعف الأداء مقارنة في القطاع الخاص، ومن هذا المنطلق يرون وجوب إعطاء مزيد من إصلاحات للموظفين مما يؤدي إلى رفع معنوياتهم وزيادة كفاءة الإدارية وفعاليتها⁽¹⁾.

كما أن هنا من قسم إستراتيجيات الإصلاح الإداري إلى:

(1) إستراتيجية الإصلاح الجزئي: تكون جهود الإصلاح في هذه الإستراتيجية موجهة إلى عدد قليل من العناصر وعدد محدود من المنظمات.

ويضم هذا التصنيف ثلاث مجموعات حسب موقعها من مستويات الإدارة (مستوى الهيكلية، مستوى العنصر البشري، مستوى وطرق وأساليب العمل، مستوى النصوص والأنظمة والتشريعات) ومدى شمولها الأحادي أو الكلي للوحدات الإدارية.

(2) إستراتيجية الإصلاح الأفقي: تنصيب جهود الإصلاح على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي.

(3) إستراتيجية الإصلاح الإقطاعي: الجهود المنصبة على كل العناصر المكونة للأداء داخل المنظمات الحكومية المنتقاة، حيث تقوم هذه الإستراتيجية على تجريب الإصلاح قبل انتشاره وتعميمه ويتم ذلك من خلال تأليف لجنة الإصلاحات الإقطاعية أو الجغرافية قبل تعميمها، ويفضل أن تقوم المنظمة أو المؤسسة التي تسعى إلى الإصلاح بتأليف لجنة التجريب ومن إيجابيات هذه الإستراتيجية أنها تدفع الإدارة التقليدية إلى الشعور بوجود مهام مستجدة ومعقدة وأهداف بعيدة المدى تتعلق بالإدارة كما أنها ستنتشر روح المبادرة في الإدارة، وتكون أداة منافسة وحافزة للإدارة التقليدية، ومن سلبياتها ظهور عدم التمييز بين إدارة المهمة وإدارة التسيير وبالتالي لا تنوب عن الهيئات القديمة وإنما قد تتحول إلى تأخير إصلاح البنى التقليدية وعائق الإصلاح الإداري.

(1) المرجع نفسه، 26.

4) إستراتيجية الإصلاح الشامل: و هي تشمل الجمع بين أطراف التغيير و ديناميات المصالح المتمثلة في:

أ. المنظمات الحكومية والعاملون بها.

ب. القيادة السياسية

ج. المؤسسات التشريعية.

د. جماعات المصالح والضغط.

هـ. أجهزة وخبراء الإصلاح.

ففي بعض الأحيان تلجأ الدول إلى تشكيل لجان مؤقتة أو هيئات متخصصة جماعية لحل المشكلات التي تعترض الإدارة العامة، وعلى الرغم من أنها هيئات متخصصة إلا أن طبيعتها المؤقتة وعدم ديمومتها تصعب من نجاحها، حيث تفترض طبيعة الإصلاح الاستمرار والثبات، كما أنها تفتقر للمتابعة والمراقبة أثناء تنفيذ عمليات الإصلاح⁽¹⁾.

كما تتطلب عملية الإصلاح الإداري وجود جهاز تنظيمي خاص يتولى المسؤوليات بالتنسيق مع بقية أجهزة الإدارة ويكون هذا الجهاز مسؤولاً عن تأمين الأطر العامة المعنية ببرامج الإصلاح بحيث يتم تهيئة المناخ الملائم على أرض الواقع البشرية المؤهلة والمؤمنة بالإصلاح من جهة، في كافة مفاصل النظام الإداري العام لتقبل وتنفيذ برنامج الإصلاح عبر صيغ تعاونية من جهة ثانية.⁽²⁾

(1) سامي محمود أحمد البحيري، مرجع سابق، ص ص، 34-36.

(2) عبد الفناح محمد علي الفرجاني، مرجع سابق، ص 27.

المبحث الثاني: الضوابط البنائية والوظيفية للإدارة المحلية

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية:

أولاً: تعريف الإدارة المحلية

تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى كل مفكر حيث كان ينظر للمفهوم الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ومنه سننتقل إلى بعض التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية حيث:

- عرفها الكاتب البريطاني "كرام مودي" **Modie Crame**: "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة."
- وعرفها الشخيلي بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة."

- ويعرف الزعبي الإدارة المحلية على أنها "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثيلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية."¹

- كما عرفت على أنها "شخص معنوي ذو اختصاص عام ضمن دائرة اقليمية معينة ويقتصر اختصاصه على رقعة جغرافية محددة".

¹ محمد محمود الطعمانة، "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)"، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 اغسطس 2003، ص ص 8،9.

• وتعرف أيضا على أنها: "توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية."

• كما عرفها الفقيه الفرنسي أندريه دولوبادير: "يرى أنها إصلاح لوحدة محلية لادارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها."

• كما يرى الأمريكي جاكسون: الادارة المحلية بأنها "نقل لسلطة اتخاذ بعض القرارات الادارية في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجالس محلية منتخبة."¹

ومما سبق طرحه من جهة التعريفات المتباينة الرؤى والاتجاهات نحاول وضع تعريف اجرائي للادارة المحلية:

هي عبارة عن تنظيم اداري لا مركزي يتمتع بالشخصية المعنوية ونوع من الاستقلالية المالية وكذا التنظيمية، تمنح لهذه الوحدات الادارية المحلية القيام ببعض الوظائف الادارية المخولة لها من قبل السلطة المركزية وتحت رقابتها.

ثانياً: خصائص الادارة المحلية:

توجد مجموعة من الخصائص التي يجب أن تتميز بها مؤسسات الادارة المحلية والتي تشمل على ما يلي:

❖ الانطلاق من اجتذاب الكوادر القيادية، والتأكيد على ضرورة إيجاد أسلوب موضوعي يتم بموجبه اختيارها وتدرجها ومكافأتها، بالاضافة إلى ضرورة القيام بتعبئة الكوادر الادارية والفنية وتهيئتها من أجل القيام بدورها الاستراتيجي في قيادة عملية التنمية.

¹ وفاء أفالو، أمينة شرفي، "دور الحوكمة في تحسين الادارة المحلية الجزائرية"، مذكرة ماستر. (قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2013)، ص ص 36، 37.

- ❖ القدرة على وضع استراتيجية طويلة المدى للنشاط أو القطاع أو المجتمع الذي تقوم بإدارة نشاطه، ومن ثم توفير متطلبات العمل بموجب تلك الاستراتيجية.
- ❖ ايجاد القدرة الفنية للقيام بالتخطيط الاستراتيجي والاضطلاع بمهمات التوجيه والتنفيذ والمتابعة والتقييم.
- ❖ المساهمة في بناء قاعدة وطنية للعلم والتقنية تسمح بتنمية القدرة الذاتية على استيعاب المعرفة والقيام باستنباط النظم والأساليب الملائمة، أو امتلاك المهارة اللازمة من أجل الاختيار الملائم من جهات الاختصاص.
- ❖ العمل الجاد من أجل خلق الحالة التي تسمح باستيعاب فلسفة التنمية من قبل أفراد المجتمع الذين تقع مهمات ادارته على عاتقهم أو يتأثر عملهم أو يؤثر عليه.
- ❖ التأكيد على أهمية إيجاد وتكثيف نظام ايجابي للحوافز المادية والمعنوية، يعتمد على توظيف الدوافع الملائمة والكافية من أجل توجيه الجهود وفقا لمقتضيات أداء الدور التنموي المطلوب من الادارة المحلية انجازه بالقدر الذي يؤكد التزام الوحدة والقطاع والمجتمع بأداء الوظيفة الاجتماعية.¹

ثالثاً: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية:

تعتبر الادارة المحلية صورة من صور اللامركزية الاقليمية وهذه الأخيرة هي الأقدم ظهوراً بين صور اللامركزية الادارية، فقد عرفت الدولة الرومانية منذ زمن بعيد ما يمكن تسميته بالمجالس البلدية والتي كان الهدف من تشكيلها التخفيف من الأعباء الكثيرة الملقاة على عاتق السلطات المركزية ونفس الوقت اعطاء المواطنين الفرصة لانتخاب من يمثلهم على المستوى المحلي، وقد تأثرت فرنسا فيما بعد بالتنظيم المحلي

¹ عبد القادر لمير، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار"، رسالة ماجستير. (المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2013)، ص33.

الذي كان سائدا في المدن الرومانية القديمة واعتمده عند انشاء مجالسها المحلية بعد قيام الثورة الفرنسية سنة 1789م.

وفي العصور الحديثة تعتبر المملكة المتحدة هي مهد النظام اللامركزي المحلي (اللامركزية الاقليمية) حيث أن نظام الادارة المحلية هناك يعتبر أسبق في الظهور من الحكومة المركزية ومن البرلمان. ورغم أن نظام الادارة المحلية عرف منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا لا محيد عنه، إن الادارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن 19 وبقيت دراسة الادارة المحلية فرعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته.

وبناء على ذلك فإن نظام الادارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي انجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835م ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الاصلاح عام 1832م ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها، أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833م ولم تعط تلك المجالس حق اصدار القرارات الادارية إلا في عام 1884م.¹

وانطلاقا من الرغبة في توثيق وتظافر الجهود الرسمية والشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تعزز الكفاءة، الفاعلية، وتستجيب لاحتياجات وتوقعات المواطنين، فقد تبلورت فلسفة الادارة المحلية أواخر القرن العشرين باتجاه يعبر عن ضرورة الانتقال بفكرة الادارة المحلية من حالتها التقليدية المتصفة بالانعزال عن المواطن والانكفاء عن العمليات الادارية الى الحالة الأكثر تفاعلا وتكاملا بينهما وبين عناصر

¹ بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل. العدد:26، جوان 2010، ص28.

الدولة الاخرى، متصفة بسمات و مظاهر جديدة في تسيير الشؤون الادارية ومشملة على مجموعة من القيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعاصرة كالمشاركة، الشراكة، الشفافية، الاستجابة. العدالة، الفاعلية، الكفاءة، المساواة والنزاهة.¹

رابعاً: التمييز بين الادارة المحلية والحكم المحلي:

هناك المفاهيم القريبة من مفهوم الادارة المحلية، حيث هناك من يخلط بين هذه المفاهيم مثل مفهوم الحكم المحلي، والتي سنوضح ما يميز كل مفهوم عن الآخر.

الادارة المحلية والحكم المحلي:

إن المتمعن في دراسات وأدبيات الحكم المحلي والادارة المحلية يلاحظ ذلك الجدل والنقاش الواسع الذي تناوله الكتاب العرب للتمييز والتفريق بين مصطلحي الادارة المحلية **Local administration** والحكم المحلي **Local government** فمنهم من اتجه الى وجود اختلافات جوهرية بين المصطلحين ومنهم من رأى أن المصطلحان مترادفان وعلى الرغم من أن المراجع الأجنبية لا تتناول هذا الموضوع بكل الاهتمام والتحليل، إلا أن تجاوز ذلك لا يكون مرغوباً في الفكر القانوني العربي ولذلك نجد اتجاهات مختلفة لتحليل هذا الأمر عند العرب:

1- الاتجاه الأول: الذي يرى أن هناك فروقا بين الادارة المحلية والحكم المحلي ويُرجع هذا الاتجاه

استخدام العديد من دول العالم لاصطلاح **Local administration** و **Local governmen** بشكل مترادف راجع لانتقال هذه التجربة من استخدام الكتاب الانجليز لها وأصبح الكتاب العرب على إثر ذلك يستخدمون

¹ صلاح الدين الهيتي، تحليل اسس الادارة المحلية العامة منظور معاصر. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع،

2009، ص ص 281، 280.

اصطلاح الحكم المحلي وهم يتحدثون عن الادارة المحلية مع أن هناك فرقا بين المسألتين حسب هذا الاتجاه.¹

ويستند أصحاب هذا الرأي أن التفرقة بين المصطلحين راجع إلى أن الادارة المحلية تشير إلى اسلوب معين من أساليب اللامركزية الادارية يتم من خلاله توزيع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية وبين الوحدات المحلية بمعنى أن الادارة المحلية تعنى بالجوانب التنفيذية ولا علاقة لها من حيث المبدأ بتركيبة الدولة أو بتكوينها السياسي، بينما يُعنى الحكم المحلي بالجوانب السياسية² والتقريبية والتوجيهية، ويبدو أن أصحاب هذا الاتجاه يرون هذا التباين على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي (الادارة) و(الحكم)، وعلى هذا الأساس فإن الحكم المحلي في هذا الاطار لا يوجد إلا في الدول الفيدرالية*، في حين أن نظام الادارة المحلية قد يوجد في الدول البسيطة*، وهكذا نجد أن عامل التفريق بين المصطلحين هو العامل السياسي.

2- الاتجاه الثاني: يرى أن نظام الادارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي ويرى أنصار هذا الرأي أن بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الادارية (الاقليمية) بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولاً من الحكومة المركزية لممثليها في الأقاليم والمحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الادارة المحلية بعد ذلك وأنه في حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول الى حالة أفضل للامركزية الاقليمية، كما يعتقد أصحاب هذا الرأي أنه اذا تم اختيار أعضاء

¹ محمد علي الخلافة، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة . عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 55.

² محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. مصر: المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2005، ص 20.

* الدول الفيدرالية: مثل أمريكا وسويسرا حيث تتكون كل منهما من عدة دويلات أو ولايات ولكل دويلة دستور مستقل وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مختلفة عن سلطات الدولة الفيدرالية.

* الدولة البسيطة: بحيث تكون فيها السيادة متجانسة وموحدة داخليا وخارجيا بمعنى أن يكون لها تمثيل سياسي واحد في الخارج ولها دستور واحد، وسلطة تشريعية وقضائية وتنفيذية واحدة يخضع لها الجميع في الدولة.

المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإن ذلك بداية لتأمين حكم محلي، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجالس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الإدارة المحلية.¹

3- الاتجاه الثالث: يدعو هذا الاتجاه الى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي بمعنى أن لها مدلولاً واحداً وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة لأخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وبعد التعرض لهذه الاتجاهات المختلفة كان من الضروري التفرقة بين هذين المصطلحين وهناك عموماً فروق شكلية وأخرى موضوعية بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي.

أ/ الفروق الشكلية: تتمثل في نوع السلطة المخولة لكل منهما فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية في كل وحدة إدارية أما نظام الإدارة المحلية فتتخصص لسلطاته في جوانب تنفيذية أو إدارية أو مالية، بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) مثل الجزائر وفرنسا.

ب/ الفروق الموضوعية: وتتعلق بمدى التباين الموجود ما بين مكونات كل من النظامين، فنظراً لاختصاصاته المحلية الواسعة يعد نظام الحكم المحلي دولة داخل دولة، أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيماً جغرافياً معيناً لأقاليم الدولة، هذا إلى جانب أن اختصاصات نظام الحكم المحلي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة بينما يستمد نظام الإدارة المحلية سلطاته من الحكومة المركزية.

وسنوضح ما سبق ذكره في الجدول التالي:²

¹ المرجع نفسه، ص 20.

² سيهام شباب، "اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة تطبيقية: حالة بلدية معسكر"، رسالة ماجستير. (مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011)، ص ص 27، 28.

الجدول رقم (01): يوضح معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون.	ينشأ بموجب الدستور.
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفة	تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط.	تمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية.
الموطن	تتواجد في ظل الدولة والسلطة المركبة.	يتواجد فقط في الدولة المركبة.
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير زيادة أو نقصان، كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة.	اختصاصاته تتمتع بدرجة من الثبات، كونها محددة بموجب الدستور.
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية.
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة.	يخضع لقوانين خاصة صادرة عن السلطة التشريعية.

المصدر: سيهام شباب، مرجع سابق، ص 28.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية:

للإدارة المحلية بمختلف مستوياتها ومؤسساتها أهمية بالغة في تحقيق وتلبية متطلبات الأفراد وكذا مساندة السلطة المركزية في تحقيق الرفاه الاجتماعي والسياسي.

أولاً: الأهمية السياسية: ترتبط الأهمية السياسية في الإدارة المحلية بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب وهذا المبدأ يحقق أهداف منها:

1- الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الإدارة المحلية، وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات، وكثيراً ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية وأن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.

2- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوة التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائياً كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية أو غيرها.

3- تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقويم البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الخارج أو في الداخل.¹

ثانياً: الأهمية الإدارية:

1. تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم، ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة

¹ سكيبة عاشوري، "الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية"، مذكرة ماستر. (قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013)، ص 26.

الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على اتباع الحاجات للمواطنين.

2. تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتقادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.

3. القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

ثالثا: الأهمية الاقتصادية:

1. توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.

2. تأسيس مشروعات اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح وإقرار للمشروع الاقتصادي وإقرار للمشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية.

3. تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي.

رابعا: الأهمية الاجتماعية: تبرز الأهمية الاجتماعية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

1. إثارة اهتمام المواطنين وتحفيزهم على التعاون لإدارة شؤونهم المحلية لأن المواطن سيشعر بأنه يشارك بفعالية - من خلال ممثليه في المجلس المحلي - في إدارة مصالحه اليومية وهذا من شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.¹

2. يساهم نظام الإدارة المحلية - إذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة إلى درجة من الوعي الثقافي والسياسي - في تحول الولاء من ولاء للأسرة والعشيرة إلى ولاء للوطن وللصحة العامة.

¹ المرجع نفسه، ص 27.

3. خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفةهم بأن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستعادة منها بصورة مباشرة.
4. خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطن في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات.
5. خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير وهذا من شأنه أن ينعكس ايجابا على المصلحة العامة للدولة.¹

المطلب الثالث: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الادارة المحلية:

تتجه معظم الدول اليوم الى الأخذ بنظام الادارة المحلية على اختلاف النهج السياسي والاقتصادي لهذه الدول الا أن الأسباب الداعية لاعتماد نظام الادارة المحلية تكاد أن تكون موحدة في كل الدول ويمكن حصر أهمها فيما يلي:

❖ تزايد مهام الدولة: عندما كان نشاط الدولة محدودا كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء البلاد، غير أن تعاظم دور الدولة واتساع نطاق نشاطها من دولة حارسة تهتم فقط بقطاع الأمن والدفاع والقضاء الى دولة متدخلة تعتنى بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، فإن هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض انشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها وعلى رأسها تأتي الادارة المحلية.

❖ التفاوت فيما بين أجزاء اقليم الدولة الواحدة: ان الحقيقة التي لا يمكن انكارها أنه مهما تماثلت مختلف أجزاء اقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل، فإنها تظل تختلف في مسائل اخرى كثيرة فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة والبعيدة عن العاصمة ضف الى ذلك اختلافها في التعداد السكاني، فهناك المدن المكتظة بالسكان وهناك المدن قليلة السكان، ولا شك أن هذا الاختلاف بين منطقة واخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل السكاني والجغرافي وكذا

¹ سكيينة عاشوري، مرجع سابق، ص28.

المادي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الاقليم ذلك أنه لا يمكن أن تتصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وامكاناتها وموقعها ومشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.

❖ تجسيد الديمقراطية: تعتبر الادارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، حتى أن احد الفقهاء قال كلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على ديمقراطية النظام، ذلك أن الديمقراطية إذا كانت تعني حكم الشعب لنفسه، فإن الادارة المحلية تجسد هذا المبدأ، وقال دي كفيل: إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم فهي تديقهم طعم الحرية عن كثب وتدريبهم على التمتع بها وحسن استعمالها.¹

وهناك من صنف وعدد أسباب ومبررات الأخذ بنظام الادارة المحلية الى أسباب سياسية واقتصادية وادارية وكذا اجتماعية سنعددتها فيما يلي:

✚ الأسباب السياسية: ونذكر منها:

❖ الادارة المحلية تعتبر تعبيراً صادقاً عن رغبة المواطنين وتؤكد مبدأ الديمقراطية.

❖ تمثل الادارة المحلية اقراراً لمبدأ حكم الشعب نفسه بنفسه ولمصلحته.

❖ تعمل على توفير الفرص لاشتراك المواطنين في ادارة وحداتهم المحلية، الأمر الذي يمكنهم من التدريب على ممارسة العمل السياسي.

❖ تؤدي الادارة المحلية الى تربية الناخبين تربية سياسية من خلال ممارستهم للديمقراطية مما يمكنهم من الاختيار الأفضل لممثليهم.

✚ الأسباب الاقتصادية: ونذكر منها:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، [د.ت.ن.]، ص ص 106، 105.

❖ تؤدي السلطات المحلية الى الاقتصاد في النفقات وتوفير الوقت والسرعة لانجاز وتوحيد الأنماط ودقة تنفيذها وسلامة اجراءاتها.

❖ تعمل على توفير مصادر محلية، وهي بذلك انما تخفف العبء عن الخزينة المركزية والمحلية على السواء.

❖ تؤدي الى تنشيط الاقتصاد القومي بالإضافة الى خلق نشاط اقتصادي محلي.

✚ الأسباب الاجتماعية:

❖ المساعدة على تطبيق مبدأ المشاركة الاجتماعية للسكان المحليين كقاعدة للديمقراطية.

❖ التخلص من بعض العادات والتقاليد الاجتماعية الصادرة كمؤثر على تخلف هذه المجتمعات.

❖ الاستغلال الأفضل للطاقات الفكرية والثقافية والفنية والابداعية لدى السكان المحليين وتوظيفها

للسالحي العام محليا.

❖ تحقيق ميول ورغبات وحاجات المجتمع المحلي، على ضوء الواقع والامكانيات.¹

✚ الأساليب الادارية:

❖ سرعة الإنجاز وتسهيل التعرف على المشكلات وسرعة مواجهتها بسبب التقدم التكنولوجي الهائل

في الميادين المختلفة.

❖ مراعاة الظروف المحلية الخاصة وقرب صانع القرار من الجمهور.

❖ تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الجديدة، فإذا تحققت أخذت بها الحكومة

المركزية.²

¹ سناء قاسم محمد ، "واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الأراضي الفلسطينية"، رسالة ماجستير. (قسم التخطيط الحضري والاقليمي، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2006)، ص ص32، 33.

² وفاء أفالو، أمينة شرفي، مرجع سابق، ص38.

المبحث الثالث: الأسس العامة للتنظيم الإداري في الإدارة المحلية

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية:

تقوم الدولة الحديثة باختيار أسلوب التنظيم الإداري بها بما يتلاءم وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويرتكز هذا التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية) تتمثل في المركزية* واللامركزية كطريقة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة، ويبنى التنظيم الإداري في أي دولة، مهما كان النظام السياسي والاقتصادي القائم بها، على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية.

ان الاختلاف بين الدول والأنظمة انما يكمن فقط في مدى درجة الأخذ بنظام المركزية أو نظام اللامركزية، ومراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.¹ وسيتم التطرق في هذا المبحث للإطار المفاهيمي للامركزية ولللامركزية الإدارية التي تعتبر الإدارة المحلية أهم تطبيق لها.

أولاً: مفهوم اللامركزية:

1/ تعريف اللامركزية: ان اللامركزية ما هي إلا أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً، وهي بهذا المعنى قد تكون لا مركزية سياسية أو لا مركزية مالية أو لا مركزية اقتصادية أو لا مركزية إدارية.²

وعرفت منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (UCLG) اللامركزية بأنها "اسناد المسؤولية وصنع

القرارات الى السلطات المحلية".¹

* عرفها محمد الصغير بعلي على أنها: جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو الدولة حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وان تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية.

¹ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية . عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص5.

² عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق. العراق: مؤسسة فريد ريش ايبيرت، ، 2013، ص7.

2/ أنواع اللامركزية:

اللامركزية السياسية: **Political decentralisation**: وهي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف الحكومية الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات، مثلما هو الحال في الدول المركبة أو غيرها من الوحدات السياسية وهذه ما تعرف باللامركزية سياسية كلية (**Macro political decentralisation**)²، وتهدف اللامركزية السياسية الى اعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديمقراطيا سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ، واللامركزية السياسية تحتاج عادة الى اصلاحات دستورية أو تشريعية مشجعة لنمو الأحزاب السياسية و برلمانات أقوى، وحدات سياسية محلية، وجماعات ضغط فاعلة، واللامركزية السياسية تقوم على أساس أن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي هم الأقدر على التعاون مع دوائهم الانتخابية وتلبية متطلباتها، ويشار إلى أن اللامركزية السياسية تدعم مفهوم الديمقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار³.

كما يمكن الإشارة إلى أن هناك ما يعرف باللامركزية السياسية الجزئية **Micro political decentralisation** وهي تتوزع فيها سلطة الحكم ولكن على نطاق جزئي، بمعنى أن سلطة الحكم الموزعة تكون أقل نسبيا، وعادة ما تكون متضمنة في التشريع والقوانين، حيث يتم نقل بعض سلطات الحكم الى

¹ برنامج الامم المتحدة الانمائي ومركز التكامل المتوسطي، توظيف قدرات وامكانيات تكنولوجيايات المعلومات والاتصالات في التنمية المحلية- دليل توجيهي عملي في خدمة صانعي القرار للسياسات المحلية عبر حوض البحر الأبيض المتوسط. جنيف: [د.د.ن.]، 2012، ص37.

² عتيقة كواشي، "اللامركزية الادارية في الدول المغاربية -دراسة تحليلية مقارنة-"، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010)، ص53.

³ طارق طوقان، تقرير دول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين - سلسلة التقارير الدولية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2001، ص12.

الوحدات المحلية، فيصبح لها دور في صنع السياسات العامة المحلية، وهو الشكل الأكثر تعبيرا عن نظم الحكم المحلي.¹

✚ اللامركزية الادارية: **Administrative decentralisation**: والتي تهدف الى اعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الادارية والمالية بين مستويات مختلفة من الادارة الحكومية وبشكل أوضح يقصد بها نقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط والتمويل والادارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية الى وحدات ميدانية "من الهيئات الحكومية أو مستويات أدنى من الناحية الادارية أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الادارية".²

وهناك من قسم اللامركزية الادارية إلى:

❖ لامركزية ادارية جزئية **Micro administrative decentralisation**: والتي يتم فيها توزيع بعض الصلاحيات الضرورية لتسيير المرافق العامة على مستويات ادارية أدنى من العاصمة كإدارات فروع الوزارات مثلا، ويكون ذلك غالبا بطريقة التفويض، وهو ما يسمى باللامركزية الادارية المرفقية.

❖ لامركزية ادارية كلية: **Macro administrative decentralisation**: يتم فيها توزيع الكثير من الصلاحيات للوظيفة الادارية على هيئات اخرى خارج نطاق السلطة المركزية كالوحدات المحلية، وذلك عن طريق التفويض، وهو نظام الادارة المحلية.³

ويمكن أن تتخذ اللامركزية الادارية أحد الأشكال التالية:

• تخفيف التركيز: ويتم ذلك بنقل مستوى صنع القرار الاداري فقط من السلطة المركزية الى المكاتب الاقليمية أو المحلية.

¹ عتيقة كواشي، مرجع سابق، ص54.

² طارق طوقان، مرجع سابق، ص13.

³ عتيقة كواشي، مرجع سابق، ص54.

• تفويض الصلاحيات: حيث يتم اعطاء الوحدات الادارية الفرعية مسؤوليات ووظائف محددة مثل منح صلاحيات فرض وجمع الضرائب والرسوم مع بقاء الاشراف على قرارات الوحدات الفرعية بيد السلطة المركزية.

• نقل الصلاحيات: ويتم بذلك نقل السلطات والصلاحيات المتعلقة باتخاذ القرارات من السلطة المركزية الى الوحدات الادارية الفرعية بحيث تتمكن هذه الوحدات من القيام بمهامها دون حاجة للرجوع الى السلطة المركزية.

✚ اللامركزية المالية **Fiscal decentralisation**: هذا النوع يعد أهم أنواع اللامركزية، اذا أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال اداري، يتعلق هذا النوع من الترتيبات اللامركزية بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات على جباية عوائد مالية من هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية، وتأخذ اللامركزية المالية عدة أشكال:

- التمويل الذاتي: أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها الى المواطنين.
- التمويل المشترك: بالتعاون مع متلقي الخدمات الذين يقدمون مقابلا عينيا للخدمات التي يحصلون عليها.
- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات والاتجار بها.
- تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية.
- القروض والمنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

✚ اللامركزية الاقتصادية **Economic decentralisation**: يعد هذا النوع من اللامركزية أكثرها تطبيقا لمبدأ اللامركزية، ويتم على مستوى القطاعات وعلى صعيد الحكم المحلي يتطلب ذلك نقل كامل المسؤوليات والصلاحيات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لتصبح الخدمات التي يقدمها الحكم ملكا لمؤسسات

تجارية في القطاع الخاص، وعادة ما يكون هذا النوع من اللامركزية مظاهر ليبرالية في الاقتصاد الحديث مثل الخصخصة وتحرير الخدمات.¹

ثانياً: ماهية اللامركزية الإدارية:

1/ تعريف اللامركزية الإدارية

ان اللامركزية بمختلف أنواعها هي عبارة عن مفاهيم تنموية يتم توظيفها بشكل عام لتحقيق جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمالية والإدارية في قطاعات حكومية مختلفة، كما تختلف درجة اللامركزية ونوعها باختلاف القطاع الذي يتم تطبيقها فيه، ولكن ما يأخذ اهتمامنا على صعيد الإدارة المحلية هو اللامركزية الإدارية بالدرجة الأولى.

ومن تعريفنا اللامركزية نتطرق إلى تعريف اللامركزية الإدارية التي هي صلب دراستنا:

تعد اللامركزية الإدارية من أساليب الإدارة التي تتبعها الدولة في مباشرة وظائفها الإدارية وهو يقابل أسلوب المركزية الإدارية.

ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة وهيئات مستقلة اقليمية ومصالحية تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت اشراف مراقبة السلطة التنفيذية.

وتقوم اللامركزية الإدارية على فكرة مفادها توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وبين هيئات ووحدات إدارية مستقلة متخصصة على أساس اقليمي (جغرافي) أو على أساس فني (مصلحي) مع خضوعها لرقابة إدارية وصائية لأجل ضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية الإدارية.²

وتقوم اللامركزية الإدارية أيضا على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات أو أشخاص معنوية عامة أو مجالس محلية منتخبة تمارس جانبا من تلك الوظيفة الإدارية على

¹ طارق طوقان، مرجع سابق، ص ص 13، 14.

² فريدة قصير مزياني، القانون الإداري. الوادي: مطبعة سخري، 2011، ص 121.

سبيل الاستقلال وتحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهذا من أجل تسهيل وتخفيف الأعباء عن السلطة المركزية وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والسرعة في انجاز الأعمال والتصرفات بما يتماشى مع ظروف كل اقليم داخل الدولة وقد يتم التوزيع على أساس موضوعي، ينتج عنه وجود هيئات مصلحة أو مرفقية مستقلة عن الادارة المركزية ولكنها تخضع لرقابة وتوجيه الدولة لضمان وحدة الدولة وتحقيق الأهداف العامة¹.

وقد عرفها عايلي رضوان على أنها تنظيم اداري تقوم أساسا على توزيع الاختصاصات الادارية بين السلطات المركزية للدولة والوحدات اللامركزية سواء كانت مصلحة أو اقليمية، وتتجسد اللامركزية الادارية المحلية في النطاق الاقليمي للدولة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في الولايات والبلديات وذلك من أجل قيام هذه الأشخاص اللامركزية بالتزاماتها وادارة المرافق والمصالح المحلية التي يعينها المشرع في نطاقها الإقليمي المحدد لها، عن طريق مجالس محلية منتخبة، تتمتع باستقلالية في مواجهة السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها واشرافها حسب نص القانون².

2/ التمييز بين اللامركزية الادارية وبعض المفاهيم المشابهة:

ولكي يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الادارية بشكل جيد يقتضي الأمر التمييز بين مفهوم اللامركزية الادارية والمفاهيم والنظم المشابهة لها.

1/ اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري: لعل الالتباس قد يكون بين اللامركزية وعدم التركيز الاداري خاصة وأن كلاهما أسلوب من أساليب الوظيفة الادارية، لذلك يتعين ابراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتوضح بشكل أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية. ان عدم التركيز الاداري يشكل صورة من صور النظام المركزي، يُخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال واصدار القرارات بتقويض منها.

¹ فريجة حسين ، شرح القانون الاداري - دراسة مقارنة - [د. م. ن]: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص129.

² رضوان عايلي، "أملاك الجماعات المحلية ومبدأ اللامركزية الادارية"، مجلة المفكر . العدد 10، [د.ت.ن]، ص502.

وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بصورة مطلقة (أو كما أطلق عليها المركزية المتوحشة)، لذا تعين على الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحيتها الى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم.

وإذا كان ممثلوا السلطة المركزية يتمتعون بالاستقلالية فهذه الأخيرة فرضتها عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في جميع الأمور التي تحدث في كل جزء من اجزاء الإقليم¹. كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت اشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم، وهذا خلافا لاستقلال الوحدات الادارية والمحلية فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص منه أو أن تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعا لذلك فإنه لا ترتبط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الاداري وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية، كما إن عدم التركيز الاداري، كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الادارية، وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر في نظام الدائرة.

2/ اللامركزية والفرالية: يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي:

أ- من حيث مجال الدراسة: ان النظام اللامركزي يشكل صورة من صور التنظيم الاداري وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

ب- من حيث نطاق المشاركة: ان النظام الفدرالي كشكل من اشكال الحكم يضبطه مبدأ عام وهو قانون المشاركة "ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة، وذلك بتمكينها من

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري . ط3 ، الجزائر: جسر للنشر و التوزيع ، 2013 ، ص170.

المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ) بينما الهيئات المحلية كصور من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين ارادة الدولة بذات الوصف الأول¹.

ت- من حيث المنظومة القانونية: إن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص، وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز، بينما تختضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وإن تعددت، تشرف على سن هيئة تشريعية واحدة.

ث- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية وما يعد من شؤون الدولة المتحدة: يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجبه قانون الادارة المحلية أو الهيئات المستقلة.

3/ أسس ومبررات اللامركزية الإدارية:

من المؤكد هو حتمية الجمع بين اسلوبي النظام الاداري المركزي والنظام الاداري اللامركزي وتطبيقهما معا في الدولة الحديثة، نظرا لأنهما اسلوبان وعنصران متكاملان ومتساندان في اسسهما وأهدافهما. ومن ثم فإن النظام الاداري المركزي كأسلوب من أساليب تنظيم سلطة الوظيفة الادارية كان اسلوب عاجز وناقص في تنظيم وتوزيع وتقسيم سلطة الوظيفة الادارية في الدولة، فكان من الضروري اقامة وتطبيق أسلوب النظام الاداري اللامركزي وليكمل ويساعد أسلوب النظام الاداري المركزي في تنظيم هيكل النظام الاداري في الدولة.

فكان لأسلوب النظام الاداري اللامركزي في الدولة الحديثة أسسه ومبرراته الايدولوجية والدستورية والسياسية والاجتماعية والادارية والفنية، التي تؤسسه وتدعم حتمية وجوده في أي نظام من التنظيمات الادارية السائدة في الدولة الحديثة، ومن أبرز اسس ومبررات نظام اللامركزية الادارية ما يأتي:²

¹ المرجع نفسه ، ص ص 171،172.

² عمار عوابدي، القانون الاداري، النظام الاداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص248.

- ان نظام اللامركزية الادارية يعتبر الوسيلة القانونية والفنية المثلى لإنجاز تطبيق مبادئ النظام الاشتراكي في الدول الاشتراكية مثل مبدأ الديمقراطية الاشتراكية (الديمقراطية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية) ومبدأ مركزية التخطيط واللامركزية التنفيذ.
 - ان نظام اللامركزية الادارية يعد الوسيلة القانونية والفنية التي تجسد مبدأ الديمقراطية الادارية، حيث أن اللامركزية الادارية تعد صورة من صور مبدأ ديمقراطية الادارة العامة.
 - ان أسلوب اللامركزية الادارية يعد ويعتبر وسيلة فنية عملية ناجحة لتوعية وتكوين الجماهير والمواطنين سياسيا واجتماعيا، وتكوين وتربية الروح والأخلاقيات الديمقراطية لديهم عن طريق ممارسة حق المشاركة في تنظيم وتسيير ادارة شؤونهم العامة على مستوى الهيئات والمؤسسات الادارية اللامركزية.
 - ان أسلوب النظام الاداري اللامركزي وسيلة جيدة لتطبيق مبادئ علم الادارة العامة في المجال العلمي والتطبيقي مثل مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتفويض سلطة الاختصاص وذلك لكون نظام اللامركزية الادارية وسيلة قانونية وفنية لتفتيت وتوزيع سلطة الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطات الادارية المركزية والسلطات الادارية اللامركزية.
 - يؤدي تطبيق نظام اللامركزية الادارية تطبيقا واسعا سليما الى تفجير قوى الابداع والابتكار والإنتاج لدى القواعد العريضة لجماهير ومواطني الدولة ومشاركتها في إثراء وتجديد أساليب وإجراءات عمل النظام الاداري في الدولة.
- فاللامركزية الادارية تؤدي إلى ضمان سير جهاز النظام الاداري بطريقة أحسن وتجعله مرنا وقابل للتأقلم والمتغيرات الحاصلة¹.

¹ المرجع نفسه، ص 249.

4/ العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية:

نتيجة اختلاف وتباين نظم اللامركزية الادارية من دولة إلى أخرى، كما نلاحظ ذلك الاختلاف في الدولة ما ذاتها من مرحلة لأخرى، وبما أن النظام المحلي نظام فرعي للنظام الاجتماعي ككل، وبالتالي فهو يتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية والثقافية المحيطة به.

وان حتمية دراسة بيئة النظام اللامركزي المحلي أو ما يعرف "ايكولوجية الادارة المحلية" تساعد على دراسة وفهم وتحليل الدور الذي تقوم به أجهزة الادارة المحلية أو يساعد على الدراسة المقارنة بين هذه الأجهزة والوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة أو بين دولة واخرى ومن أهم العوامل البيئية المؤثرة في نظام اللامركزية ما يلي:

1/ العوامل الجغرافية والطبيعية: تعتبر الظروف الجغرافية من العوامل المؤثرة على الادارة المحلية

وتحديد بنائها التنظيمي وتشكيلتها، وتحديد الحدود الادارية لوحداتها، فنجد المناطق المعزولة جغرافيا يؤثر النظام اللامركزي على العلاقة بين العاصمة والمناطق الاخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الاخرى الاقليمية، وكما يتأثر نظام اللامركزية بمسافة الدولة، فالدولة ذات المساحة الشاسعة ومترامية الأطراف تكون في حاجة ضرورية إلى وجود لامركزية قوية مثل الجزائر، وعلى العكس من ذلك قد لا تكون هذه الحاجات في نفس الدرجة بالنسبة لدولة صغيرة الحجم مثل تونس.

كما تؤثر تضاريس الدولة على النظام اللامركزي المطبق فيها، اذ يرى بعض الملاحظين بأن النظام اللامركزي الذي يمكن تطبيقه في المناطق الصحراوية والجبلية يختلف عن ذلك يطبق في السهول، ففي المناطق الصحراوية والجبلية تسود أنماط الادارة التقليدية بسبب عدم توفر مكونات المجتمعات الحديثة في هذه المناطق (الكثافة السكانية والحركية الاقتصادية...) وتؤكد بعض الدراسات الميدانية أن الموقع له أهمية في نجاح الوحدة المحلية في تحقيق التنمية بوحدات محلية اخرى لا تتمتع بنفس الموقع انطلاقا من

الامكانيات الاقتصادية والقاعدة الأساسية للدخل والايادات.¹

¹ عتيقة كواشي، مرجع سابق، ص 75، 76.

2/ العوامل التاريخية: تتمثل العوامل التاريخية التي تؤثر في نظام اللامركزية في: أسلوب نشأة الدولة، الاستعمار، وأسلوب نشأة نظام اللامركزية وتطوره، ففي مرحلة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن نظام الادارة المحلية هنا لا بد أن يعكس خصائص هذه الأقاليم، من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، ولكن نشير أيضا إلى أن الاستعمار يؤثر إلى حد كبير على النظام المحلي في الدول التي استعمرت، فنظم الادارة المحلية في دول المغرب العربي قد تأثرت بنظام الادارة المحلية في فرنسا.

3/ العوامل الاجتماعية والثقافية: إن العوامل الاجتماعية والثقافية من بين الهوامل الشديدة في النظام اللامركزي وتطبيقه، فتوزيع الكثافة السكانية غير المتجانسة على الأقاليم كتضخم حجم المدن وتكدسها بالسكان يصعب من ادارتها، وينعكس سلبا على الحضر والريف معا، كما أن تعدد الأصول الجنسية في نطاق الدولة يؤثر على الادارة المحلية، ويتوقف ذلك التأثير على كيفية معالجة هذه الظاهرة من طرف الدولة، وكذا ان لمعدلات النمو السكاني تأثيرها على الادارة المحلية، حيث أن انخفاضها يؤدي الى التقليل من درجة الفقر وارتفاع مستوى المعيشة، وتساعد السلطات المحلية على رفع مستوى خدمات الرفاهية للمواطنين المحليين وتؤدي الى زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية، هذا من جهة انخفاض المعدل السكاني ومن جهة اخرى تؤدي الزيادة السكانية الى ارتفاع حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية وهنا نلاحظ أن هناك علاقة عكسية بين معدل النمو السكاني والقدرة المالية للإيرادات المحلية.

وان تجانس الدولة يؤدي الى سهولة تقسيم الدولة الى وحدات محلية، وتطبيق نمط واحد من الوحدات المحلية وصلاحيات واختصاصات وتشكيل المجالس المحلية على مستوى الدولة¹.

4/ العوامل الاقتصادية: ان طبيعة النظام الاقتصادي للدولة ينعكس على نظام اللامركزية فيها، اذ أن في الفترة التي كانت الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية كان للوحدات المحلية دور يتمثل في انتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين في اطار عملية التنمية الوطنية، وعند التحول العالمي الى اقتصاد السوق وتبني

¹ المرجع نفسه، ص ص 76-78.

سياسات الإصلاح الاقتصادي حدث تحول في دور الدولة، ومن ثم دور الوحدات المحلية، حيث لم تعد الوحدات المحلية الوحيدة في تقديم الخدمات المحلية والانتاج، وكما تحدد ظروف وبنية الاقتصاد المحلي في تحديد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين المحليين.

5/ العوامل السياسية: ان القيم والمبادئ السياسية في الدولة تنعكس على تشكل نظامها اللامركزي، لأن هذا الأخير يعتبر في المقام الأول نظاما فرعيا للنظام السياسي فهو يتأثر بالعوامل السياسية، اذ ليس من المنطق قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس ديمقراطية على المستوى المركزي.

ان عدم الاستقرار السياسي للدولة خاصة إذا تعلق الأمر بالسياسة العامة، يؤدي بالدولة لإعادة الاستقرار الى إدخال تغييرات عديدة في الادارة المحلية، وهذا من شأنه ان يؤدي الى اضعاف عملية بناء النظام

المحلي، بينما إذا كان سير الوظيفة المحلية يتماشى مع الاستقرار السياسي للدولة، فإن ذلك يمنح الفرصة للوحدات المحلية التمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات.¹

ومما سبق نلاحظ أن النظام المحلي لأي دولة هو وليد للظروف والعوامل المؤثرة في سيرورة عمله، وبالتالي يجب مراعاة هذه الظروف عند بناء ووضع وكذا تقييم هذا النظام.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الادارية:

لقد اتفق الكتاب والباحثين على أن النظام اللامركزي يقوم على ثلاثة أركان:

- ❖ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.
- ❖ الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ومنتخبة.
- ❖ خضوع هذه الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية (الرقابة الادارية).

1/ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

¹ المرجع السابق، ص 79، 78.

*تعرف اللامركزية الاقليمية وتسمى بالإدارة المحلية وسميت بالجماعات المحلية وتعرف في بريطانيا بالحكم المحلي.

إذا كان يجب ان تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم للتسيير محليا وذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون إقليمهم.

وتطبيقا لفكرة توزيع الاختصاص هذه تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة اصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجالات الحيوية "المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها تاركة بقية المهام لتسيير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية فقليل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية، ونتيجة هذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية¹.

وحتى يثبت لهذه الهيئات المحلية الحق في ادارة المصالح المحلية يجب أن يعهد إليها القيام بهذه السلطات من الجهات المختصة، وذلك عن طريق القوانين، وخارج النطاق القانوني لا يثبت لهذه الهيئات أي اختصاص، ومن جانب آخر يجب أن يكون في استطاعة الهيئات المحلية القيام باختصاصات والمهام التي اوكلت إليها*، بمعنى أن تتوافر لديها الامكانيات الفنية والمادية².

ان تحديد المصالح المحلية الإقليمية أو المصلحية المتميزة عن المصالح الوطنية في السياسة العامة للدولة بواسطة التشريعات، الدستور والقوانين العادية (قانون الولاية، قانون البلدية)، القوانين المنشأة والمنظمة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري . ط3، مرجع سابق ، ص173.

*رغم أن الهيئات اللامركزية تُعنى لحد كبير بتوفير وتسيير الأمور والاختصاصات والاحتياجات المحلية، فهذا لا يعني اغفال دور السلطة المركزية فهي من تحدد هذه الاختصاصات المحلية، وذلك عن طريق عملية التشريع، صف على أن الاحتياجات المحلية تعنى بها كذلك السلطة المركزية باقتسامها العمل مع السلطات اللامركزية وفقا للاختصاص وأهمية العمل.

² رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الاداري - الأساسيات العامة - التنظيم الاداري . القاهرة: دار النهضة العربية، 2003، ص229.

للمؤسسات اللامركزية المصلحية، كما يختص المشرع بتحديد نطاق وحجم المصالح الاقليمية للهيئة الادارية اللامركزية والمصالح الفنية للمؤسسات والهيئات اللامركزية المرفقية، ويحدد الفاصل والعلاقة بينها وبين المصالح العامة الوطنية مستندى إلى أسس واعتبارات دستورية وسياسية واجتماعية وثقافية وايدولوجية¹.

2/ الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحية مستقلة:

ويقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية والمصلحية استقلت عن السلطة المركزية وهذا الاستقلال يخول لها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها دون تدخل من الجهاز المركزي ويقضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الادارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية* لئتم الاعلان الرسمي لفصلها عن الدولة. ويرى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب، بدليل أن هناك مؤسسات عامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية رغم أن مسيروها معينون، بل الاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية والعملية، فإذا كان هناك استقلال فعلي في الوظائف والمهام للهيئات المحلية عن السلطة المركزية، تم التأكد أن هناك فصل قانوني سواء كانت هذه الهيئات منتخبة أو معينة ، وتبعاً لذلك يرى أن الانتخاب قد يكون ضاراً إذا كان سكان الاقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الادارة المحلية.

وخلافا لهذا الرأي السابق هناك اتجاه يرى بأن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية، ولذلك قال موريس هوريو "إن

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 131.

*تعريف الشخصية المعنوية: "هي كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين" -تكون لمجموعة الأشخاص المكونين لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، ومن عناصرها: 1- وجود مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال في ظل تنظيم معين. 2- أن يكون لها غرض مشترك تسعى إلى تحقيقه. 3- اعتراف المشرع في الدولة بالشخصية المعنوية.

اللامركزية تميل إلى أحداث مراكز ادارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لادارة الوحدات المحلية وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين.¹

ويستدعي تطبيق النظام اللامركزي الاداري إلى عنصرين مهمين:

أولاً: الاستقلال إل اصفاء الشخصية المعنوية على الهيئات المحلية لأداء وظائفها وتعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بالدولة، ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية.

ثانياً: الانتخاب: يعد تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي، بل هناك من يربط بين اللامركزية وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودا وعدما. ومع ذلك فقد تتطلب الأوضاع أحيانا استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الادارة المحلية، أو الاعتماد على أسلوب التعيين كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)².

ويعتبر انتخاب أعضاء الهيئة المحلية ضرورة قصوى تفرضها متطلبات الادارة المحلية كما يعد من مقومات اللامركزية الاقليمية وركن أساسي لتحقيق استقلال الشخص اللامركزي*.

وتقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب وتتحقق الديمقراطية الادارية بمشاركة المواطنين على المستوى المحلي في ادارة شؤونهم المحلية فاللامركزية الادارية هي نظام ذو طابع ديمقراطي.

ويترتب على استقلال الهيئات والوحدات الادارية اللامركزية عدة نتائج هي:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري . ط3 ، مرجع سابق، ص ص 174،175.

² محمد الصغير بعلي، القانون الاداري -التنظيم الاداري-النشاط الاداري- . عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013، ص ص 66-69.

*تنص المادة 16 من الدستور الجزائري "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

- ❖ سيكون للهيئات والوحدات الادارية اللامركزية حرية المبادرة في اتخاذ التصرف من عدمه، ولا يحق للسلطة المركزية أن تحل محلها في القيام بالتصرفات القانونية إلا في الحالات الإستثنائية المحددة في القانون.
- ❖ لا يحق للسلطة الادارية المركزية أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئة الادارية اللامركزية.
- ❖ يترتب على استقلال الهيئات اللامركزية أن القرارات الصادرة عنها وبعد التصديق عليها لها الحق في أن تعدل أو تتراجع عن تنفيذها أو تسحبها وتصدر قرارات اخرى.
- ❖ تسأل الهيئة الادارية اللامركزية عن الأعمال الصادرة عنها من قبل السلطة المركزية*.
- ❖ يحق للهيئات الادارية اللامركزية رفع دعاوي ضد الدولة أو الأشخاص الادارية العامة أمام الهيئات القضائية، كما يحق لها طلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، ويحق للغير أن يرفع الدعاوي ضدها¹.

3/ خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية:

إذا كانت اللامركزية الادارية تمثل صورة من صور الادارة الذاتية، حيث تمكن الادارة المحلية من تسيير شؤونها بنفسها دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية، لا يصل إلى هذا الاستقلال الهيئات المحلية في أداء وظائفها عن السلطة المركزية لا يصل إلى حد الانفصال المطلق بينهما، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف (بالوصاية الادارية)².

وتتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الادارية المبسطة والمنصبة إما على:

* رغم أن الهيئات اللامركزية تستولي لحد كبير على توفير وتسيير الأمور والاختصاصات والاحتياجات المحلية، فهذا لا يعني اغفال دور السلطة المركزية فهي من تحدد هذه الاختصاصات المحلية وذلك عن طريق عملية التشريع، ضف إلى أن الاحتياجات المحلية تُعنى بها كذلك السلطة المركزية باقتسامها العمل مع السلطات اللامركزية وفقاً للاختصاص وأهمية العمل.

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص ص 128-130.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري . ط3، مرجع سابق، ص 176.

❖ هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها.

❖ على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات.

❖ على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.¹

أ/ الرقابة على الهيئات: تمتلك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين) ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسة كما تم رسمه وتباين حالاته وإجراءاته، وتملك السلطة المركزية أيضا حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية، وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز²، كما يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية) طبقا للشروط والإجراءات القانونية، أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة (شهر مثلا) لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.³

ب/ الرقابة على الأشخاص: ان استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانون السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم كالولاة والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا.⁴

وتتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

❖ توقيف العضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارستهم المهام (شهر مثلا).

❖ الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.

❖ العزل أو الطرد أو الفصل بسبب ادانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، مرجع سابق، ص 180.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 71.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، مرجع سابق، ص 180.

ج/ الرقابة على الأعمال:

يجب منذ البداية استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذا ما كانت تمس باستقلالية الطابع اللامركزي لتلك الهيئات سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة فبالنسبة للرقابة السابقة (سلطة التوجيه **Apriori**) يجب استبعاد كل مظاهر هذه الرقابة مثل اصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتعريفاتها.

أما الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب) **Aposeriori**: فبالنسبة لسلطة التعديل لا تخول سلطة الوصاية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأن ذلك يشكل في الحقيقة أمرا لاحقا لها، من شأنه المس باستقلالها ولهذا فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون ادخال¹ تغييرات عليها أو استبدالها.

وبالنسبة للتصديق والالغاء، تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على سلطة الاشراف ابطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، بحيث يجب اطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملاءمتها وبالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع والاجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية.

وبالنسبة للحلول **Substitution** يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان ومحل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي أصلا من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة.²

المطلب الثالث: أنواع اللامركزية الإدارية:

في ظل التنظيم الإداري المركزي يوجد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، وتتعدد أشخاص القانون العام عند الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 72،73.

² المرجع نفسه، ص ص 73،74.

وتمنح الشخصية المعنوية إما لاعتبارات اقليمية أو لاعتبارات مرفقية (مصلحية) وهذا يؤدي إلى ظهور أشخاص لا مركزية اقليمية وأشخاص لامركزية مرفقية.

1- اللامركزية الاقليمية* : La decentralisation territoriale:

وتعتبر الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي وتقوم على اسناد جزء من الوظيفة الادارية الى هيئات اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وترتكز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدة الادارة المحلية (البلدية، الولاية).

2- اللامركزية المرفقية: Décentralisation par service:

وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل....) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة) واللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى تسميتها باللامركزية المصلحية **Décentralisation fonctionnelle**، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الاقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا¹.

وعلى الرغم من عدم التوافر الحقيقي والتام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الاقليمية:

أولا: أوجه التشابه:

- إن كل منهما يستقل بمباشرة جزء من الوظيفة الادارية التي هي أصلا من اختصاص السلطة المركزية.

ففي اللامركزية الاقليمية ينصب الاستقلال على وحدة اقليمية (جغرافية) بينما في اللامركزية المرفقية يتحقق الاستقلال بالنسبة لمرفق معين أو مجموعة مرافق معينة بالذات.

¹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية. عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، [د. ت.ن]، ص ص 57، 58.

- ان كل من اللامركزية الاقليمية والمرفقية يتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من نتائج.
- ان كل من اللامركزية الاقليمية والمرفقية يخضع للرقابة الادارية التي تباشرها السلطة المركزية¹.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

أ. من حيث وجود المصالح المتميزة: يقوم الشكلا ن على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي واقليمي في اللامركزية الاقليمية (الادارة المحلية) وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرلفية (المصلحية).

ب. من حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية، فاللامركزية الاقليمية يمنح لها المشرع الشخصية المعنوية وفقاً للاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وتقسيمها إلى أقاليم، وتظهر اللامركزية المرلفية عندما يمنح المشرع الشخصية المعنوية لمرفق معين.

ت. من حيث الوصاية (الرقابة الادارية): يخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الاقليمية وباعتبارات فنية في اللامركزية المرلفية².

- ان الشخص المعنوي الاقليمي يباشر نشاطات متعددة (ادارية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية) بينما الشخص المعنوي المرلفي له نشاط واحد، فنشاط الشخص المعنوي اللامركزي الاقليمي أكثر اتساعاً من نشاط الشخص اللامركزي المرلفي.

- اللامركزية الاقليمية مهما تعددت أشخاصها نلاحظ أنه ينظمها قانون واحد مثال (قانون الولاية، قانون البلدية) وتطبق عليها أحكام موحدة سواء فيما يتعلق بشكل الهيئات أو الأجهزة أو في تحديد الاختصاصات أو في مدى الرقابة التي تباشرها السلطة اللامركزية، بينما في اللامركزية المرلفية فإن الأشخاص المعنوية المرلفية لا تخضع لأحكام موحدة، فلا يوجد قانون واحد يطبق عليها جميعاً، لكن نجد أن كل شخص معنوي مرلفي يطبق الأحكام والقواعد الواردة في قانون إنشائه.

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 124.

² محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص 58، 59.

فالأشخاص المعنوية المرفقية تختلف عن الأشخاص المعنوية الاقليمية في طبيعة نشاطها وفي القواعد القانونية التي تطبق عليها.

• ان اللامركزية الاقليمية تظهر لأسباب سياسية تهدف إلى تمكين المواطنين القاطنين في الاقليم من ادارة شؤونهم المحلية بأنفسهم*، لأنهم الأقدر والأدرى بالشؤون والمصالح المحلية، وتعد اللامركزية الاقليمية تطبيقاً للديمقراطية السياسية على المستوى المحلي، وتقوم اللامركزية المرفقية على اعتبارات فنية حيث يمنح المرفق الشخصية المعنوية والاستقلال ويقوم بادارته أشخاص لهم خبرة.¹

وعلى كل فإن الاختلاف بين اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية، يبقى اختلافاً في الدرجة لا في الطبيعة، حيث يمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الادارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوباً تقنياً فعالاً في تسيير وادارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.²

خاتمة الفصل:

إن من الصعوبة التحديد الدقيق لمفاهيم متغيرات الدراسة وخاصة في مجال العلوم الإنسانية ذلك راجع لاختلاف الرؤى والايديولوجيات للباحثين والدارسين في هذا الحقل العلمي ولكن تم التركيز على أهم التأصيلات المفاهيمية والنظرية لكل من الإصلاح الإداري والإدارة المحلية واللامركزية الإدارية محاولة للوصول لأبعاد كل متغير على حدى.

*تعتبر طريقة الانتخاب وسيلة مثلى لاستقلال وحدات اللامركزية الاقليمية لأن مسيرتها ينتمون إلى مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الاقليم.

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص ص 124،125.

² محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص 59.

الفصل الثاني:

واقع الإدارة المحلية في الجزائر

إن التنظيم الإداري الجزائري يتشكل من نظامين مختلفين متكاملين في نفس الوقت (النظام المركزي والنظام اللامركزي) وإن التفاوت في مستوى الأخذ بكل من نظام المركزية واللامركزية الإدارية يتوقف على الظروف والإمكانات وكذا المعطيات السائدة في كل المجالات الثقافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية. ولقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية والتي تعتبر من أبرز صورها اللامركزية المرفقية والإقليمية أو ما تعرف بالإدارة المحلية التي تعتبر أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية والتي أرادت من خلالها الدولة الجزائرية تجسيد مبدأ الديمقراطية وتقريب الإدارة من المواطن للتحسين من نوعية الخدمات العمومية، ولذلك نجد أنها أنشأت لهذا الغرض هيئات تعرف بالجماعات المحلية وأولتها بالغ الاهتمام وفقا لما نصت عليه الدساتير الجزائرية.

ونستعرض في هذا الفصل بالدراسة والتفصيل الجماعات المحلية في الجزائر (البلدية والولاية) وأهم ما تناولته القوانين الجديدة الخاصة بهما فمن الضروري التعرف على الخليتين الأساسيتين في المجتمع المحلي الجزائري وما هي أهم الإصلاحات التي مرت بها منذ اقرار نشوئها وما مدى الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور وسيتم التطرق إلى العلاقة بين السلطة المركزية و الإدارة المحلية (الحكم الراشد المحلي) وكذا الادارة الالكترونية المحلية.

المبحث الأول: التنظيم الهيكلي والإداري للإدارة المحلية في الجزائر

المطلب الأول: التقسيمات الإدارية في الجزائر:

مميزات الإدارة المحلية في البلدان العربية:

إن دراسة واقع الإدارة المحلية في الجزائر تفرض علينا أولاً الإشارة إلى هذا النوع من الإدارة في الدول العربية وإلى أهم مميزاتا وخصائصها بالإضافة إلى أهم المبادئ الأساسية التي جاءت بها بعض المجتمعات العربية والتي كان لها تأثير كبير على نظام الإدارة المحلية في البلدان العربية بما فيها الجزائر، تونس.... كانت مستعمرات فرنسية، فمن الملاحظ أن النظام الإداري الفرنسي يعتبر الإدارة المحلية واحدة من هيئات الحكومة المركزية وأحد توابعها، ويعني ذلك أنه يعتبرها جزء من السلطة الإدارية المركزية ذات واجبات خاصة وهذه المبادئ تأثرت بها الانظمة المحلية.

في نفس الإطار فقد أثر النظام البريطاني على وجه الخصوص على الإدارة في الشرق الأوسط، وخاصة في العراق والاردن ومصر وهذا التأثير كان نتيجة انتداب واستعمار هذه الدول وكذا بواسطة الموظفين الانجليز الذين كانوا يعملون في هذه الدول وكان لهذا التدخل تأثير على نظام الإدارة المحلية فيها. وسنذكر أهم المميزات العامة والأساسية لنظام الإدارة المحلية في الدول العربية والتي لا نجدها تختلف كثيراً ما بين دول الشرق الأوسط وكذا دول شمال افريقيا بما فيها الجزائر.

أ- نظام الانتخاب: إن أعضاء المجالس المحلية في هذه الدول في مجملها يتم اختيارها عن طريق الانتخاب وهناك نوع من الاختلاف بين الكتاب في تأييد أو معاضة هذا النوع من الاختيارات فهناك الكثير من الكتاب المدافعين عن هذا الاسلوب في اختيار أعضاء المجالس المحلية باعتباره يؤدي إلى التوسع فيما يسمى باللامركزية الجغرافية وهذا الاختيار يعني استعمال الحريات الفردية ويتفق مع مبدأ الديمقراطية الذي يفترض مشاركة المواطنين أو ممثليهم في الشؤون المحلية، بالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء المجالس المحلية يعتبرون أنفسهم الممثلين الحقيقيين لأكثرية السكان المحليين والقادرين على إدارة الشؤون المحلية والقيام بالخدمات، واشباع حاجات السكان.

ومن ناحية ثانية نلاحظ أن هناك من يعارض هذا الاتجاه والسبب في ذلك هو أنه عند انتخاب أعضاء المجلس المحلي سوف يراعون مصالحهم الخاصة المحلية بدلا من مراعاة المصلحة العامة.¹

¹ عبد القادر لمير، مرجع سابق، ص 39.

ضف إلى ذلك أنه ليس بالضرورة أن مبدأ الانتخاب يعني وجود أعضاء كفوئين مؤهلين في المجالس المحلية، ولكن هذه الانتقادات التي توجه إلى مبدأ الانتخاب يمكن مواجهتها عن طريق تثقيف وتوعية المواطنين سياسيا واجتماعيا.

وأخيرا فإن الدول النامية ومن ضمنها الدول العربية قد وضعت قوانين بالتفصيل عن الانتخابات* المحلية، ولكنها بين الحين والآخر ما تلغى الانتخابات ونتائجها أو تجردها لأسباب كثيرة، حيث يمكن القول بأن هناك فجوة بين النظرية والتطبيق لقوانين الانتخابات المحلية في البلدان النامية.

ب- الرقابة الشديدة للحكومة المركزية على الإدارة المحلية: رغم أن الهيئات المحلية في الدول العربية تتمتع بنوع من الاستقلالية إلا أنها لا تكون استقلالية مطلقة وإلا أصبحت الهيئات المحلية دول داخل الدولة الواحدة ولذلك يتم جمع وتوحيد كل الأنظمة في الإدارة المحلية حرصا على صيانة الوحدة القانونية والسياسية والاقتصادية للدولة، واستقلالها يكون استقلال نسبي يعني وجود رقابة تمارسها الحكومة المركزية على الإدارات المحلية لكن درجة هذه الرقابة تختلف من دولة إلى أخرى.

يوجد في العالم نظامان مطبقان من طرف الدول، النظام الأول مطبق في الدول الأنجلوسكسونية، والتي بموجبه تتمتع السلطات المحلية بقيامها بواجباتها بحرية أكثر، أما النظام الآخر فيعرف بنظام الوصاية الإدارية (Administrative tutele) وهو مطبق في النظام الفرنسي والدول الفرنكفونية**، والإدارة المحلية بموجب هذا النظام لا تقوم بالواجبات والأعمال المنوطة بها في كثير من الأحيان إلا بموافقة الحكومة المركزية سواء قبل القيام بهذه الأعمال أو بعد ذلك.

ج- مراعاة عدد السكان عند تقسيم الوحدات وكذا الوحدة الإدارية: بحيث أنه رغم أن كل الوحدات والهيئات المحلية لها أعمال ومسؤوليات خاصة بها بل حتى مصادر مالية مختلفة إلا أنها تخضع كلها لقانون أو نظام واحد¹.

* * * فيما يخص الجزائر فإن قانون الانتخابات يتدرج ضمن القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ: 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

* الفرنكفونية: الفرنكفونية كاسم يقصد بها السياسة وهي رابطة تضم الدول والشعوب التي تتحدث الفرنسية، وقد ظهر هذا المصطلح لأول مرة في القرن التاسع عشر ويعود وضع هذا المصطلح إلى الفرنسي "أونسيم روكولو"، وقد عرف الكاتب والباحث السياسي اللبناني قاسم محمد عثمان الفرنكفونية أنها واقع معاش ونمط تفكير وسلوك حياة، قبل أن تكون انخراطا في نموذج سياسي أو في كيان جغرافي وتضم منظمة الفرنكفونية 55 دولة. وقد تأسست يوم 20 مارس 1970 لذلك صار هذا اليوم يوما عالميا للاحتفال بالفرنكفونية ومن بين الدول (كندا، الرأس الأخضر، بلجيكا، لوكسمبورغ، فرنسا، اليونان، غينيا..).

¹ المرجع نفسه، ص ص 40-41.

ضف إلى ما سبق ذكره من مميزات الإدارة المحلية في الدول العربية هي جملة المشاكل التي تواجهها. فمشاكل الإدارة المحلية في الدول النامية مشاكل عديدة، ولكنها تختلف تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية ومستوى المعيشة الاجتماعية لكل بلد وليكن إيجاز أهم هذه المشاكل فيما يلي:

- قلة المصادر المالية المحلية حيث أنها ذات مصادر محدودة باعتبار أنها لا تتمكن من زيادة الضرائب المحلية دون موافقة الحكومة المركزية على ذلك، ضف إلى ذلك لا تستطيع أن تضيف زيادة من بعض الضرائب المفروضة على الممتلكات كالمباني والأراضي وذلك لتخوفها من إثقال كاهل أكثرية السكان المحليين وبالتالي يمتنعون عن انتخاب أعضاء المجالس المحلية.

- ممنوعة من الاحتفاظ ببعض المال كاحتياطي لغرض الاستفادة منه في المستقبل أو في أوقات الأزمات لأن قوانين الإدارة المحلية لا تسمح بتراكم المتبقي من المال للسنة القادمة.

- اعتماد ميزانية الإدارة المحلية اعتمادا أساسيا على المنح والمساعدات والاعتمادات التي تقدمها الحكومة المركزية إلى هذه الإدارات، وقد تكون هذه المنح عالية جدا في بعض الدول بحيث تعطي هذه النسبة العالية الحكومة المركزية بأن تمارس رقابة شديدة على السلطات المحلية.

وتعود المشاكل المالية في الدول العربية أيضا إلى ضعف أجهزة الجباية نظرا لانعدام الكفاءة لدى العاملين في هذا الجهاز وضعف الرقابة على الأجهزة المالية، وعدم تعاون المواطنين مع الإدارة المحلية في مسألة الجباية والتحصيل، وفيما يُعنى بالمشاكل الفنية فإنها ترجع إلى نقص الخبرات وانخفاض كفاءة موظفي الإدارة المحلية، إضافة إلى قلة عدد المهندسين و العاملين في المؤسسات المحلية.

أما المشاكل الإدارية فتتمثل بالروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية وتعدد الإجراءات، مع فقدان التنسيق بين أعمال الإدارة المحلية وفروعها والدوائر الأخرى ذات العلاقة، والمحسوبة في أشغال التنسيق ووظائف الإدارة المحلية وعدم تعاون الجمهور.

ومما سبق ذكره يتبين لنا أن نقص وشح الموارد المالية المتاحة أمام الهيئات المحلية لا تفتح أمامها الفرصة لتحقيق الاستقلالية لأنها تبقى دائما مرتبطة بالسلطات المركزية التي تقدم الإعانات المالية والتعويضات وتغطي دائما النقائص التي تشوب ميزانيات السلطات المحلية.¹

¹ أكرم سالم، "حقائق ومعايير الإدارة المحلية والحكم المحلي"، المتحصل عليه:

www.ahewar.org/debat.org/show.art.asp.132091 بتاريخ: 2016/03/03.

نماذج تقسيمات الإدارة المحلية في بعض الدول:

يتوقف نوع التوزيع الإداري لإقليم الدولة على هدفها من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف المبنية السائدة فيها وفي إطار ذلك توجد عدة عوامل تكون دائما موقع الاعتبار عند تقسيم اقليم الدولة، اهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية اي مدى قدرة الوحدة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الاكبر من احتياجاتها، حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصياتها بكفاية.

وعلى العموم هناك ثلاث اساليب معروفة لحد الان تأخذ بها الدول عند تقسيم اقاليمها نذكر ما يلي:

أ- التقسيم على أساس كمي: بمعنى ان تقسم الدولة الى وحدات ادارية لكل منها حجم ثابت، يؤخذ بهذا التقسيم في حالة الرغبة لتحقيق المساواة المطلقة بين احجام الوحدات المحلية ذات المستوى الواحد، أو في حالة الرغبة في تحقيق المساواة بين الوحدات المحلية في إطار النظام الاقليمي، إلا ان هذا الاسلوب في التقسيم لا يحقق قيام وحدات اجتماعية حقيقية ولا يضمن ولاء الاهالي لوحداتهم المحلية، فالأخذ به يحقق ملائمة المجتمعات لنظام الإدارة المحلية، وليس ملائمة نظام الإدارة المحلية للمجتمعات المحلية.

ب- التقسيم على أساس وظيفي: بمعنى تقسيم الدولة الى وحدات وظيفية تتعدد بتعدد الخدمات المحلية، ويعاب على هذا الاسلوب في تطبيقه صعوبة التنسيق بين وحدات الخدمات المختلفة فضلا على انه يتطلب إنفاقا كبيرا يؤدي الى الاسراف في الموارد المادية والبشرية.

ج- التقسيم على أساس طبيعي وجغرافي: بمعنى الاعتراف بالمجتمعات القائمة في المدن والقرى كوحدات اساسية للإدارة المحلية ، ويحقق هذا التقسيم قيام وحدات اجتماعية حقيقية، ولذا فهو يطبق في معظم نظم الإدارة المحلية في العالم، ولكن ما يعاب على هذا النوع من التقسيم هو تفاوت الوحدات المحلية في ظله تفاوتا كبيرا سواء في احجامها او ماليتها.

ولكن مهما احكم ونظم تخطيط التقسيم للوحدات الادارية لا يمكن اغفال التفاوت بين هذه الوحدات والذي تعتبر نتيجة حتمية لا يمكن تلافيها.

ومن ذلك سنحاول عرض التقسيم الإداري للدولة الجزائرية على اعتبار أنها تشهد جملة من الإصلاحات الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المستوى اللامركزي وهذا الأخير الذي سيُعنى بالدراسة التفصيلية.¹

أولا : نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر :

أ- التنظيم المحلي في الجزائر أثناء الدولة العثمانية:

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر ذا مرجعية تاريخية والذي يعتبر من أقدم النظم المحلية، حيث يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني، وبالذات إلى بداية القرن السادس عشر (1516)، حيث دام الحكم العثماني في الجزائر ثلاث قرون (1518-1830)، وقسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايك) وهي

¹ أحمد بلجيلالي، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة، بولاية تيارت"، رسالة ماجستير. (كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009)، ص 27.

ثلاثة: بايلك الغرب وعاصمته وهران وبايلك الشرق وعاصمته قسنطينة وبايلك التيطري وعاصمته المدية، كما أسس العثمانيون مدينة الجزائر كعاصمة لولاية شمال افريقيا والمغرب الأوسط وينقسم البايلك إلى أوطان (جمع وطن) وفي بعض المناطق ينقسم الوطن إلى أفخاص (جمع فخص)، أما الأقسام التنظيمية السفلى الأخرى تتمثل في القبيلة والفرقة والدوار وهي الأقسام التي لم تكن ضمن وحدات جغرافية بل اجتماعية ومن ثم تتبين الازدواجية في التقسيم الإداري التي تمزج بين التقسيم الجغرافي والتقسيم الاجتماعي.¹

وقد مر الحكم العثماني في الجزائر بأربع مراحل وهي:

1- مرحلة البايبريات: (1514-1587) ومثلت هذه المرحلة عصر الازدهار بالنسبة للحكم العثماني في الجزائر من النواحي التعليمية والاقتصادية والجغرافية، ولقد عرفت هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا من خلاله يصدر الباي أوامره إلى الولاة حيث يتولى صلاحية تعيينهم وعزلهم، فكان تعيين الحاكم من طرف السلطان كما كانت السلطة بيد رياس البحر وجنود البرية.

2- مرحلة الباشوات (1587-1659): ظل النظام المركزي مسيطرا في هذه المرحلة ولكن الباشوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية والسبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدة ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد وتعيينه لا يحتاج لولاء الشعب، وتميزت كذلك بكثرة الصراعات بين رياس البحرية وجنود الإنكشارية.

3- مرحلة الأغوات (1659-1671): تميزت هذه المرحلة بالفوضى والاضطراب والصراع على الحكم، مما اضطر الجيش الإنكشاري إلى خلع الباشا وتعويض القائد بقائد آخر من فئتهم أطلق عليه اسم "الآغا"، ويستعين الحاكم بالديوان العالي الذي يضم الفرق العسكرية البرية وكبار الموظفين ومفتي الجزائر. وحددت مدة حكم الآغا بسنتين ويتم تعيينه من طرف الجيش البري، ومما يلاحظ أثناء هذه الفترة هو اضمحلال نفوذ السلطان العثماني وزيادة الصراعات بين الجيوش.

4- مرحلة الدايات (1671-1830): في هذه المرحلة أصبحت الجزائر مستقلة عن الحكم العثماني، والداي ينتخب من طرف الديوان العالي فأضحى السلطان العثماني لا يلعب أي دور في اختيار الدايات بالجزائر وأصبح للسلطة العثمانية في الجزائر دور شكلي يمثل مراسيم التعيين والتعاون في الحروب بتقديم المساعدات العسكرية.

ولقد عرفت الجزائر إبان العهد العثماني نظام إدارة محلية إلى جانب السلطة المركزية والتي تتكون مما يلي:

- الدايات (رئيس الدولة وهو القائد الأعلى للجيش).

¹ عبد الحميد قرفي، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسيلوجية. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008، ص 15، 16.

• الديوان: وهو شبيه في اختصاصاته بمجلس الوزراء ويساعد الداى، ويضم الديوان القاضي والمفتي والخزناجي والآغا وخوجة الخيل وبيت الماجي ووكيل الخرج والباش الكاتب إضافة إلى كبار المسؤولين في الدولة.¹

لكن جراء الحروب والصراعات الداخلية التي أدت إلى تفكك وانهيار الدولة العثمانية وكذا التحالف بين الدول الأوروبية ضد الجزائر وسوء تصرف الداى أدى إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للجزائر وانخفاض الموارد المالية بسبب تراجع المداخيل أمام رفض فرنسا من جهة تسديد الديون المترتبة عليها، ومن جهة أخرى رفض الدول الأوروبية دفع الرسوم المفروضة على مرور بواخرها إلى جانب انهيار الأسطول البحري، كل هذا أدى إلى عجز الدولة عن دفع مرتبات الجنود، ولهذه الأسباب وأخرى تم سقوط الدولة العثمانية وخضوع الدولة الجزائرية للاستعمار الفرنسي عام 1830م، فظهرت مقاومة شعبية وطنية بقيادة الأمير عبد القادر من أجل إنشاء دولة جزائرية شعبية فتم اختيار الأمير كرئيس للدولة في سنة 1832م ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي فقط والتي تظهر في الأمير عبد القادر كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري الذي يتمثل في السلطة التشريعية والقضائية بل امتد التنظيم إلى المستوى المحلي ذلك من خلال إنشاء مؤسسات محلية بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية بنفس القواعد وقسمت البلاد إلى تنظيمات إقليمية إدارية إلى ثمانية ولايات وعلى رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثل الدولة وخليفة الأمير ويتمتع بصلاحيات واسعة والولايات هي: تلمسان، معسكر، مليانة، التيطري، مجانة، بسكرة، برج حمزة، المنطقة الغربية من الصحراء إلى جانب الديوان وشرطة الولاية وجلس الشورى الولائي.²

ب-التنظيم الإداري المحلي في الجزائر أثناء فترة الاحتلال الفرنسي:

اعتبرت الجزائر بعد احتلالها من قبل الفرنسيين عام 1830م أرض محتلة تخضع للحكم العسكري، و يُلاحظ المؤرخون بأن الاستعمار الفرنسي في بداية أمره لم يغير كثيرا مما وجده من مؤسسات كانت قائمة زمن العهد العثماني، بل طور الأساليب و كيف المؤسسات العثمانية مع الأوضاع الجديدة، وقد استمر النظام العسكري من 1830م إلى 1870 أي الأربعين سنة الأولى من الاحتلال.

1- علي محمد، "مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير. (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011)، ص ص10، 11 .

2- وفاء أقالو، أمينة شرفي، مرجع سابق، ص70.

* عند مبايعة الأمير عبد القادر في 27 نوفمبر 1830 شرع في تنظيم الدولة الجزائرية التي كانت عاصمتها آنذاك ولاية معسكر.

فبالنسبة للتنظيم المركزي للجزائر المحتلة كان عبارة عن الحاكم العام الذي كان السلطة الأولى في الجزائر، والذي كان تحت وصاية وزارة الحرب بفرنسا بينما اوكلت له سلطات عسكرية ومدنية واسعة وكان يساعده في حكمه موظفون سامون عسكريون ومدنيون منهم:

- الوكيل المدني.
- النائب العام.
- مدير المالية.
- القائد الأعلى للقوات.
- قائد البحرية.
- الوكيل العسكري.

وقد اتسمت العشرية الأولى من الاحتلال بعدم الاستقرار حيث تعاقب على الحكم في الجزائر خمسة حكام عامين وتسعة حكام عامين بالنيابة وهذه الفترة الممتدة من 1834 إلى 1845، أما من 1845 إلى 1870 فقد تمت محاولات عديدة لإلحاق الجزائر والإدارة الجزائرية بفرنسا وبالإدارة المركزية الفرنسية بباريس مع تدعيم حكم المدنيين زمن النظام الملكي ومع الجمهورية الثانية على وجه الخصوص.

أما في عهد نابليون الثالث فقد تم وضع مؤسسات مؤقتة وانتقالية تجعل الجزائريين يستوعبون شيئاً فشيئاً المناهج الادارية الفرنسية ويتقلدون المسؤوليات.

إلا أن أفكار نابليون لم تتحقق وهو ما أدى إلى تأسيس وزارة الجزائر **Ministere d'Algérie** التي كان هدفها هو جمع كل السلطات تحت راية واحدة ويتم تسييرها من باريس.¹

وفيما يتعلق بدراسة الادارة المحلية في عهد الاحتلال الفرنسي فإن الفقه اتفق على تقسيم هذه الفترة إلى مراحل ثلاث هي:

أ/ المرحلة الأولى: في هذه المرحلة تم تقسيم الجزائر إلى ثلاث مناطق: فكانت هناك مناطق ادارية مدنية وتطبق فيها نفس النظم الادارية الفرنسية وهذه المناطق هي التي يتمركز فيها الاوروبيون، ومناطق الادارة المختلطة وتطبق هذه الأخيرة في المناطق التي يقطنها الاوروبيون وعدد ضئيل من الجزائريين وفيما

¹ عبد الحميد قرفي، مرجع سابق، ص 41، 42.

*المكاتب العربية: انشأت عام 1844 لتسهيل وسائل الاتصال بين الحكام والمحكومين يترأسها ضابط فرنسي وتضم بعض العناصر الفرنسية بالاضافة إلى كاتب جزائري.

يخضع الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية ومناطق الإدارة العسكرية، وهي المناطق التي لا يسكنها إلا الفرد الجزائري.

ولتسهيل وسائل الاتصال بين الحكام والمحكومين أوجدت ما يسمى بالمكاتب العربية.¹

ب/ المرحلة الثانية: وتبدأ هذه المرحلة منذ صدر في شهر مارس 1848 قانون يضم الجزائر إلى فرنسا، وكان صدور هذا القانون بعد قيام الجمهورية الثانية في فرنسا مباشرة وقسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، وذلك طبقاً للنموذج السائد في فرنسا ولكل منها ذات الاختصاصات الواردة في النظام الفرنسي.

ومنذ سنة 1861 تم إدخال تعديل كبير على نظام الإدارة في الجزائر، فقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة غير المباشرة وترتب على ذلك الاعتماد على القبائل التي حلت محل المجالس البلدية ووضعت شروط انتخاب رئيس الجماعة (القبيلة) أو الأمين بواسطة كل من يدفع ضريبة الرأس ويجدد انتخابه كل ثلاث سنوات، كما أقيم منصب أمين الأمناء ليمثل مجموعة من القرى وينتخبه الأمناء أنفسهم.²

ج/ المرحلة الثالثة: وفيها قسمت الولايات إلى بلديات حسب التواجد الأوروبي: القسم الأول الأوروبي في الشمال حيث يتركز العنصر الأوروبي أقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو معمول به في فرنسا والمدن الكبرى، والقسم الآخر (الثاني) وهو القسم الجنوبي والذي تقل فيه العنصر الأوروبي وتعرف البلديات هنا بالبلديات المختلطة ولا يتم انتخاب الرئيس بل يتم تعيينه من الأوروبيين، وترتكز إدارة البلدية على هئئتين وهما: المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم واللجنة البلدية: يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين.

أما القسم الثالث: فقد أقيمت البلديات الأهلية والتي تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال، وكان يشرف على إدارتها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام.

وهكذا نجد أنه قد وجد في الجزائر في هذه المرحلة الوحدات البلدية الآتية:

- بلديات كاملة الاختصاص.
- بلديات مختلطة.

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص132.

² المرجع نفسه، ص134.

- بلديات أهلية.¹

أما من حيث دور البلديات في هذه المراحل لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية: فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954، في عقد مؤتمر الصومام لسنة 1956 لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو انشاء تنظيم إقليمي للبلاد وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسامات، وبذلك تجسد السلطة المحلية، فقد تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال و الأخبار وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية.

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني، لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى أصبحت تسييرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، وتتوعد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الاشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية إلى الشؤون المالية والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.²

ج/ التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بعد الاستقلال:

تعتبر الجماعات المحلية شخصيات معنوية تمثيلية مثل البلدية والولاية كما تعتبر امتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي.

وفقا للاتجاه اللامركزي العام الذي انتهجته الجزائر فإن هذه المؤسسات تمتلك سلطة القرار على المستوى المحلي، تمكنها من القيام بعملها وأداء مهامها الخاصة بها على أحسن وجه، والجزائر اختارت نمودجا بسيطا للجماعات المحلية يتكون من البلدية والولاية تأخذ على عاتقها جزءا من المهام التي تتكفل بها الدولة من تنمية اقتصادية واجتماعية وغيرها، ولم تترك السلطة المركزية السلطة المحلية تقلت منها وتسنقل عنها، فهي أحكمت الوصاية والتدخل في مصالحها.

¹ عبد القادر لمير، مرجع سابق، ص ص 47، 48.

² عبد النور ناجي، " دور الإدارة في تقديم الخدمات العامة (تجربة بلديات جزائرية)" ، موقع الدكتور بوحنية قوي،

<http://bouhania.com/news.php?action=view&id=53> بتاريخ: 2016/03/05.

ولقد تم الاهتمام بالمستوى المحلي منذ الوهلة الأولى للاستقلال بحيث فرض على الدولة الجزائرية آنذاك وضع مجموعة من الاجراءات على المستوى الإقليمي الإداري فعلى مستوى البلدية أعتمد الإبقاء على الإطار القانوني الموروث بموجب القانون رقم 62-157، أما البعث الحقيقي فقد كان مع ما أصبح يسمى بـ "الجماعات المحلية" في الاصطلاح الإداري الجزائري وكان ذلك ابتداء من سنة 1967¹ بوضع أسس قانونية للبلدية انطلاقا من الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

ولقد تم خلال هذه الفترة التخفيض التدريجي لعدد البلديات الذي أصبح 687 بلدية بعد ما كان أكثر من 1500 بلدية.

أما الإصلاح في المجال التشريعي فقد كرسه دستور 1963 حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية وكذا الاجتماعية، وهو التوجه 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..."، أما بالنسبة للولاية فقد تم صدور الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية لمدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.²

لتأتي بعد ذلك مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1974 فبموجب هذا التقسيم الصادر بمقتضى الأمر 74-69 المؤرخ في 02 جويلية 1974 تم فيه استبدال مصطلح المقاطعة بمصطلح الولاية، وارتفع عددها من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية أما عدد البلديات فبلغ 704 بلدية بعد أن كان عددها 676 بلدية في سنة 1967 وكان يهدف هذا التقسيم إلى إيجاد نوع من التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن.

وفي سنة 1984 يتم إقرار تقسيم اداري جديد تكريسا لمبدأ اللامركزية والاستقلالية فتضاعف عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية، وعدد الولايات إلى 48 ولاية بموجب قانون 04 فبراير 1984، وُجِدَ عدد الدوائر بموجب المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في ديسمبر 1986 ليصل إلى 229 دائرة ثم تضاعف العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 وهذا بغرض الاشراف الجيد والفعال على العدد الهائل من البلديات.

¹ عبد الحميد قرفي، مرجع سابق، ص 72، 73.

² عبد النور ناجي، دور الإدارة في تقديم الخدمات العامة، مرجع سابق.

ووفقا لأحكام ومبادئ جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية وهجر النظام الاشتراكي ثم إقرار أول قانون بلدي في ظل التعددية 08/90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 7 أفريل 1990.

ولقد استمر العمل بقانون البلدية 08/90* لمدة عشرين سنة دون أن يكون قادر على استيعاب كل الإختلالات التي تحدث على المستوى البلدي ليتم إقرار قانون بلدي جديد 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو لسنة 2011 مع طرح مجموعة من الأسباب للإعراض على القانون السابق سيتم التفصيل فيها لاحقا.

وبالنسبة للولاية فبعد قانون سنة 1969 المؤرخ في 23 ماي 1969 تم من طرف المشرع الجزائري اصدار القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 7 أفريل لسنة 1990 والذي جاء متمما للقانون السابق ثم قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير لسنة 2012.

ثم ليأتي المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 الموافق لـ 27 ماي لسنة 2015 ليحدث تعديلا دقيقا وحساسا في التقسيم الإداري الجزائري وذلك باستحداث مقاطعات إدارية عرفت بالولايات المنتدبة والتي ستكون صلب الموضوع في الفصل الأخير من هذه الدراسة.¹

ثانيا: الهيئات المحلية في الجزائر

أولا: البلدية

1- ماهية البلدية:

اعتبارا لما تم تقديمه في موجز تطوير الإدارة المحلية في الجزائر (البلدية، الولاية) وما تحظى به البلدية وما تحتله من موقع التقضيل في النظام الإداري الجزائري نقوم بإعطاء تعريف هذه الخلية الأساسية بعد الإشارة إلى خصائصها وكذا هيئاتها واختصاصاتها.

1 تعريف البلدية:

يعرف القانون البلدي لسنة 1967 البلدية كالتالي "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب قانون أما دستور 1963 فقد تناولها في المادة التاسعة

* عدل قانون البلدية لسنة 1990 رقم 08/90 مرة واحدة حمله الأمر 03/05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 وتم بموجبه تنمة المادة 34 والخاصة بحالات حل المجلس الشعبي البلدي.

(09) منه : تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية.

وقد حددت المادة 36 من دستور 1976 المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية وأن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة وأن التنظيم الإقليمي والتنظيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون.

وعرفت المادة 15 من دستور 1989 أن البلدية من الجماعات الإقليمية للدولة وأن البلدية تعتبر الجماعة القاعدية.¹

وكذا المادة 15 من دستور 1996 والتي أبقى على نفس التعريف الدستوري لسنة 1989.²

كما تناول القانون المدني الجزائري في مادته 49 وأشار أن البلدية إطار ووجود قانوني.³ ويعرفها القانون 08/90 "بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتتجمع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون وللبلدية إقليم وأسم ومركز".⁴

كما عرفت المادة الأولى من القانون البلدي رقم 11-10 المؤرخ في 22 يوليو 2011 أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتجمع بالشخصية المعنوية القصة المالية المستقلة".

ونصت المادة الثانية منه على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".⁵

1-2- إنشاء البلدية: تنشأ البلدية بموجب قانون ولها اسم ومقر رئيسي ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية، ويتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وبعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وأخذ رأي الوالي. وفيما يخص ضم أو فصل البلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة يتم بناء على قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى هذا فإن حقوق والتزامات البلديات المنتخبة تحول كلها إلى البلدية التي ضمت إليها ونفس الشيء فصل جزء عن بلدية أو عدة بلديات فإن كل بلدية تأخذ حقوقها وتحمل الالتزامات التي عليها.⁶

¹- أحمد بلجيلالي، مرجع سابق، ص45.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم:96-438 ، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ، الجريدة الرسمية . العدد 76 ، 8 ديسمبر 1996.

³- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

⁴- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.

⁵- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية. العدد37، 3 جويلية 2011.

⁶- المادة 10،9،7،6 قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق، ص7.

1-3- خصائص البلدية: للبلدية في النظام الإداري الجزائري مجموعة من الخصائص وهي:

* إن البلدية هي هيئة إدارية لا مركزية إقليمية.
* إن للبلدية لا مركزية مطلقة لأن جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية واللجان يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري وتعتمد البلدية على مواردها الذاتية في تلبية حاجات السكان.

* للبلدية في النظام الإداري الجزائري اختصاصات متعددة سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية، لأن البلدية تعد الخلية الأساسية للدولة الجزائرية في شتى الميادين.
* تخضع البلدية لنظام الرقابة السياسية والإدارية، إذ تباشر السلطات السياسية والإدارية المركزية رقابة سياسية وإدارية على البلدية، لأن البلدية تعد وحدة سياسية وإدارية، اجتماعية واقتصادية وتعد لا مركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية.¹

2- أجهزة وهيئات تسيير وإدارة البلدية:

نصت المادة 18 من قانون البلدية 08/90 على أن هيئتا البلدية هما "المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي"

كما نصت المادة 15 من قانون البلدية الجديد 10/11 على ان هيئات البلدية هي:

* هيئة مداولة وهي المجلس الشعبي البلدي.
* هيئة تنفيذية وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي.
* إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية* تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
وسنركز فيما يأتي على نقطتي الاشتراك في القانونين وهما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

2-1- المجلس الشعبي البلدي: يعتبر المجلس الشعبي البلدي اهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لأهمية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وتدم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات، إذا قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية² ويكون كالتالي:

- 7 أعضاء في البلديات التي لا يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.

- 9 أعضاء في البلديات التي لا يتراوح عدد سكانها بين 10001 نسمة و20000 نسمة.

1- فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص213، 214.

* يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي عدة مهام منها: الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، تسيير الميزانية المالية، تسيير مستخدمي البلدية.

² بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد: 4، [د، ت، ن]، ص 262.

- 11 أعضاء في البلديات التي لا يتراوح عدد سكانها بين 20.001 نسمة و 50000 نسمة.
- 15 أعضاء في البلديات التي لا يتراوح عدد سكانها بين 50001 نسمة و 100000 نسمة.
- 23 أعضاء في البلديات التي لا يتراوح عدد سكانها بين 100001 نسمة و 200000 نسمة.
- 33 أعضاء في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 200001 أو يفوقه.¹

• شروط الترشح تتمثل في:

_ السن 25 سنة كاملة يوم الاقتراع.

_ أداء الخدمة الوطنية.

_ الجنسية الجزائرية.

_ الترشح في قائمة واحدة في البلدية الواحدة ولا يحق له الترشح في بلديات أخرى.²

تسيير المجلس الشعبي البلدي: تسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي يعقد المجلس عدة دورات؛ يجري

من خلالها مداورات كما يشكل لجان متخصصة.

* الدورات session: يعقد المجلس دورات عادية كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية).

* الدورات العادية: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر أي بمعدل (04)

دورات في السنة.

* الدورات غير العادية: يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك

شؤون البلدية، سواء بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه أو من الوالي.

ويشترط في صحة عقد الدورة غير العادية ان يكون الحضور بأغلبية الأعضاء بناء على استدعاءات

كتابية* توجه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الأعضاء قبل 10 أيام.³

*المداورات délibérations: يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداورات تحكمها القواعد

الأساسية الآتي :

العلانية: القاعدة العامة أن مداورات المجلس تكون علنية إلا أنها تكون مغلقة في بعض الاستثناءات

- كما تجرى وتقرر المداورات باللغة العربية ويتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين

الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات

*اللجان Les commissions: يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بمهامه لجان يكون عددها

حسب نسبة السكان لتلك البلدية ويتم تشكيلها بموجب مداولة ويكون اختصاصها في المجالات الآتية:

-الاقتصاد والمالية والاستثمار.

-الصحة والنظافة وحماية المحيط.

1- فريدة قصير ميزاني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 215.

2- سيهام شباب، مرجع سابق، ص 61.

* يمكن تخفيض مدة ارسال الاستدعاءات إلى ما لا يقل عن يوم واحد في حالة الاستعجال.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص ص 78، 79.

- تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية للشباب

كما يمكن لرئيس اللجنة ان يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته.¹

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: حدد القانون البلدي سواء القانون 08/90 أو القانون 10/11 تلك

الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات حسب المجالات التالية:

_ التهيئة والتنمية المحلية.

_ الهياكل الأساسية والتجهيز.

_ التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.

_ الأجهزة الاجتماعية والجماعية.

_ السكن.

_ حفظ الصحة والنظافة والمحيط.

_ الاستثمارات الاقتصادية.

_ الوظائف الاقتصادية والمالية.

_ الوظائف الثقافية.

* إن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تتعدى في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، لذلك إن البلدية تتولى

القيام حسب إمكانياتها الذاتية او المساعدات التي تقدمها المصالح التقنية للدولة.²

2-2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

*التعيين: يقوم أعضاء المجلس الشعبي البلدي بعد تنصيبهم بانتخاب أحد أعضائه رئيسا وتماشيا مع

النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس

الشعبي البلدي لمدة انتخابية (5سنوات)، ويتم الإعلان عن الرئيس للعموم ويبلغ للوالي فورا وبعد تعيينه يقوم

رئيس المجلس الشعبي البلدي بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له حسب عدد أعضاء

المجلس الشعبي البلدي هذا بالنسبة لقانون البلدية 08/90، أما قانون 10/10 فيعلن رئيسا للمجلس الشعبي

البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا

المرشح أو المرشحة الأصغر سنا.

1- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص167.

2- محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص126.

* تم الإستغناء عن قرار سحب الثقة في القانون البلدي الجديد 10/11.

انتهاء المهام: إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5سنوات) تنتهي مهام رئيس المجلس للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام أعضاء المجلس المتمثلة في الاستقالة التي يتم إعلانها أمام المجلس ويخطر بها الوالي فوراً ويتم قبولها نهائياً بعد شهر من تقديمها وكذا الإقالة والإقصاء وسحب الثقة والوفاء.¹

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً للبلدية وبعضها باعتباره ممثلاً للدولة ومن هنا نلاحظ الازدواجية الوظيفية التي يباشرها.

أ- باعتباره ممثلاً للبلدية:

* يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية والمدنية وفقاً للقوانين والأنظمة يقدم باسم البلدية وحسابها الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق البلدية.

* إدارة موارد البلدية والإشراف على المحاسبة البلدية.

* رفع الدعاوي أمام القضاء باسم المجلس الشعبي البلدي.

* إدارة شؤون موظفي البلدية.

* اتخاذ التدابير للمحافظة على أملاك ومتاحف البلدية.

* اتخاذ المبادرات لتطوير مدا خيل البلدية.

* اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.

* التفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية.

ب- باعتباره ممثلاً للدولة:

* نشر وتنفيذ القوانين والأنظمة في نطاق البلدية واحترام القانون والتنظيم المعمول به.

* له صفة ضابط الحالة المدنية وكل ما يتعلق بهذه المصلحة.

* الحفاظ على سلامة الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية وأخذ الاحتياطات المتعلقة بذلك.

* يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الشرطة القضائية أي له صفة الضبطية القضائية

وهو ما يخول له تعقب مرتكبي الحوادث والمخالفات وإحالتهم إلى القضاء.²

ثانياً: الولاية

1- ماهية الولاية:

تعتبر الولاية القاعدة الإقليمية الثانية في التنظيم الإداري المحلي الجزائري إلى جانب البلدية، كما تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية وتمثل السلطة الوصية على البلدية.

¹ - سيهام شباب: مرجع سابق، ص 65.

² - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري). الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص 68.

واستكمالاً للتنظيم البلدي، كان من الضروري وضع نص تشريعي ينظم الولاية وعليه صدر القانون الخاص بها والذي يعتبر المرجع القانوني للتنظيم الولائي في الأمر 38/69 الصادر في 23 ماي 1969. وهو بمثابة ترجمة قانونية لميثاق الولاية الصادر في 26 مارس 1969.

وبازدياد مهام ووظائف السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تحت إشراف الحكومة وتوجيهها لتحقيق اللامركزية الإدارية والديمقراطية فيجب أن يشارك المواطن في إدارة المرافق العامة المحلية ويحقق سيادة المواطنين في تنفيذ ما اتفقوا عليه في المجالس المنتخبة.

1.1: تعريف الولاية:

تعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المنترفة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل.

فقد عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969 "أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية..."¹ كما عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 09/90 بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.²

تناولتها المادة الأولى من قانون الولاية 07/12 على أنها "هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة."³ وتعتبر الولاية مقاطعة متميزة وتتمتع بمكانة خاصة في النظام المؤسساتي للدولة وهي عماد تدخل هذه الأخيرة في مختلف مجالات الحياة المحلية.

1.2: إنشاء الولاية*: وتتأشأ الولاية بموجب قانون ولها اسم وإقليم ومقر ورئيس يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي. يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون فيها ويخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية إلى قانون وفي حالة تعديل هذه الحدود فإن حقوق والتزامات الولايات المعنية تعدل تبعاً لذلك.⁴

1.3 خصائص الولاية:

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

¹ - فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 176، 177.

² قانون الولاية : 09-90.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم:12-07 المؤرخ في:21 فيفري المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد:12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

* وتم عملية انشاء الولاية بثلاث مراحل هي: مرحلة التقرير، مرحلة التحضير، مرحلة التنفيذ. وتتشكل الولاية من أقاليم البلديات التي تتكون منها وقد تحدث تعديلات في الحدود الإقليمية للولايات (ضم، فصل) وذلك بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية، وفي حالة اجراء تعديلات إقليمية في ولاية ما وتم فيها الحاق أكثر من عشر السكان يجب أن تنظم فيها انتخابات جزئية.

⁴ قانون الولاية 07-12 ، مرجع سابق ، ص 9.

- ان الولاية هي وحدة ومجموعة ادارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة او وحدة له مركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني أو موضوعي.

- تعد الولاية كوحدة او مجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة.

- تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة او وحدة إدارية لا مركزية النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية المبنية وليست وحدة أو مجموعة لا مركزية

إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وادارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالأشخاص وإنما يختار بعضهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي بينما يعين باقي الأعضاء والي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم وهم أعضاء المجلس التنفيذي للولاية. وتؤكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية اشتراك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية لسكان الولاية وتشارك في ذلك الولاية في أداء الخدمات الجهوية المحلية لسكان الولاية.

والولاية ليست مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على أفضل وجه.¹

2-1- أجهزة وهيئات تسيير إدارة الولاية:

نصت المادة الثامنة(8) من قانون الولاية 09/90 وكذا المادة الثانية (2) من القانون رقم 07/12 على ان للولاية هيئتان هما:

* المجلس الشعبي الولائي.

* والي.

1.1.2 المجلس الشعبي الولائي:

ان المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولات في الولاية ومظهر التعبير عن اللامركزية، ولقد فرضت الإصلاحات التي مسّت الأجهزة المحلية بعض المتطلبات الديمقراطية ولقد تجسدت بوجود جهاز جماعي منبثق عن انتخابات.²

ينتخب المجلس الولائي بالاقتراع العام المباشر والسري من قبل المواطنين الذين يقيمون في إقليم الولاية وذلك لمدة خمس (5) سنوات.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري. [د.م.ن]: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص ص252، 251.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. (تر: محمد عرب صاصيلا)، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص237.

ويتغير عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب تغير عدد السكان الولاية ويكون كالتالي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001, 650000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001, 950000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001, 1150000 نسمة.
- 91 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها بين 1250000 نسمة.¹

تسيير المجلس الشعبي الولائي: تسيير أعمال المجلس الشعبي الولائي تتم بعقد عدة دورات، يقوم من خلالها بإجراء مداورات ويقوم بتشكيل لجان متخصصة تساعده في أداء صلاحياته.

* الدورات: sessions كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن المجلس الشعبي الولائي يعقد دورات عادية وأخرى استثنائية.

* الدورات العادية: * يعقد المجلس الشعبي الولائي أربعة (04) دورات في السنة مدة الواحدة 15 يوما، يمكن تمديدها إلى 07 أيام أخرى، وتتعدّد الدورات بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين وفي حالة عدم إكمال النصاب القانوني توّجل الدورة و توجه استدعاءات جديدة².

إن جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية ويجوز أن تكون سرية في الحالتين التاليتين:

- دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين.

- المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام.

* الدورات الاستثنائية: * يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية (غير عادية) سواء

بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث 1/3 أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي³.

* المداورات ddélibérations: يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دورات مداورات تنصب على إحدى

صلاحياته وتخضع للقواعد الأساسية التالية:

* العلانية: إلا في حالتين تخص أمور المنتخبين وفحص مسائل الأمن ودون ذلك تكون المداورات

علانية ضمنا للرقابة الشعبية.

* التصويت: تتم المصادقة على المداورات بالأغلبية المطلقة للأعضاء مع ترجيح صوت الرئيس عند

التساوي.⁴

¹ فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182.

*تتعدّد الدورات العادية للمجلس الشعبي الولائي أربعة مرات في كل شهر: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، ويتم ارسال الاستدعاء للأعضاء قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال.

*يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 120.

³ المادة 15، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 10.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 120.

* اللجان commissions: خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات الاقتصاد والمالية والتنمية العمرانية والتجهيز والشؤون الاجتماعية والثقافية والتنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.¹ يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

* يقوم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال.
* إنجاز التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات بحكم حجمها وأهميتها.
* المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتعاون مع البلديات.
* يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات المتعلقة ب:

* الصحة العمومية

* السياحة.

* الإعلام والاتصال.

* التربية والتعليم العالي والتكوين.

* الشباب والرياضة والتشغيل.

* السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.

* الفلاحة والري والغابات.

* التجارة والأسعار والنقل.

* الهياكل القاعدية والاقتصادية.

* التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة.

* حماية البيئة.

* ترقية المؤهلات النوعية المحلية.²

رئيس المجلس الشعبي الولائي:

التعيين: يتم تنصيب وانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول تجري انتخابات في دروة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات تسند رئاسة المجلس لأكبر الأعضاء سنا وتكون الرئاسة لكامل الفترة الانتخابية.

¹ المادة 33 ، قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق ، ص 11.

² المادة 73 إلى المادة 77 ، قانون الولاية 12-07 ، مرجع سابق ، ص 16.

ويتم تقديم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، وبعد تعيينه يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية أيام التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس.

* إنهاء المهام: * إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة 5 سنوات تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي لنفس الأسباب التي تنهي بها مهام الأعضاء: الاستقالة، الإقصاء، مانع قانوني.....¹

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات نذكر منها:

* ارسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال ويشعر الوالي بذلك.

* يتولى إدارة المناقشات.

* يطلع أعضاء المجلس بالوضعية المالية العامة للولاية.

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي للقيام بمهامه على أفضل وجه ولا يباشر أي مهمة أخرى، كما فرض القانون على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية والبشرية لأداء مهامه.²

الوالي:

يعتبر الوالي * سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويعتبر طبقاً للنصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية وعلى هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جداً تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثلاً للولاية.

- التعيين وانتهاء المهام: طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم: 89-44 الصادر في 10-04-1989 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية يرجع الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

ونظراً لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب دستور سنة 1996 وذلك طبقاً للمادة 78 منه.

- كما لم يضع المشرع الجزائري نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ونظامهم القانوني وذلك لازدواج مهمة الوالي (إدارية وسياسية) ولقد جاءت المادة 123

*يستخلف الوالي عند انتقاء أحد أسباب انتهاء المهام في أجل ثلاثين يوماً.

¹ المادة 58 إلى المادة 66 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 14، 15.

² www.qanouni.net.com/2010/05/blog-bost-9457HTML بتاريخ: 2016/04/07.

من قانون الولاية الجديد لتتص على " أن يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم دون أن تحدد طبيعة هذا المرسوم تنفيذي أم رئاسي؟ ".¹

أما بالنسبة لانتهاه المهام فهي تتم طبقا للمرسوم الرئاسي بنفس الإجراءات المتبعة لدى تعيينه.¹

صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث تحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

أولا: الوالي كمثل للولاية: له عدة صلاحيات:

- تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي.
- اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية.
- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة ونشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى.
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها.
- تمثيل الولاية: إن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وذلك خلافا للوضع في البلدية.

ومن ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول.²

ممارسة السلطة الرئاسية بحيث تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي.

ثانيا: الوالي ممثل للدولة: تنص المادة 110 من قانون الولاية 07-12 على أن الوالي ممثل الدولة على

مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في ممارسة الضبطية.

كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي.³

*يعتبر الوالي من الناحية التاريخية خليفة المحافظ المستلم من التنظيم الإداري المحلي الفرنسي، والذي استعمل في الجزائر كلقب اداري طيلة الفترة الممتدة من 1962 إلى 05 جويلية 1975. ومصطلح الوالي من الأدبيات الإدارية ويعني لغة تولى الشيء.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 213.

² المادة 103 - 109 قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 19.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 216.

*ظهرت الدائرة للوجود بموجب الأمر 16/62 المؤرخ في 1962/08/09 خلفا للمجالس وكان الدوائر المورثة من البنية الاستعمارية.

- الضبط القضائي **police judiciaire**: يتم ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، توافر حالة الاستعجال عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

ورغم هذه السلطات فإن الوالي مقيد من حيث الزمان فيجب عليه إبلاغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.²

الدائرة:

تعتبر الدائرة* ثالث جهاز إداري لامركزي على مستوى الولاية وهي قسم إداري يرأسه موظف يدعى رئيس الدائرة، يعمل تحت السلطة السلمية للوالي، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية مثل البلدية أو الولاية، حتى وإن بدت لنا أهميتها كهمزة وصل بين الأجهزة التقريرية بالولاية وبلديات هذه الأخيرة، فإن أصل نشأتها وردت ضمن أحكام انتقالية صدرت في وضع انتقالي، فأصبح الرهان قائما على مدى نجاعتها في الميدان كمعيار من شأنه الإبقاء على وجودها بصفة دائمة أو إلغائها، هذا ما أكده خطاب الرئيس "هواري بومدين" أثناء لقائه برؤساء الدوائر عام 1977 حين قال: "باعتبار البلدية الخلية القاعدية للأمة والمتمتع باستقلال واسع تقوم بنفسها بالتنمية الخاصة لها فقد كان هدفنا وضع قانون الولاية ترك التجربة والتطبيق يفصلان في مستقبل الدائرة، ولذلك وضعناها بين قوسين، غير أن الظروف الواقعية أكدت دور هذا الجهاز الإداري كوسيط بين الولاية والبلدية، مما فرض التخلي عن فكرة إلغاء الدائرة، وهو ما أكده صدور النص القانوني المعدل والمتمم للقانون الولائي والبلدي لسنة 1981.¹

تعتبر هذه هي الهيئات المحلية في الجزائر و التي تجسد تطبيق النظام الإداري اللامركزي فيها.

¹ جمال زيدان، " واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر 1990-2000"، رسالة ماجستير. (قسم

العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم الإنسانية، جامعة الجزائر، 2001)، ص79.

المطلب الثاني: أهم البرامج الإصلاحية للإدارة المحلية في الجزائر:

اتبعت الحكومة الجزائرية العديد من الإصلاحات الادارية التي من شأنها أن تطور وترقى من أداء الجهاز الاداري المحلي في الجزائر وبالتالي تحسين الخدمة العمومية وتلبية احتياجات ومتطلبات المواطنين وذلك من خلال:

○ تفعيل القوانين والتشريعات الخاصة بالإدارة المحلية:

حيث تعد عملية اصدار القوانين والتشريعات الرادعة لكل تصرف سلبي وفساد إداري، مدخل للحد من ميل الأفراد لارتكاب الفساد ولهذا تعتمد معظم الدول القوانين العرفية بالإضافة إلى القضاء العادي من أجل الحيلولة دون اتساع رقعة الفساد ولكن المشكلة الاساسية التي تحول دون تفعيل هذه القوانين والتشريعات الموجودة جعلها مجرد قوانين جامدة على مستوى الخدمات المقدمة والحرص على تطبيق القوانين ومن بين هذه القوانين:

- القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة والحالات التي تشكل فيها اعمال الفساد والجرائم والمخالفات.
- القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد.
- القوانين التي تعزز الهيئات الرقابية القضائية والإدارية المختلفة المسؤولة على حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد والحرص على عدم تدخل السياسيين في عمل الاداريين.¹

○ انشاء وزارة مستقلة للإصلاح الاداري:

لقد اولت الحكومة الجزائرية اهتماما كبيرا للإصلاح الاداري من خلال:

- انشاء المديرية العامة المكلفة بالإصلاح الاداري والوظيف العمومي والتي أنشئت بمقتضى المرسوم 526/62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 وقد التحقت برئاسة الحكومة وكلفت بصلاحيات متكاملة تتمثل في جميع العناصر المستهله بسياسة الوظيفة العمومية والسهر على تنفيذ هذه السياسة، ولكن هذه المؤسسة رغم طابع الاستمرار الذي يجب ان يتميز به لم تحظ بالاستقرار الضروري لأداء هذه المهام، وتم ادماجها في وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الاداري في 04 سبتمبر 1964 وإلحاقها بوزارة الداخلية في 10 جويلية 1965 وتم ادماجها من جديد في كتابة الدولة للوظيفة العمومية في 05 جوان 1982 مما أدى إلى فقدها جزءا كبيرا من قوتها ومصداقيتها.

¹- وفاء أفالو ، امينة شرفي ، مرجع سابق، ص 94.

ورغم المبادرة التصحيحية التي جاء بها المرسوم رقم 123/95 المؤرخ في 20/04/1995 الذي حدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية إلا أن هذه القفزة النوعية لم تعتمد طويلا لتعديلات الحكومية التي حدثت ابتداء من سنة 1996 وتم الحاق المديرية العامة للوظيف العمومي برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة) طبقا للمرسوم رقم 177/06 المؤرخ في 21 ماي 2006 والذي قلص من صلاحياتها واستقلاليتها.¹

○ ولقد كانت مساعي الحكومة الجزائرية واضحة في مكافحة الفساد بأنواعه بما فيها الاداري وذلك من خلال جملة القوانين والاتفاقيات التي كانت طرفا مهما فيها وكذا اصدار جملة من النصوص والتنظيمات القانونية ذات الصلة.

فبتاريخ 10 أفريل سنة 2006 تم اصدار مرسوم رئاسي رقم 137/06 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته معتمدة بمابوتو في 11 جويلية سنة 2003.²

. المرسوم الرئاسي 04-128 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003. وبتاريخ 25 نوفمبر 2000 بادر رئيس الجمهورية لتتصيب لجنة اصلاح هياكل الدولة ومهامها.

اضافة إلى ذلك دعمت الحكومة الجزائرية قطاع الادارة بجملة من النصوص القانونية لتجسيد مبدأ المساءلة والرقابة ومن بين هذه النصوص:

- المرسوم 81-112 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة وسيره.
- القانون رقم 32-90 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره.
- المرسوم الرئاسي 06-413 المتضمن تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة وتنظيمها وكيفية سيرها.³

القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي يهدف أساسا إلى:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.

¹ - موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية: WWW.DGFP.GOV.DZ/AR/HISTORA.ASP بتاريخ: 28/04/2016

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 06-137 المتضمن التصديق على إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، الجريدة الرسمية. العدد 24، المؤرخة في 16 أفريل 2006، ص 4.

³ - موقع وزارة العدل WWW.MJUSTICE.DZ بتاريخ 27/03/2016.

- تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته.¹
- إصلاح الإدارة المحلية بمنحها وسائل عمل كافية:

فالنشاطات الأساسية للجماعات المحلية الاقليمية لا تتم إلا عن طريق ركائز مالية متينة وكذا تسيير عصري حديث يواكب التطورات المتسارعة التي تعرفها الجماعات المحلية، ونظرا للتطورات المحلية المتعددة في الوقت الراهن لا بد من إعادة النظر في المالية المحلية تبعا للدور الأساسي الذي تلعبه في هذا التطور.

وتسعى الجزائر إلى إحداث قفزة نوعية نحو مواكبة التطورات والتحولت الاقتصادية وذلك في ظل توجهها إلى اقتصاد السوق، ومن بين مظاهر الاصلاحات الاقتصادية نجد النظام الجبائي وبالأخص اللامركزية الجبائية التي تقوم على النظام الجبائي المحلي.*

وكان من بين اصلاحات النظام الجبائي هذا الفصل بين الضرائب العائدة للدولة وتلك العائدة للجماعات المحلية ويدخل هذا ضمن الاتجاهات العالمية السائدة والرامية إلى تعزيز لامركزية الحكم من جهة، ومن جهة أخرى تمييز الجماعات المحلية بمواردها الخاصة التي يمكن توجيهها نحو جهود التنمية المحلية.⁽²⁾

لذا فإنه في إطار التحديات الاقتصادية الراهنة لم يعد هناك اعتماد كلي للجماعات المحلية على ميزانية الدولة برهان الوقت لهذه الجماعات من إحداث نظام جبائي محلي لا مركزي.

وفي إطار اصلاح المالية والجبائية المحليتين، وطبقا لتوجيهات وتعليمات الحكومة، تم بتاريخ 09 جويلية 2007 إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجبائية المحليتين.

ويندرج هذا الاصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي وتفكير معمق يشرك كافة القطاعات المعنية وينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العدل ، القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ، الجريدة الرسمية. العدد 14 ، 08 مارس 2006 .

* - النظام الجبائي المحلي: مجموعة الضرائب والرسوم المختلفة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها بطريقة مباشرة وغير مباشرة، أي تلك التي ترجع حق استخدامها للجامعات المحلية بواسطة ادارتها الجبائية المباشرة أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

(2) عبد المؤمن بن صغير، " واقع اشكالية تطبيق الجبائية المحلية في الجزائر/صعوبات الاقتطاع وأفاق التحصيل"، مجلة الندوة للدراسات القانونية. العدد الأول، 2013، ص ص 88، 89.

وفي هذا الإطار قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالاً يجب القيام بها فوراً لمعرفة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص والاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المالية المحلية، ولقد تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية والتي تجسدت من خلال الاجراءات التالية:

أ- الاجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية:

من اجل رفع مستوى الاجراءات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم ادراج الاجراءات التالية ضمن قوانين المالية وتتمثل فيما يلي:

- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام **IRG** الخاص بالمداخل الاجارية لصالح البلديات.
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.
- توسيع رسم الوقاية على كافة البلديات مع زيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الايواء المعينة.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة والولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الاشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام او الخاص.
- تخصيص اقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.
- اصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

ب- اجراءات موجهة لتأسيس عقلية تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها:

- الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع التجاري بدون كشوفات.¹
- تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح 13000 منصب مالي ممول من ميزانية الدولة و 2596 منصب مالي ممول من ميزانية البلديات.
- المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية.

¹ موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interien.gov.dz/dynonics/frमितيم بتاريخ 2016/04/26.

• ضبط تكاليف النفقات لبعض لبعض الخدمات العمومية العمومية المحلية لرفع النفقات، الطرق البلدية).

• وضع الرقابة القبلية على النفقات الملتمزم بها على مستوى البلديات.

• الترخيص للبلديات بدفع نفقاتها الاجبارية على المكشوف خلال الفصل من كل سنة.

ج- اجراءات موجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية:

تطبيقا لأحكام قانون المالية لسنة 2011، شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية لا سيما اعداد ميزانية جديدة للبلديات، المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012 المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية.

في هذا الاطار تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الاطارات المحلية (المفتشين العاميين للولايات، مديري الادارة المحلية، رؤساء الدوائر، الأمناء العاميين للدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الامضاء العاميين للبلديات، امناء خزينة البلديات وما بين البلديات و المراقبين الماليين للبلديات)، بمشاركة ممثلين عن مجلس وزارة المالية .

الطريقة المعتمدة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتطبيق المدونة الجديدة للميزانية لجميع البلديات تتمحور في مايلي:

➤ برنامج تكوين في التأهيل: وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة في شكل تربص مغلق لفائدة الأمناء العاميين للبلديات والمسؤولين الماليين وكذا رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

➤ الجانب المعلوماتي: اعداد برامج اعلام آلي موجه للآمرين بالصرف تحضير واعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة للبلديات، وفي إطار مواصلة اشغال التجليد التدريجي للإصلاح المقرر للمالية والجبائية المحلية، توجد مجالات أخرى موضع الدراسة ويتعلق الأمر بـ:

- تحسين مردودية الجباية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي.

- تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية ومصالح الادارات المحلية⁽¹⁾ .

ضف إلى ذلك اعتمدت الحكومة من اجل تحسين وتطوير الركائز المالية للجماعات الاقليمية على عدة نقاط اهمها:

- اعتماد نظام عصري للجباية المحلية وتوزيع الموارد.

- خلق جبائية محلية فعالة.

- ضمان التمويل الأحسن للتجهيزات.
- تعزيز التضامن بين البلديات **Intercommunalité** لإزالة الفوارق بين البلديات.
- تشجيع الاستثمارات المحلية من خلال الاهتمام ببرامج التنمية ومراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بما يطابق ويتكفل بالخصوصيات المحلية والأخذ بعين الاعتبار مقاييس الفعالية، فهذا التشجيع من شأنه أن يعود بموارد معتبرة لصالح الإدارة المحلية.
- اعتماد مبدأ الشفافية ومبدأ الرقابة باستمرار: إن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسيا في مكافحة مختلف أشكال الفساد وتحقيق التواصل بين المواطنين والمسؤولين بما يسهم في تطويق ومعاصرة الفساد، فالشفافية هي وضوح ما تقوم به الإدارة ووضوح علاقتها مع الموظفين والمواطنين من الخدمة ومموليها وعلنية الاجراءات والغايات والأهداف.

كما تعتبر الرقابة أيضا من الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية والتي تتطلب ضرورة عصرنتها وزيادة فعاليتها أدائها، فالرقابة لا بد أن تستهدف أولا الأفراد فتكشف أخطائهم وتصحح مسارهم، وتوجههم إلى الطريق السوي، وهي بذلك تحتاج إلى قدر من الحكمة والإلهام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين وتتوفى العجالة في تقويم أداءهم فلا يكون فيها إفراط يؤدي إلى قتل الحافز في نفوسهم، كما لا يكون فيها تفریط يؤدي إلى التسبب الإداري وهذا ما يحول بين المنظمة الإدارية وبين تحقيق أهدافها وخططها⁽¹⁾.

ولقد مست اصلاحات الحكومة الجزائرية الجانب التكنولوجي والإعلامي الذي أخذ حصة الأسد.

فقد بقي مصطلح الإدارة الالكترونية إلى مرحلة متأخرة منحصر فيما يقوم بع قطاع الإدارة الالكترونية مهمة هذا القطاع بشكل إنفرادي إلى غاية صدور مشروع الجزائر الالكترونية 2013 وهي الوثيقة التي صدرت في ديسمبر 2008 والتي تمثل حسب ما ورد فيها أول وثيقة رسمية تحمل معالم برنامج إدارة متكاملة في الجزائر.

ويندرج مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 ضمن المبادرات والمشاريع التنموية التي تبنتها الحكومة الجزائرية لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة، ليندرج في اطار بروز مجتمع العلم والمعرفة الجزائري والذي يرمي إلى إحلال نظم الكتروني متطور شامل وتعميم استعمال التكنولوجيا الحديثة من خلال

(1) وفاء أفالو، امينة شرفي، مرجع سابق، ص ص95، 96.

ترقية نظام المعلوماتية في قطاع الاتصالات والبنوك والإدارة العمومية وقطاعات التربية والتعليم ما يجعلها تقدم خدماتها بشكل أفضل وأبسط للمواطنين من خلال إتاحة خدماتها على شبكة الانترنت لفائدة المواطنين والشركات والإدارات فتصبح وسيلة اتصال تفاعلية ما بين الحكومة والمجتمع المدني.

وتضمن مشروع الجزائر الالكترونية 2013 عدة محاور من بينها:

- تسريع استخدام تكنولوجيات الاعلام والاتصال في الادارة العمومية.
- تسريع استخدام تكنولوجيات الاعلام والاتصال في الشركات.
- تطوير الآليات والإجراءات التنفيذية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيات الاعلام والاتصال.
- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي من خلال تهيئة الظروف المناسبة لتطوير صناعة تكنولوجيات الاعلام والاتصال تطويرا مكثفا.
- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة، تكون مؤمنة وذات خدمات عالية الجودة.
- تطوير الكفاءات البشرية من خلال وضع اجراءات ملموسة في مجال التكوين والتأطير الجيد.
- ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني، مع أخذ بعين الاعتبار التجربة المعاشة وكل النقائص الملاحظة والصعوبات المسجلة.
- آليات التقييم والمتابعة من خلال مواكبة كل مراحل اعداد وتنفيذ وتحقيق العمليات التي من شأنها السماح بتجسيد أهداف إستراتيجية الجزائر الالكترونية (1).
- ومن جملة الاصلاحات التي تبنتها الحكومة الجزائرية سعيا منها لإصلاح الادارة الجزائرية وتحسين الخدمة العمومية وتحقيق تطلعات المواطنين مسّت الجانب التشريعي للإدارة المحلية وكان من أبرز الاصلاحات التعديلات التي مسّت كل من قانون البلدية والولاية، ليأتي قانون البلدية 20-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 خلفا للقانون 90-80 المؤرخ في 07 افريل 1990 وكذا قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 12 فيفري 2012 خلفا للقانون 90-90 المؤرخ في 07 افريل 1990؛ ليتضمنا جملة من التعديلات وكذا

(1) رفيق بن مرسل، " الاساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر (2001-2011) " ، رسالة ماجستير. (مدرسة الدكتورا للقانون الأساسي والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معمرى -تيزي وزو، 2011)، ص 155.

الإضافات القانونية التي ترمي إلى تنظيم اداري يتماشى و التغيرات والرهانات العالمية التي تمس الادارات العمومية بغية التوصل إلى تقديم أحسن وأسرع الخدمات للمواطنين.

وسيكون فيما سيأتي لاحقا من الأسباب التي دعت السلطة المركزية إلى هذه الإصلاحات مما فيها قانون الولاية؛ ليشمل الفصل الأخير من هذه الدراسة على اسباب وتداعيات استحداث الولايات المنتدبة كآخر الإصلاحات التي تبنتها السلطة المركزية في حيز الجماعات الإقليمية.

المطلب الثالث: الأسباب الداعية للإصلاح الإداري المحلي في الجزائر:

من أجل معرفة الأسباب الجوهرية لعجز بناء حكم صالح للإدارة المحلية في الجزائر، يمكن مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم السيء أو غير لصالح (Governance poot)، وهذا حتى يسهل علينا معرفة أسباب الاستمرارية العجز في التوصل إلى عمل تنموي اداري شامل في الجزائر، ومن ثمة محاولة آليات معالجتها ومن بين خصائص هذا الحكم:

- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصالح العامة، ويتجه بشكل دائم إلى استخدام الادارة العامة لأغراض خاصة.
- الحكم الذي ينقصه الاطار القانوني ولا يطبق مفهوم حكم القانون.
- الحكم الذي يميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وسوء استخدام الموارد المتاحة.
- الحكم الذي يميز بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات ولعملية صنع القرار وعمليات وضع السياسات.
- الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته بما ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد.¹

وإذا كانت هذه الخصائص تشترك في معظم مناطق العالم فإن الدول العربية ومن بينها الجزائر تعد ادارة الحكم فيمه أضعف من كل مناطق العالم الأخرى.

وبناء على هذه الخصوصيات فإنه لا يصعب على من يراقب العمل التنموي الاداري في الجزائر أن يلاحظ مدى فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال 1962 إلى اليوم في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم صالح، ومدى تخلف نسقها السياسي والإداري وعجزه في مواجهة الضغوطات الانمائية في تحقيق

¹ بومدين طاشمة، " الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر " ، مجلة التواصل. العدد26، جوان 2010،

طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب. وما يمكن ايضاحه ان جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساسا بمشكلة التخلف السياسي والإداري وسط عملية المشاركة الديمقراطية الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة والنفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني، وفي ظل هذا الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي نمت العديد من مظاهر الأمراض المكتبية **Bureau Pathologie** وبخاصة استشراف الفساد الإداري (1).

كما أن هناك عدة دوافع في جوانب مختلفة تبنت اللبانات الأولى للإصلاح سواء كانت على الصعيد المالي، التنظيمي، أو البشري.

فعلى الصعيد المالي: تعاني الجماعات المحلية من عدة مشاكل وعراقيل تعيق بشكل أو بآخر وتيرة تطورها، وجعلتها تراود مكانها في عالم يطبعه التغيير الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المستمر والدائم، وتبرز هذه المعوقات فيما يلي:

1. العجز المالي:

تعاني كل من البلديات والولايات بالجزائر في مطلع الألفية الثالثة عجزا ماليا على مستوى ميزانيتها تظهر صورها في قلة الإيرادات **Recette** من جهة وتزايد النفقات العمومية من جهة أخرى.

وتتصدر صورة العجز المالي للبلدية كجماعة محلية في جانبين اثنين احدهما نقص الجباية الضريبية وعدم كفايتها لتغطية الأعباء المحلية والثانية تتمثل في ثقل المديونية لتلك البلديات.

أ. نقص الجباية الضريبية وعدم كفايتها: يشكل محصول الجباية الضريبية المخصص للجماعات المحلية بلدية وولاية نسبة ضئيلة لتتعد في أحسن الحالات 11% من العائد الوطني الاجمالي للجباية العمومية حيث لا تسمح للجماعات المحلية التكفل بتسديد نفقاتها سواء في مجال التسيير **fonctionnement** أو التجهيز والاستثمار، حيث أن منذ عام 1993 على سبيل المثال وإلى غاية 1997 عرفت الإيرادات الجبائية المحلية، تزايد بطيئا حسب ما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم (02) يوضح تطور حصة الإيرادات الجباية المحلية (1993-1997) الوحدة مليون دج.

السنوات	1993		1994		1995		1996		1997	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
ايرادات الجباية المحلية	32.331	7.9	45.404	10.4	66.144	10	71.136	8.1	72.170	7.5
العائد الوطني الاجمالي	332.196	100	483.178	100	659.148	100	872.990	100	961.768	100

المصدر: جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دراسة

تحليلية للبلدية حسب القانون البلدي الجديد 10-11. الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014،

ص 117.

حسب معطيات الجدول، بلغت عائدات الجباية المحلية لعام 1997 ما يقارب 72.170 مليون دج، بعد أن كان لسنة 1993 يقدر بـ 32.331 مليون دج، إلا أن هذا الارتفاع الذي أزداد أكثر من الضعف لا يعكس حقيقة تطور ايجابي لمحصول الجباية المحلية، فنسب الزيادة المسجلة بالجدول، توضح الوتيرة المتناقلة لتطور حصة الجباية المحلية من العائد الوطني الاجمالي للجباية العمومية، نتيجة لذلك أصبحت البلدية والولاية غير قادرتين على تغطية أعبائها، في وقت تزايد فيه دور كلاهما وبالتالي زيادة نفقاتها.

- ويمكن تفسير الزيادة المستمرة في حجم النفقات العمومية إلى المهام الكثيرة التي أصبحت مطالبة بها الجماعة المحلية بالجزائر (بلدية وولاية) ومن توفير الخدمات الأساسية للمواطنين كالمياه الصالحة للشرب، الكهرباء، شبكات الاتصال التريبة والتكوين كونها قطاعات خدماتية لانجذاب اهتمام القطاع الخاص بسبب ضخامة تكاليفها وقلة عائد ربحها لذلك لا تجد البلدية والولاية بدءاً ولا سبيلاً إلا تحملها وبالتالي زيادة في نفقاتها العمومية⁽¹⁾.

(1) جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دراسة تحليلية للبلدية حسب

القانون البلدي الجديد 10-11. الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص 117.

عبد الرحمان تومي، "قراءة نقدية استشرافية للإدارة المحلية الجزائرية" المتحصل عليه من الموقع الرسمي لحركة مجتمع السلم

حسب www.hamsalgeriea.net/portal/orticler/livres/dr_toumi/4860.html بتاريخ 2016/04/16.

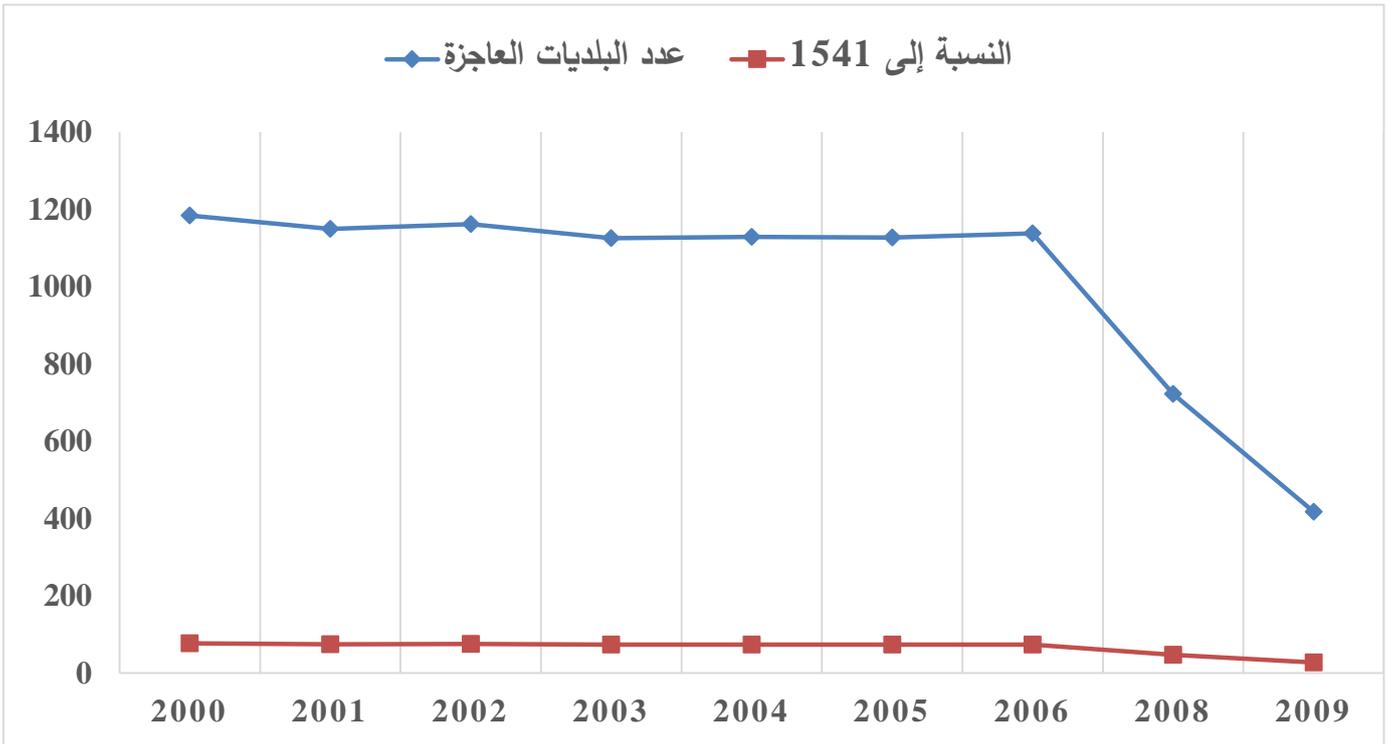
الجدول رقم: (03) يوضح تطور عدد البلديات العاجزة في الجزائر (الوحدة 1000 دج)¹

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009
عدد البلديات العاجزة	1184	1150	1162	1126	1129	1127	1138	722	417
بالنسبة إلى بلدية 1541	%76.83	%74.62	%75.4	%73.06	73.26%	73.13%	%73.84	46.85%	27.06%

المصدر: نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث. العدد: 2012، 10، ص 171.

و سيتم توضيح معطيات الجدول برسم بياني.

الشكل رقم: 01.



المصدر: إعداد الطالبة وفقا لمعطيات الجدول رقم (03).

¹ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث. العدد:

2012، 10، ص 171.

نلاحظ أنه رغم إرتفاع نسبة عدد البلديات العاجزة في الجزائر ما بين سنة 2000 و 2009 إلا أنه من الواضح أن هذا العجز بدأ بالتراجع التدريجي بداية من سنة 2006 و هي تقريبا سنة بداية الإصلاحات المالية المحلية.

الجدول رقم: 04 يوضح تطور عدد الولايات العاجزة (الوحدة ألف دينار جزائري).

السنوات	بسكرة	بشار	البيض	بومرداس	تندوف	النعامة	غيليزان	سعيدة	عين الدفلى	المجموع
1996	/	*	*	/	/	*	/	*	/	64.000
1997	/	20.000	14.000	25.000	10.000	10.000	/	20.000	25.000	124.000
1998	13.000	20.000	10.000	25.000	5.000	20.000	10.000	/	/	103.000
1999	/	15.000	/	/	5.000	10.000	/	/	/	30.000
2000	/	17.000	/	/	7.000	/	/	/	/	24.000
2001	/	20.000	10.000	/	/	/	/	/	/	30.000
2002	/	20.000	/	/	/	/	/	/	/	20.000
2003	/	10.000	/	/	/	/	/	/	/	10.000
2004	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2005	/	/	15.000	/	/	/	/	/	/	15.000

المصدر: بن شعيب نصر الدين، مصطفى شريف، مرجع سابق، ص 171.

إن تطور عدد الولايات العاجزة في الجزائر كان مرتقعا ما بين سنة 1997 وسنة 1998 وذلك راجع لضعف الإيرادات المحلية و الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تعيشها البلاد آنذاك.

وكما سبق الإشارة إليه أن آخر تجديد للمجالس الشعبية البلدية والولائية كان في 29 نوفمبر 2012 لمدة 05 سنوات انسجاما مع قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية 07-12، فقد شهدت الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى سنة 2014 ثلاثة مخططات تنموية بأغلفة مالية عمومية تجاوزت 600 مليار دولار ناهيك على الاستثمارات الخاصة منها أغلفة مالية معتبرة للهضاب العليا والجنوب الجزائري الكبير، فكان لا بد من معرفة رغم كل هذه الأغلفة المالية المخصصة لتنمية ولايات الجزائر فإنه في حدود 50% من القيمة المضافة تأتي من 12 ولاية فقط، حينها ندرك بأن هناك تفاوت في التشغيل والتنمية على اعتبار أن هذه الولاية تتمتع بنسيج اقتصادي قوي تكون جاذبة لاستثمارات والخدمات.

ليتضمن مخطط عمل الحكومة ماي 2014 من ناحية الاعتراف بمحدودية استراتيجية التنمية الإقليمية ناهيك عن تمركزها حول الشريط الساحلي، اما عزم الحكومة هو تعزيز القطاعات المنتجة للثروة والقيمة المضافة من بين هذه المناطق الجبلية والصحراوية والحدودية.

ب. نقل مديونية البلديات: تعاني الجماعات المحلية بالجزائر في وقتنا الراهن سيما البلديات، من هاجس العجز على تسديد مديونتها، بما هذه الأخيرة من تأثير مباشر على نشاطات البلدية واستمرارية تنميتها، خاصة وأن أسلوب الاقتراض أصبح يطغى على المعاملات المالية للبلدية.

حيث بلغ عدد البلديات التي تعاني المديونية سنة 1996 إلى 1090 بلدية بينما كانت 164 بلدية سنة 1990 وبالموازاة مع ذلك تضاعفت قيمة المبالغ المالية المدانة فيها البلديات في نفس المدة الزمنية من 670، 650، 250 دج إلى 7 ملايين دينار جزائري. لقد كان من الانعكاسات السلبية لديون البلديات فقدان هذه الأخير لمصداقيتها أمام شركائها الاقتصاديين خاصة البنوك والمؤسسات الاقتصادية الخاصة، فالتأخر على تسديد الديون دفع معظم المؤسسات البنكية للتعامل مع البلديات المدانة بشروط تعجيزية⁽¹⁾.

(1). جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع، مرجع سابق، ص ص 121، 122.

إلا ان الاصلاحات الجبائية التي بادرت بها الحكومة الجزائرية لسنة 2007 قد قلص عدد البلديات العاجزة حسب تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية الأسبق بتاريخ أكتوبر 2010 " إن النتائج الأولية لإصلاح المنظومة الجبائية الذي باشرته الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطورا محسوسا ومؤكدا في إصلاح الجباية المحلية ومكنت من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات "

وأوضح الوزير في رد على سؤال شفوي لأحد نواب المجلس الشعبي الوطني يتعلق بإصلاح الجباية المحلية أن هذا العجز انتقل من 1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية في 2009 ومن ثم انخفض هذا العجز من 10.5 مليار دينار إلى 3.3 مليار دينار لنفس الفترة. وأرجع الوزير "دحو ولد قابلية" العجز المالي للبلديات إلى العديد من العوامل والظروف من بينها تمركز النشاطات الاقتصادية في موقع واحد مما أدى - كما قال - إلى توزيع غير متساوي للوعاء الضريبي " بالإضافة إلى المديونية المتكررة للجماعات المحلية بالرغم من عمليات التطهير المتتالية علاوة على ضعف مردودية الأملاك المحلية التي لا تتجاوز 7 % من الموارد المحلية للجماعات المحلية⁽¹⁾ .

وقد جاءت اصلاحات النظام الجبائي المحلي لأن قدم هذا النظام كان سببا رئيسيا للعجز المالي

- نقص الموارد المالية غير الجبائية: يقصد بها تلك الموارد المالية المتحصل عليها من المنتج الناجم عن استغلال ممتلكات الجماعات المحلية والذي لا يشكل في مجمله نسبة 10% من ايرادات الميزانية المحلية.
- التقسيم الاقليمي 1984: يعتبر الاصلاح الاقليمي الذي بادرت به السلطة الجزائرية بمقتضى القانون 09/84 أحد الأسباب الرئيسية في تعقيد الوضعية المالية لبعض الجماعات الاقليمية ويقدر ما كان هذا الاصلاح الهيكلي ناجحا في بلوغ الأهداف السياسية التي قصدتها السلطة من ورائه كتدعيم اللامركزية الادارية الحقيقية إلا أن ذلك النجاح نجم عنه آثار سلبية على المالية العمومية المحلية سيما للبلديات.

(1) ولد قابلية، اصلاح الجباية المحلية سمح بتخفيض العجز المالي للبلديات متحصل عليه من الموقع: www.djazair.com/aps/91034 بتاريخ 2016/04/03.

• إن تقسيم بعض البلديات كبيرة الحجم سابقا إلى بلديات صغيرة تسبب في تفتيت قدراتها الاقتصادية والمالية.

بالإضافة إلى ذلك أغلبية البلديات المنشأة إثر هذا التقسيم بلديات فقيرة: حيث تشير الاحصائيات أنه من بين 837 بلدية مسّها التقسيم هناك 89.2% منها بلديات ريفية وهو ما جعلها محرومة من الموارد والإمكانات المادية والمالية التي كانت بحوزة البلدية الأم قبل تقسيمها.

الجدول رقم 05 : يوضح تزايد عدد البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 (الوحدة ألف دينار)

السنوات	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	نسبة العاجزة
1986	52	31.000	03%
1987	63	76.000	04%
1988	96	108.000	06%

المصدر: نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف "، مرجع سابق، ص 171.

إن نمو عدد البلديات من 702 بلدية قبل صدور الاصلاح الاقليمي إلى 1541 بلدية، نتج عنه نمو متسارعا للاحتياجات المالية محليا، مما زاد عدد البلديات الفقيرة هذا إن دل على شيء إنما يدل بأن المخططين للتقسيم الاقليمي لعام 1984 نسوا أن يأخذوا بعين الاعتبار والدراسة الجانب المالي للجماعات المحلية الجديدة⁽¹⁾.

أما على الصعيد التنظيمي: فقد مسّت اصلاحات الادارة المحلية بالدرجة الأولى كل من قانون البلدية والولاية لاعتبارهما القاعدة الاقليمية واللامركزية للدولة وجوهر الديمقراطية المحلية.

وأشاد بيان الأسباب لكل من قانون البلدية الجديد دواعي الاصلاح وأسباب الاعراض عن قانون البلدية لسنة 1990 سيتم تلخيصها فيما يلي:

(1) جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع دراسة تحليلية للبلدية حسب القانون البلدي الجديد 10-11 ، مرجع سابق، ص 129.

- أفرز الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد ظهور منتخبي ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى إجماع والذي يعد أداة ضرورية لصنع القرار البلدي.
- النزعة نحو زعزعة استقرار رئيس المجلس البلدي وجعله في موضع الاقلية وهو ما أدى للجوء لسحب سريع للثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضعف الاتصال من جانب المنتخبين وعدم اهتمامهم بالمقاربة الجوارية.
- الغموض الكبير الذي يحوم حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة.
- تدهور قدرات تسيير البلدية.

وسبب ذلك اعتراف البيان أنه بات من الضروري الانتقال إلى مرحلة نوعية في مجال التنظيم ومجال التسيير حتى تمكن البلدية من أن تكون الفاعل البارز والمهم في اصلاحات وفي تطور المجتمع.

- الأهمية الخاصة لقانون البلدية والتي تبرز من زوايا عدة:
- المجالس الشعبية البلدية هي أكثر عددا من المجالس المنتخبة الأخرى حيث بلغ عددها في الجزائر 1541 مجلس (أنظر الجدول رقم...).
- تعتبر البلدية في التنظيم الإداري الجزائري أهم إدارة جوارية.
- تعتبر البلدية قاعدة اللامركزية ومكان للممارسة المواطنة.
- تعتبر البلدية أكثر أجهزة الدولة قربا من المواطن.

استند قانون البلدية الجديد 11/10 لـ 83 نص ذو طابع تشريعي بنى قانون وأمر وهذا يؤكد سعة وتنوع اختصاصات التي اسندها المشرع للبلدية وهذا ما أبرزته كثرة المحلات للقانون الجديد للبلدية على التنظيم فقد تضمن أكثر من 57 مادة تشمل الأمور التنظيمية مثلا:

- ✓ المادة 08: تتعلق بمعالم حدود البلديات
- ✓ المادة 37: تتعلق بعلاوة المنتخبين.
- ✓ المادة 142: تتعلق بالمحافظة على الوثائق.
- ✓ المادة 170: تتعلق موارد ميزانية البلدية.¹

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 114 - 121.

كثرة النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية: إن النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية لا نجدها فقط في قانون البلدية بل في نصوص تنظيمية كثيرة تمس قطاعات وميادين مختلفة نذكر منها:

✓ المرسوم 81-376 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع العمل والتكوين.

✓ المرسوم 81-387 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الغابات والاستصلاح الاراضي.

ضف إلى ذلك مراسيم تتعلق بالسياحة، قطاع الصناعة والطاقة، قطاع المياه، قطاع الثقافة، التجارة.. (1)

. كما يعتبر ضعف التكوين و التأهيل العلمي و الإداري لمستخدمي و موظفي الجماعات المحلية في الجزائر من أهم الأسباب التي أدت بالسلطة الجزائرية إلى إقرار الإصلاحات الإدارية.

الجدول رقم (06): يوضح نسبة التكوين في الجماعات المحلية

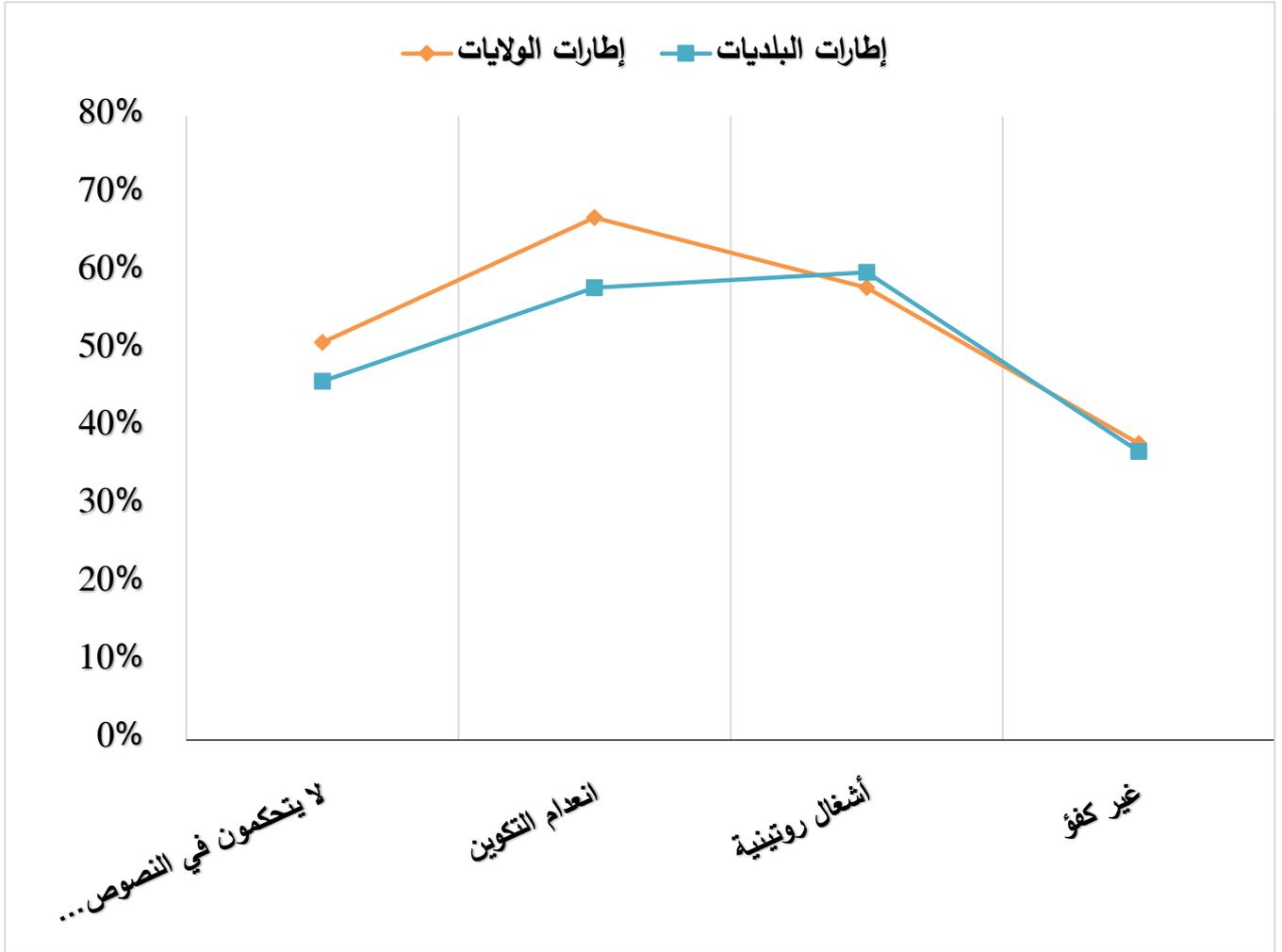
الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولايات	51%	67%	58%	38%
إطارات البلديات	46%	58%	60%	37%

المصدر: نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، مرجع سابق، ص173.

1. و لتوضيح معطيات الجدول سيتم عرضها على شكل رسومات بيانية:

(1) المرجع نفسه، ص ص122، 123.

الشكل رقم: 02.



المصدر: إعداد الطالبة وفقا لمعطيات الجدول رقم: 06.

أ / إطارات الولاية :

المجموع يساوي: $51\% + 67\% + 58\% + 38\% = 214\%$ تقابل الزاوية 360°

وباستعمال القاعدة الثلاثية :

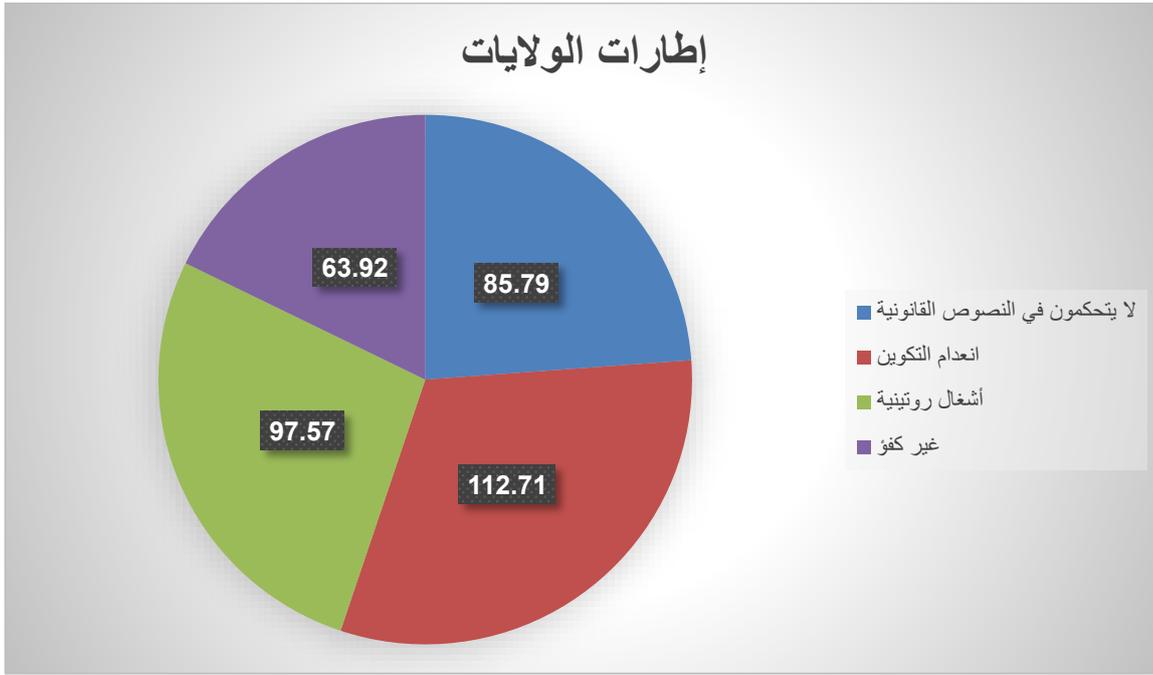
$$\left\{ \begin{array}{l} 360^\circ \longrightarrow 214\% \\ x \longrightarrow 51\% \end{array} \right.$$

ومنه: $x = 360 \times 51 / 214 = 85.79$

و بنفس الطريقة نحسب النسب الأخرى لنحصل على الزوايا التالية:

°112.71، °97.57، °63.92.

الشكل رقم:03.



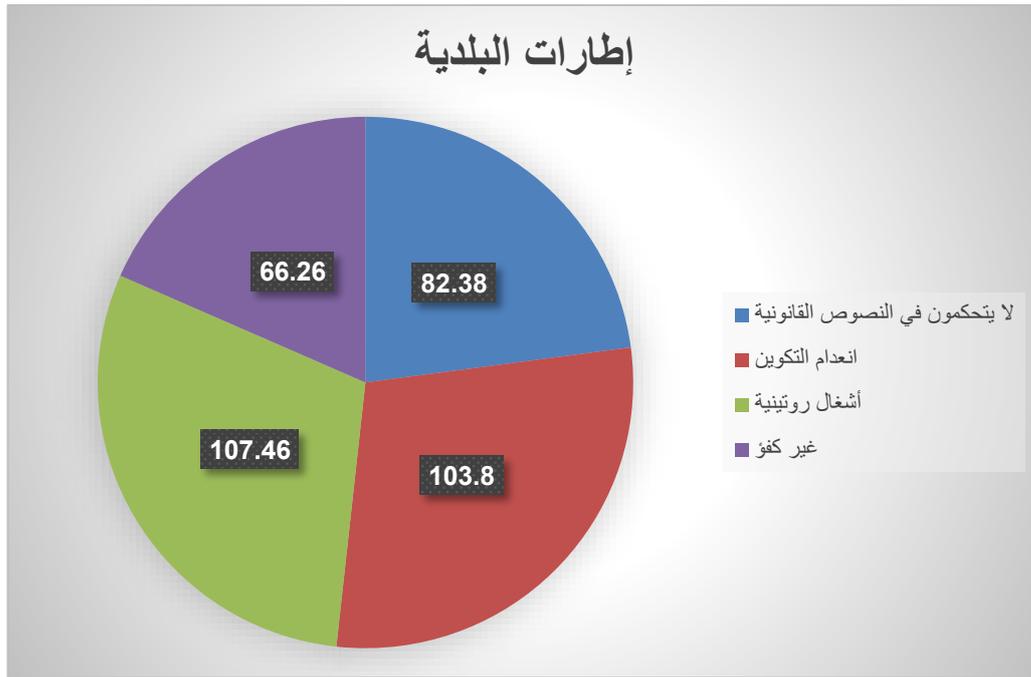
المصدر: إعداد الطالبة وفقا لمعطيات الجدول رقم:06.

ب. اطارات البلديات:

المجموع يساوي : %46 + %58 + %60 + %37 = %201 و باستعمال القاعدة الثلاثية

بنفس الطريقة السابقة نحصل على الزوايا التالية: °103.8، °107.46، °66.26.

الشكل رقم:04.



المصدر: إعداد الطالبة وفقا لمعطيات الجدول رقم:06.

ونلاحظ من خلال ماسبق ذكره أن نسبة إنعدام التكوين مرتفعة جدا بالنسبة لإطارات البلديات و كذا الولايات و ليست لهم دراية كافية بالنصوص القانونية التي تحكم عملهم ، كما أن الروتين اليومي يقتل داخلهم روح الإبداع و الابتكار وهذا ما ينعكس سلبا على جودة و نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين ، لذا كان من الضروري على السلطة الجزائرية أن تولي اهتماما بالغا بجانب التكوين و التدريب لإطارات و مستخدمي الإدارة المحلية.

- كما أن ضعف إستخدام وسائل التكنولوجيا و الإعلام و الإدارة الإلكترونية المتطورة يدل على تدني نوعية الخدمة العمومية المقدمة و ذلك راجع لضعف مؤشر الادارة الالكترونية في الجزائر ولكن رغم كل المجهودات التي قامت بها الجزائر ما بين سنة 2003 و 2010 لأجل تحسين و تقديم الخدمات للمواطن باستعمال تكنولوجيا الاعلام والاتصال ومنها الحكومة الالكترونية التي لم ترق إلى مستوى عال و يبين لنا الجدول الموالي تطور مؤشرات الحكومة الالكترونية¹ في الجزائر خلال الفترة 2003، 2010، و يوضح هذا المؤشر مدى قدرة واستعداد الجهات الحكومية

¹ شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر"، أطروحة دكتوراه. (قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2011)، ص 224.

لاستخدام الانترنت وتكنولوجيا الهاتف المحمول وتتراوح قيمة المؤشر بين الصفر (الاقبل قدرة استعداد لتطور الحكومة الالكترونية والواحد الصحيح الأكثر قدرة لتطوير الحكومة الالكترونية).

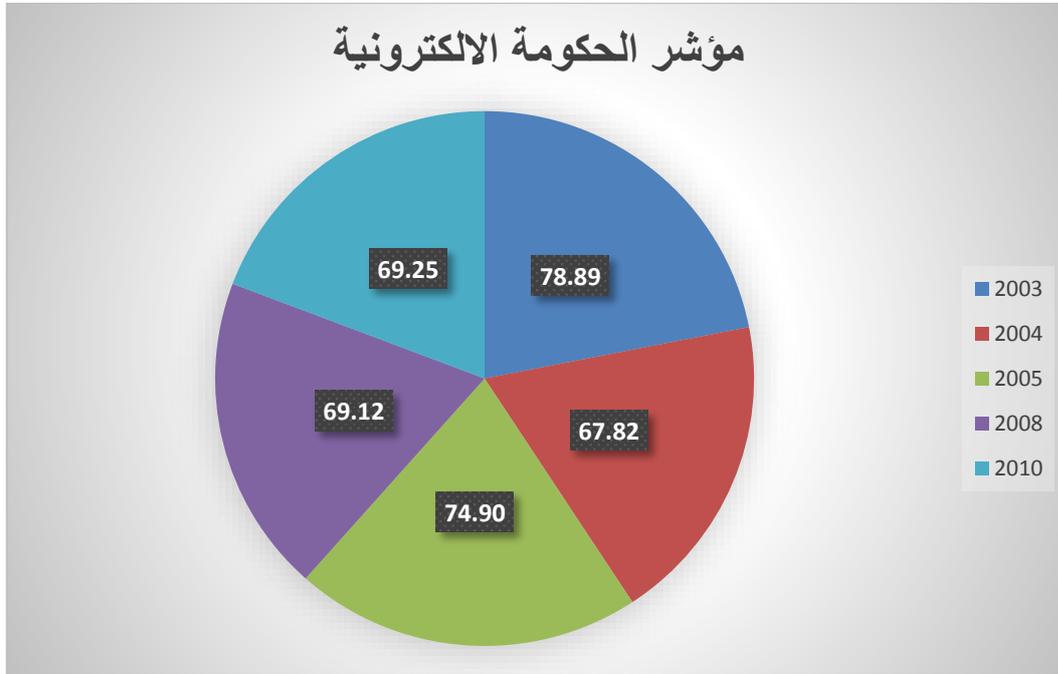
الجدول رقم:07 تطور مؤشر الحكومة الالكترونية في الجزائر خلال الفترة 2003 – 2010.

السنة	2003	2004	2005	2008	2010
العلامة	0.370	0.3248	0.3242	0.3513	0.3181

المصدر: شعبان فرج، مرجع سابق، ص 224.

الشكل رقم 05: يوضح مؤشر الحكومة الالكترونية في الجزائر خلال الفترة 2003-

2010.



المصدر: إعداد الطالبة وفقا لمعطيات الجدول رقم:07.

- وما يلاحظ من خلال الجدول أن هذا المؤشر لم يصل حتى إلى النصف وهذا يدل على أن الجزائر لازالت تعتمد أكثر في تقديم الخدمات على الطرق التقليدية وللإشارة فقد احتلت الجزائر المرتبة 131 من بين 184 دولة شملهم هذا المؤشر سنة 2010⁽¹⁾

الجدول رقم: 08 يوضح توزيع الولايات وكذا البلديات الجزائرية وفق التقسيم الإداري لسنة 1984.

الرمز	الولايات	عدد البلديات	المساحة كم ²
01	أدرار	28	439700
02	الشلف	35	4795
03	الأغواط	24	25057
04	أم بواقي	28	6738
05	باتنة	61	12192
06	بجاية	52	3268
07	بسكرة	33	20986
08	بشار	21	162200
09	البليدة	25	1575
10	البويرة	45	4439
11	تمنراست	10	556185
12	تبسة	28	14227
13	تلمسان	53	9061
14	تيارت	42	20673
15	تيزيوزو	67	3568
16	الجزائر	57	1190
17	الجلفة	36	66415
18	جيجل	28	2577
19	سطيف	60	6504
20	سعيدة	16	6764
21	سكيكدة	38	4026

(1) المرجع نفسه، نفس الصفحة.

9096	52	سيدي بلعباس	22
1439	12	عنابة	23
4101	34	قالمة	24
2187	12	قسنطينة	25
8866	64	المدية	26
2175	36	مستغانم	27
18718	47	المسيلة	28
5941	47	معسكر	29
211980	21	ورقلة	30
2121	26	وهران	31
78780	22	البيض	32
285000	6	ايليزي	33
4115	34	برج بوعرييج	34
1356	32	بومرداس	35
3339	24	الطارف	36
159000	2	تندوف	37
3152	22	تسمسيلت	38
54573	30	الوادي	39
9811	21	خنشلة	40
4541	26	سوق اهراس	41
1005	28	تيزازة	42
9373	32	مسيلة	43
4891	36	عين الدفلى	44
29950	12	النعامة	45
2379	28	عين تيموشنت	46
86105	13	غرداية	47
4870	38	غيليزان	48
2381741	1541	48	المجموع

المصدر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz/dynamics/Frmitem.aspx ?

Html =3&3=25&1mg=ar

وفيما يخص المستوى الولائي والاصلاحات التي مستها باعتبارها مقاطعة ادارية مركزية للدولة وجماعة إقليمية لامركزية بها مكانة مميزة في التكفل بالمهام الادارية للإقليم والمرفق العام من جهة وتنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تقررها الدولة من جهة أخرى، فقد أوضع بيان الاسباب لقانون الولاية الجديد أسباب جملة الاصلاحات التي مست الولاية وأين كانت انطلاقا من جملة مشاكل واختلالات التي برزت على المنظومة التشريعية التي يطبعها وجود عدة فراغات قانونية ازدادت حدتها مع تعاقب الأحداث منذ 1990 وكذا توالي التغييرات على المستوى السياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.

منذ 1990 ظهرت مجالس شعبية ولائية متعددة الانتماءات الحزبية وكذا المبالغة في عقد دورات استثنائية للمجلس، دورات تدوم وقتا طويلا بدون أي مبرر، اشتراط حضور الوالي لجميع جلسات الدورات.

- قيام القانون رقم 90-09 بحذف المجلس التنفيذي للولاية وتعدد الحدود المفروضة على سلطة الولي وسلطته للتنسيق على المصالح الخارجية للدولة المتواجدة على تراب الولاية.

- تزايد الصعوبات الناجمة عن تفسير القانون رقم 90-09 وتطبيقه الناجم عن تطور محيط الولاية⁽¹⁾.

- كثرة النصوص التنظيمية التي تحكم اختصاصات الولاية وما يجب الاشارة إليه أنه نفس المراسيم التي أشارت إلى اختصاصات الولاية أشارت إلى اختصاصات البلدية مثل: المرسوم 81-397 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصها في قطاع المياه.

- المرسوم 81-381 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التجارة.

وبالتالي فإن النصوص المنظمة لاختصاصات الولاية لا نجدها فقط في قانون الولاية بل في نصوص منظمة كثيرة تمس قطاعات وميادين مختلفة كقطاع النقل والصيد البحري، العمل والتكوين المهني، التخطيط والتهيئة العمرانية...⁽¹⁾.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 127-128.

وكل تلك الأسباب السابقة الذكر التي كانت نقطة انطلاق الإصلاحات الادارية وكذا التنظيمية التي مست أهم خليتين على المستوى المحلي (البلدية، الولاية) إلا انه يبقى المواطن السبب الجوهرى للإصلاح لأنه هو المقصود به بالدرجة الأولى؛ فقناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأن الفساد منتشر في الأجهزة الادارية المحلية ومهيئة لانتشار في ظل التغيب المستمر للثقافة والمساءلة والرقابة وحكم القانون وانتشار السلوكيات البيروقراطية.

ورغم ارتباط مفهوم البيروقراطية بتلك التعقيدات والإجراءات المتشابكة التي يواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من إدارته وهذا ما يعرف بمفهومه السلبي إلا أن أصحاب المدخل القانوني الرسمي (ماكس بيير Max wieber) فقد حدد مجموعة من الخصائص الايجابية للنمط البيروقراطي وهي:

- التدرج في السلطة في أي منظمة اجتماعية.
- اختيار المستخدمين يكون وفق قاعدة الكفاءة المهنية.
- الترقية تكون على أساس أسس موضوعية هي الكفاءة والخبرة.
- القدرات يجب أن تكون عقلانية.

إلا أن هذا النمط البيروقراطي قد أفرز في معظم الدول وخاصة دول العالم الثالث مجموعة من الحواجز كانت عائق أمام التنمية الشاملة، وبقدر ما كانت السلطات العليا في هذه البلدان تعتمد اعتمادا كليا على الجهاز البيروقراطي مع بسط سلطتها واستعماله في كل محاولة اصلاحية بقدر ما كان هذا الجهاز نفسه سلاح تحول ضد ارادتها لأنه في الأخير يجب ان يستجيب إلى طموحات ورضا المواطنين، وبالفعل لقد أنتج لنا هذا النظام كما يرى " ألفريد سوفي Alfred Sauvy " عالم من الوراق واللامسؤولية والتباطئ وهو نمط كما يرى ألفريد يتركز صنع القرار عند محددة مما يضعف من دور الادارات الفرعية المحاسبية لأن تعريفها في الأساس هو ممارسة السلطة بواسطة المكاتب، كما ذهب تعريفها لأول مرة، فإن سان دي قوري Fonson de gouri عام 1974 في غياب التأطير العلمي والأخلاقي نتج عن الفاعلين أن القانون يحددها

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري. ط3، مرجع سابق، ص 254.

وينظمها وقد نتج عن سوء الفهم هذا عدة مظاهر وسلوكيات ادارية لا أخلاقية: الرشوة، المحاباة، سرقة المال العام، استغلال المنصب، والنفوذ... (1) .

وهذا ما تضمنه خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتاريخ 15 أبريل 2011 للتصدي لمثل هذه الممارسات...." سيتم قريبا اتخاذ اجراءات هامة تعطي نفسا جديدا للإدارة، برامجنا وتنشيط جهاز الدولة، وستأتي هذه الاجراءات لدعم محاربة البيروقراطية والاختلالات المسجلة في إدراكنا والتصدي لأي تلاعب أو مساس بالأموال العمومية وسيشرع في عملية تشاورية على المستوى المحلي مع المواطنين المنتخبين والحركة الجمعوية والإدارة لتحديد الأهداف التنموية المحلية على نحو أفضل وتكييفها مع تطلعات المواطنين... " (2) .

المبحث الثاني: أهم الانعكاسات المترتبة على إصلاح الادارة المحلية الجزائرية

المطلب الأول: الهيئات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية:

إن الدور الموجه للجماعات المحلية باعتبارها الخلية الاساسية لتطبيق اللامركزية وكذا الديمقراطية المحلية، لأنها الجهاز الأقرب للمواطن فهي على علاقة مباشرة به، هذا البعد المزدوج لدور الجماعات المحلية مكرس بصراحة عن طريق قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 07-12.

وحتى تكون الإدارة المحلية بهذه الفعالية وتقوم بأدوارها المنوطة لا بد لها من أدوات وآليات تحدد اختصاصاتها وتنظم وظائفها وتكمن هذه الآلية في الرقابة التي تعتبر الوجه البارز في العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية وكذا في الجانب التعاوني بين المستويين.

(1) ميلود قاسم، "علاقة الادارة بالمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولة الإصلاح"، مجلة دفاتر السياسة والقانون. العدد5، جوان 2011، ص 70.

(2) خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية عبد العزيز بوتفليقة ليوم الجمعة 15 أبريل 2011، متحصل عليه من الموقع: www.org.mowikisource.org/wiki/2011 . بتاريخ 2016/04/05

1/ رقابة السلطة المركزية للهيئات المحلية:

إذا كان لا بد من هذه الرقابة للسير الحسن لأعمال وأدوار الوحدات المحلية للحفاظ على وحدة الدولة، فلا يجب ان يكون مبالغ في هذه الرقابة كي لا تضمحل معها أهم خاصية من خصائص الادارة المحلية وهي الاستقلالية سواء المالية أو الادارية.

إذا كان الأصل أن تباشر الوحدة المحلية إنشاء إدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية فإن الاستقلال هذه الوحدات ليس استقلالاً مطلقاً ولكنه مقيد بما للحكومة المركزية من حق ممارسة الرقابة عليها أو على أعمالها.

وتهدف الرقابة المركزية إلى تحقيق عدة أهداف لعل أهمها ما يلي:

- التأكد من تنفيذ كل المجالس المحلية للمهام الموكلة إليها وأنها تؤدي خدماتها للأفراد دون تمييز بينهم وان المرافق المحلية تؤدي الخدمات بالكفاءة والفاعلية المطلوبة.
- تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية من خلا وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من ان يؤدي لها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية الادارية.
- التأكد من استخدام الاعانات المركزية استخداماً أمثل.
- ضمان حصول المواطن المحلي على حد من الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية إلى أخرى.
- ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تصطلح بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح بما يضمن الحيولة دون التدخل في حريات الأفراد ربما يضمن التزام السلطات المحلية بحدود اختصاصاتها⁽¹⁾.

وتأخذ الرقابة المركزية على الوحدات المحلية " أشكال عديدة هي : الرقابة السياسية، الرقابة التشريعية(البرلمانية)، الرقابة القضائية، الرقابة الادارية (الوصاية).

1. الرقابة السياسية: لقد كانت الرقابة السياسية على الإدارة تمارس بطريقة مباشرة في ظل نظام الحزب الواحد؛ أما في ظل التعددية السياسية (دستور 1989) فقد تقلصت أبعادها

(1) خالد ممدوح، " دور الحكومة المركزية والادارة المحلية في التنمية المجتمعية"، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر: 2009، ص 294.

وأصبحت غير مباشرة من خلال توجيه الحزب لأعضائه بالمجلس الشعبي البلدي وتكليف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع المجتمع للحزب الفائز.

2. الرقابة التشريعية (البرلمانية): طبقا للمادة 161 من الدستور يمكن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل في اطار اختصاصه أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة.

3. الرقابة القضائية: تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة بما فيها البلدي والولاية بواسطة رفع دعاوي إدارية تتمثل في دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض وذلك أما الجهات القضائية الادارية المختصة والمتمثلة أساسا في:

✓ المحاكم الادارية.

✓ مجلس الدولة

وذلك بناء على معايير محددة وإجراءات وشروط خاصة⁽¹⁾.

4. الرقابة الادارية (الوصاية): هي رقابة مقارنة مع انواع الرقابة السابقة الذكر التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، وتمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة.

وتمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية، بهدف عمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الاشخاص هي معنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوز وهذا بتحقيق لأهداف الوصاية الإدارية كما أن الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة ملائمة وذلك تقاديا لسواء استعمال اموال الجماعات المحلية.

وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة آليات الوصاية الادارية على الجماعات المحلية ومدى تأثيرها على استقلالية هذه الأخيرة وكذا مدى تأثير علاقة السلطة المركزية على أداء الوحدات المحلية.

وتنقسم الرقابة الإدارية (الوصائية) على الجماعات المحلية إلى:

(1) محمد الصغير بعلی، القانون الاداري، مرجع سابق، ص 184.

أولاً: الرقابة الوصائية على الأجهزة: وتتخذ هذه الرقابة في الأصل شكلين:

1. الرقابة على الهيئية ككل: تتمثل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة حالياً وهي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية للهيئات المعنوية للهيئات المحلية قائمة، بمعنى أنه إذا كان إنشاء وإلغاء الوحدات الوارد اللامركزية من اختصاص السلطة التشريعية بموجب قانون فإن ذات القانون يحول السلطة الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل وهيئات الإدارة اللامركزية.

وقد حدد كل من قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 حالات حل المجلس كهيئة في كل من المادة 46 من قانون البلدي والمادة 74 من القانون الولائي على التوالي وعلى العموم تعتبر حالات عن المجلس الشعبي البلدي نفسها حالات حل المجلس الشعبي الولائي المتمثلة في الآتي:

- ✓ في حالة خرق الأحكام الدستورية.
- ✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس * (البلدي أو الولائي).
- ✓ في حالة الاستقالة الجماعية للأعضاء المجلس (البلدي، الولائي).
- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر للاختلالات خطيرة.
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة*.
- ✓ في حال الاندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- ✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب (القانون لم يحدد نوعية الظروف)

ويتم حل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وبناء على اقتراح من الوالي يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال

*- لم يتم تبيان سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء هل يعود إلى مخالفة وخرق في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات أم سبب آخر.

*- عدم توافر الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف المشار إليها في المادة 41 من قانون البلدية والولاية الجديدين.

10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات وتنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الجديد.

أما بالنسبة للبلدية يعين الوالي متصرفا ومساعدين - عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة على الأعضاء (الرقابة الفردية):

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي الجماعات المحلية البلدية والولائية، وأعضاء المجلس الشعبي فالأول يخضع للسلطة الرئاسية فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية.

وتتمثل الرقابة على الأعضاء في الصور التالية:

- الإيقاف*: يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العامل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجر لكن لا يفسخ عقد العمل.

ويتم توقيف كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة بصفة صحيحة، ويكون قرارا التوقيف بناء على قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

- الإقالة تعد رقابة الاقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة فردية ويقصد بها إلغاء صفة عضوية من العضو المنتخب وذلك لتوفير حالات قانونية معينة حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية على ما يلي: تعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة؛ أما بالنسبة إلى قانون الولاية فلا نجده قد نص على الاقالة حين اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب بدون عذر مقبول عبارة على حالة تخلي عن العهدة ولم يصيغ عليها وصف الإقالة كما فعل قانون البلدية.

(1) مولود ديدان، قانون البلدية والولاية. الجزائر: بلقيس للنشر، [د. ت. ن]، ص ص 16-79.

*- لم يتم تعديل مدة التوقيف سواء في القانون البلدي أو الولائي.

- الإقصاء: ويقصد بالإقصاء اسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت لأنه المنتخب من قبل الجهة القضائية.

ثالثا: الرقابة الوصائية على الأعمال:

إن مظاهر الرقابة على الأعمال إنما تتمثل في اجراءات التصديق والإلغاء والحلول.

1. المصادقة: إن الإدارة المركزية لا تزال ترى أم الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الشاملة.

ويجدر الإشارة أن المجالس المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة سلطة الوصية، والتصديق لا يكون جزئيا فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية ورفض الموافقة على الجزء الباقي وهذا ما يعتبر عن علاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية وأعمالها وكذا اتساع مجال الرقابة الوصائية من خلال خضوع هذه المداولات للمصادقة الجمعة الوصية.

2. الإلغاء: وهي وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصايا هنا لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام.

الحلول*: الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الادارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال مهنية خلال مدة محددة وذلك تنفيذ السياسة العامة للجدولة او فرض القانون القيم بها، ومع ذلك تقاعستا الادارة عن القيام بها ففي هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الحلول في اختصاص ويقصد به قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزامات القانونية التي تقع بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم أخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية⁽¹⁾.

*- ويعتبر الحلول أخطر إجراء لأنه يعتبر خرقا خطيرا للقاعدة الاساسية اللامركزية التنظيم الاداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير.

(1) ابتسام عميور، " نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم"، رسالة ماجستير. (كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2012)، ص ص 95- 108.

إضافة إلى الرقابة الوصائية والسياسية والتشريعية التي تعتبر وجه من أوجه الحلقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية نجد أن هناك جملة من النقاط تبرز فيها هذه العلاقة مثل:

- تحديد وتبيان السلطة المركزية لوظائف اختصاصات الإدارة المحلية (موظفين، ومجالس منتخبة...)

- لها السلطة النهائية في البت في النزاعات والمنازعات على المستوى المحلي.

- تقديم الإعانات المالية للإدارات المحلية في حالة الأجر والتدعيم.

- ولقد كان من القصد للمشرع الجزائري الأكثر من صور الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية بفرض تجسيد مبدأ الشفافية والمساءلة وكذا التشريعية التي تعتبر من دعائم الحكم الجيد بهدف تحسين الخدمة العمومية وتحقيق متطلبات واحتياجات المواطنين؛ ورغم ذلك إلا أنه في الإصلاحات الجديدة لقانون الإدارة المحلية (البلدية والولاية) تم تخفيف الضغط والرقابة على الهيئات فمثلا من جهة حل المجالس المنتخبة لا تتم إلا في حالات محددة.

- وبالنسبة لإقالة وإيقاف الأعضاء فلا تكون إلا لوجود متابعات قضائية وهي ضرورية لدعم حكم القانون.

- وما يجدر الإشارة إليه أنه لا بد أن تتمتع الإدارة المحلية رغم الإصلاحات التي مستها باستقلالية أكبر على المستوى التطبيقي لا على المستوى النصوص فقط، فنلاحظ أن السلطة الوصية تمارس رقابة واسعة على ميزانية الجماعات المحلية في مختلف مراحلها ولكن ما يبرز هذا الحجم من الرقابة المالية هو ضعف الموارد المالية والمحلية وتبعيتها للسلطة المركزية.

2/ إعانات السلطة المركزية لهيئات الإدارة المحلية:

إعانات الدولة، هي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية دون إلزامها بردها، تهدف من خلالها إلى إحداث نوع من التوازن بين البلديات فمثلا حسب نص المادة 170

من قانون البلدية 11-10 فإن إعانات الدولة تشكل أحدا الموارد المالية للبلدية.¹

¹ نادية بلعربي، " دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد"، مذكرة ماستر. (قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012)، ص 51.

طبيعة الإعانات المركزية الموجهة للجماعات المحلية:

حددت المادة 172 من قانون البلدية 10-11 أن الهدف من هذه الإعانات أو الحالات التي تستلزم تدخل الدولة وهي كآآتي:

- عدم كفاية مداخيل البلدية مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في القانون.
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلجبارية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية.

إن منح الدولة لهذه الإعانات للجماعات المحلية (البلدية، الولاية) لا يخرج عن الحالات التالية: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وإعانات مخططات وبرامج التنمية.

1- الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية: وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات، حيث يقدم إعانات ومساعدات مالية للبلدية التي تعاني من وضعية مالية صعبة كذلك يقوم بتقديم إعانات لتمويل المشاريع الاستثمارية طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية.

وتكون موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من حصص الضرائب والرسوم المحددة بالقوانين الجبائية والتي تتمثل في الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي، الرسم على القيمة المضافة، قسيمة السيارات حيث تخصص لكل مورد نسبة معينة⁽¹⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 52.

وسيتم طرح جملة من البلديات التي مستها التدخلات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية ما بين سنة 1986 وسنة 1998.

الجدول رقم: 09 يبين تطور عدد البلديات العاجزة ومساعدات التغطية المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، (الوحدة ألف دينار)

السنة	عدد البلديات	مبلغ العجز	مبلغ المساعدات	نسبة التغطية
1986	52	31.000	31.00	100%
1987	63	76.000	76.000	100%
1988	96	108.000	108.000	100%
1989	164	250.650	250.650	100%
1990	620	1.963.510	1.963.510	100%
1991	60	1904.343	1904.343	100%
1992	792	3804.773	3804.773	100%
1993	779	3.500.000	2.871.645	82%
1994	929	6.500.000	7900.573	75.40%
1995	1090	8.730.000	6.711.002	76.87%
1996	1159	11.600.000	8000.000	68.96%
1997	1249	16.173.000	8.968.000	55.45%
1998	1207	15.613.000	8.824.000	56.51%

المصدر: نصر الدين بن شعيب ، مصطفى شريف، مرجع سابق، ص 172

وتوضح معطيات الجدول رقم 09 أن من سنة 1993 كانت نسبة التغطية مطلقة أي أن الصندوق كان يغطي العجز نسبة 100% وبدأت نسبة التغطية تتراجع إلى حدود 68% لتصل إلى 56% بالنسبة للبلديات⁽¹⁾.

2- إعانات ومخططات وبرامج التنمية: تعمل السلطة المركزية على مساعدة الجماعات المحلية في إعداد مخططات التنمية، والتي يفترض فيها عدم تعارضها مع المخططات الوطنية للتنمية ، وذلك من خلال تقديم إعانات مالية للبلدية وذلك لمساعدتها على تجسيد تلك المخططات على أرض الواقع.

(1) نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، مرجع سابق، ص 165.

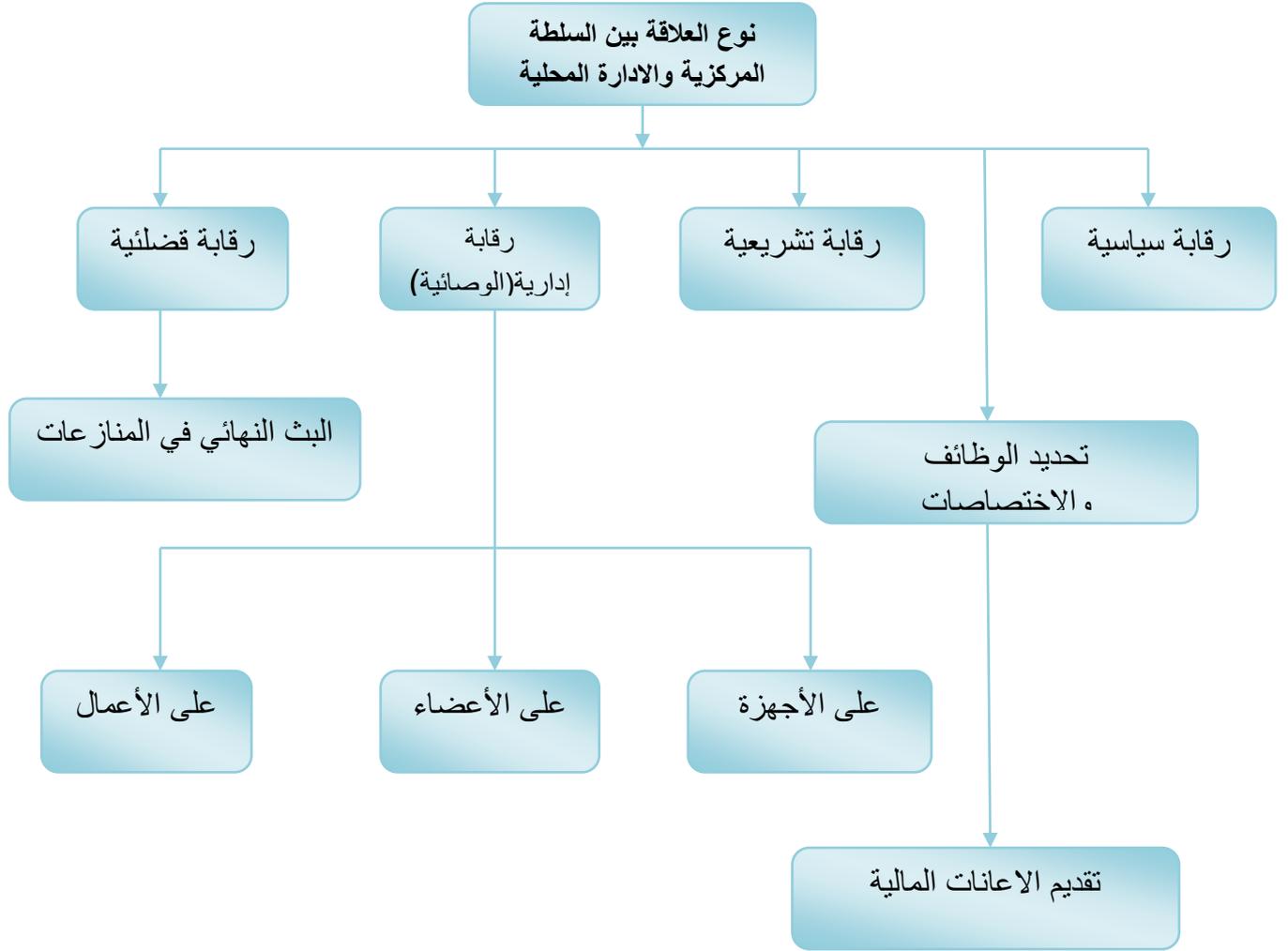
تم استحداث هذه المخططات بموجب المرسوم 380/81 الذي نص على نوعين من المخططات أحدهما يتمثل في المخطط البلدي (PCD) يضمن هذا المخطط برامج ومشاريع بلدية في مجال الفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين.

أما الثاني فيتمثل في المخطط القطاعي للتنمية الذي يعتبر مخطط ذو طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم مقترحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي الذي يصادق عليها بعدها يتم دراسة المخطط من الجانب التقني من طرف الهيئة التقنية.

بالإضافة إلى هذه المخططات تقوم السلطة المركزية بوضع مخططات وطنية ترفق ببرامج خاصة وتسهر على تمويلها ويقوم الوالي بتسييرها بالرغم من أنها موجهة للبلديات ومن بين هذه البرامج: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا، برنامج دعم النمو⁽¹⁾.

(1) نادية بلعربي، مرجع سابق، ص ص 53، 54.

الشكل رقم: 06 يوضح نوع العلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية



المصدر: إعداد الطالبة وفق ما سبق ذكره.

المطلب الثاني: الحكم الراشد المحلي:

1/ مفهوم الحكم الراشد المحلي:

ظهر مفهوم الحكم الراشد (Governance) 1989، خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعية دور الحكومة من جانب وتطور الإدارة من جانب آخر، فعلى المستوى العلمي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات والمؤسسات الدولية، القطاع الخاص، مؤسسات المجتمع المدني.¹

وعليه فإن الجانب الأكاديمي ظهرت محاولات الاستعادة من الأساليب إدارة العمال، الإدارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين، التركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية، التدرج الوظيفي) .

فنتيجة ماسبق، حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة (Local Government) إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية (Local Governance).

وفيما يتعلق بتحديد مفهوم Governance فإن هناك غموض سواء في سواء في ترجمة أو تعريف هذا المفهوم، ويعني المفهوم وفقا للبنك الدولي نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع ولذلك يركز المفهوم على قيم المساءلة Accountability، الشفافية Transparency والقدرة على التنبؤ Prédictibilité والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع، واللامركزية، تبسيط الإجراءات...

والحكومة المحلية الرسمية Good local Governance هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 29.

ويوضح الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي للإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكومة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة كموجب القانون.
- لامركزية مالية وموارد كافية بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي⁽¹⁾.

2/ مؤشرات الحكم الرشيد:

نظراً لإختلاف مفهوم الحكم الرشيد بين الجهات المختلفة تتباين معاييرها و مؤشرات باختلاف أهدافه . فمثلا تقرير التنمية الإنسانية العربية يركز على المعايير الإنسانية ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يركز على المعايير السياسية ، والبنك الدولي يركز على المعايير الاقتصادية ، ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية تركز على المعايير الإدارية و من ذلك سنحاول تحديد مؤشرات الحكم الرشيد:

(1) المشاركة و المسائلة: وتعني مشاركة جميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرار وذلك من خلال

قنوات مؤسسية تمكن المجتمع من التعبير عن رأيه في صنع القرار، والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان ، وأن يكون جميع المسؤولين ومتمخذي القرار في الدولة خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء .

(2) الإستقرار السياسي وغياب العنف: وتعني إستقرار النظام السياسي وقبول جميع أطراف الدولة به ، بما في ذلك المعارضين لسياسات الحكومة . كما يتضمن هذا المعيار حجم العنف المُعبر عن عدم الرضا السياسي من بعض الأطراف سواء من الموالين للحكومة أو المعارضين لها.

(3) فعالية الحكومة: أي فاعلية إدارة مؤسسات الدولة، ومدى كفاءتها في توظيف الموارد الوطنية بطريقة سليمة وواضحة تخدم المجتمع، وقدرة الدولة على العمل في خدمة الصالح العام، وتتضمن إدارة الأموال العامة والقدرة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات بفاعلية .

(1) المرجع نفسه، ص ص 29، 30.

(4) جودة التشريع: وتتضمن منظومة التشريعات القانونية التي تحدد من خلالها علاقة الدولة بالمجتمع، وتضمن سلامة وحقوق الافراد مهما كانت ألوانهم وتوجهاتهم وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتطبيق القوانين المشرعة بما يضمن ارساء قواعد العدالة بين افراد المجتمع. وهذا يشمل وجود قوانين وأنظمة وتشريعات ولوائح متداولة ومتعارف عليها وشفافة .

(5) سلطة القانون: يعني أن الجميع، حكّاماً ومسؤولين ومواطنين، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو عليه، وهناك أطر قانونية وآليات النزاع القانوني وضمان حق التقاضي، واستقلال القضاء ، وأن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وأن تكون هذه القوانين متفقة مع معايير حقوق الإنسان وتكون ضمانات لها ولحريّات الإنسان . ويجب أن تكون كافة الأطراف واثقة من احترام هذه القواعد ومن تطبيقها.

(6) مراقبة الفساد ومحاربتة: وتعني عدم التردد في كشف حالات الفساد في الدولة وتحويلها للقضاء وكشف الفاسدين ومحاسبتهم.

7/ الرؤية الإستراتيجية: طبقاً لهذا المؤشر تلزم مختلف الإدارات بمراعاة التطور الذي يشهده المجتمع من جميع الجوانب، والتكيف بسرعة مع الظروف المستجدة، وهو ما يفرض على الجهات المعنية وضع الخطط والبرامج بهدف التنبؤ بكل المتغيرات واتخاذ ما يلزم من أجل مواجهتها. ضف الى ذلك مؤشر تبسيط الإجراءات، ومؤشر حقوق الانسان ...

وإن تطبيق هذه المبادئ سوف يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة والمشاركة وحرية المسائلة وحماية حقوق الملكية والحد من استغلال السلطة تحسين الخدمة العمومية.¹

¹ محمد محمود العجلوني، "أثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية"، بحث مقبول للتقديم للمؤتمر العالمي التاسع للاقتصاد و التمويل الاسلامي (ICIEF) حول النمو و العدالة و الاستقرار من منظور اسلامي، اسطنبول، 9-11/9/2013، ص ص 5، 6.

3/ مؤشرات الحكم الراشد والإصلاحات المحلية في الجزائر:

بعد ان بينا مفهوم الحكم الراشد المحلي وحددنا معايير ومؤشراته سنتولى في هذه النقطة الربط بين مؤشرات الحكم الراشد والإصلاحات المحلية الجديدة (قانون البلدية الجديد 10-11 وقانون الولاية 07-12).

إن مؤشرات الحكم الراشد على المستوى المحلي كثيرة ومتنوعة وتتجسد في العديد من آليات التسيير وقواعده إلا اننا سنقتصر فقط على ابراز بعض المؤشرات كمؤشر المشاركة، الشفافية، تبسيط الإجراءات المساءلة.

أولا: مؤشر المشاركة وتطبيقاته في الادارة المحلية الجزائرية:

- تعريف مبدأ المشاركة: يقصد بمؤشر المشاركة تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات أما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة ويتمثل مبدأ المشاركة أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد لماله من وثيق الصلة والارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة، وإرساء النظام الديمقراطي، وممارسة المواطنة كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية والفعالية والعدل الاجتماعي⁽¹⁾.

وإذا كانت البلدية طبقا للمادة الثانية من قانون البلدية الجديد " هي القاعدة الاقليمية اللامركزية، مكان للمدرسة المواطن وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية .

وحسب المادة 11 من القانون البلدي الجديد 10-11 يتخذ المجلس الشعبي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك باستعمال الوسائط والوسائل الاعلامية.

وقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في اطار التسيير الجوارى يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم وذلك حسب ما نصت عليه المادة 12 ، أما حسب ما نصت عليه المادة 13 فيمكن رئيس المجلس الشعبي البلدية كلما اقتضت ذلك

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 154.

شؤون البلدية ان يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية متعددة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم⁽¹⁾.

وهذا ما كان في الخانة الايجابية للقانون البلدي الجديد وحُسب كقفزة نوعية لتجسيد مبادئ الحكم الراشد وخاصة مبدأ المشاركة بإضافة تدخل المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية.

وكذلك ايضا ينعكس مبدأ المشاركة في شكل المجلس البلدي والولائي وذلك من خلال خيار المجلس المنتخب كليا، فلا احد يستطيع إنكار أن اتباع أسلوب انتخاب المجلس المحلي لقي تأييدا واهتماما كبيرا اعماله من آثار ايجابية عديدة يأتي على رأسها تكريس هذا الاسلوب من شأنه أن ينفى تعبئة المجلس المحلي لأي جهة كانت ويضمن له استقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الادارية المركزية حين ممارسته لاختصاصاته القانونية⁽²⁾.

ولقد تبني المشرع الجزائري منذ قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية الأول لسنة 1969 مبدأ الانتخابات الكلي لأعضاء المجلس المحلي وتكرس ذات التوجه في كلا القانوني لسنة 1990، وها هو القانون الجديد البلدي والولائي يكرس نفس المبدأ في المادة 12 على التوالي.

وفي اطار ترقية المقاربة التشاركية وترقية وتنفيذ سياسة جوارية جديدة عكفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على إعداد مشروع قانون يهدف إلى ارساء المبادئ الأساسية للديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية؛ وقد أوضح عبد الرحمان سديني مفتش عام بوزارة الداخلية والجماعات المحلية لدى تدخله خلال ملتقى حول ترقية المقاربة التشاركية في تسيير الشؤون المحلية الذي نظّمته وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالتعاون مع الاتحاد الأوربي في شهر جانفي من سنة 2016، حيث أكد سديني أن مشروع هذا النص الذي نحن بصدد اعداده يهدف إلى ارساء المبادئ الأساسية لهذه المشاركة والمواطنة وتطويرها بالمعنى القانوني والتطبيقي كما

(1) قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، 182.

أبرز أن الأمر لا يتعلق فقط باستشارة المواطن حول أولويات التنمية أو حول انشغالاته الاجتماعية و الاقتصادية و غنما كذلك تجنيده حول الأهداف ذات المنفعة العمومية.

كما أوضح السيد " سديني" أن آليات جديدة وحديثة قد أدخلت في هذه المقاربة التشاركية بفضل تعميم الرقمية وإرساء علاقات جديدة بين الإدارة والمواطن سيما بواسطة التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال⁽¹⁾.

وتضمن مشروع هذه المقاربة ما يلي:

- ✓ إدماج المقاربة التشاركية في برامج التنمية المحلية.
- ✓ استكمال العملية النموذجية لإدماج المقاربة التشاركية في إعداد وعمليات التدفق المالي الاجتماعي، الاقتصادي على مستوى 25 بلدية.
- ✓ تكوين حاملي شهادات على المستوى المحلي على المقاربة التشاركية.
- ✓ استكمال برامج دعم التنمية المحلية المدمجة على مستوى الولايات النموذجية (سطيف، ميله، خنشلة، تيبازة، باتنة، أم بواقي) في انتظار تعميم العملية.
- ✓ تنظيم ندوات ولقاءات حول ترقية المقاربة الاقليمية التشاركية⁽²⁾.

ثانياً: مؤشر الشفافية وتطبيقاته في الإدارة المحلية الجزائرية

• تعريف مبدأ الشفافية: إن اتخاذ القرارات على جميع المستويات ينبغي أن يتم في كشف الوضوح التام ولا يكون ذلك ممكناً إلا بتوفير القدر اللازم من المعلومات وفي الزمن المناسب للمعنيين تتعلق بالقرارات المتخذة، وقد أشارت المادة 2 من القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمعرفة لهذا المؤشر واعتبرته من الأسس العامة لتسيير المدنية⁽³⁾.

وبما أن مبدأ الشفافية يعتبر نقيض الغموض والسرية فقد اتسع مجال الشفافية وأثر سلبي على مبدأ السرية الذي بات اليوم يشكل استثناء محدود المعالم والنطاق واتسع مجال تطبيق مبدأ

(1) مشروع قانون لترقية المقاربة التشاركية في تسيير الشؤون المحلية متحصل عليه من الموقع: www.aps.dz/or/algrer/25275 بتاريخ: 2016/05/02.

(2) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية www.interieur.gov.dz/dymonics بتاريخ 2016/05/02.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 168.

الشفافية خاصة بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 والذي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004⁽¹⁾.

وقد احتل مبدأ الشفافية مكانة مميزة في الإدارة المحلية الجزائرية ولقد كرسه قانون البلدية الجديد 10-11 وورد تجسيده في العديد من المواد (المادة 11) (سبق ذكرها) وفي المادة 14 حيث أجازت لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، أما المادة 22 منه فقد إلتزمت أن يلصق جدول أعمال دورة المجلس البلدي في قاعدة اجتماعات المجلس وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وفرضت المادة 26 أن تكون جلسات المجلس البلدي علنية مفتوحة لمواطني البلدية ولكن مواطن معني بموضوع المداولة.

وتكريسا دائما لمبدأ الشفافية ارسى المادة 97 والتي نصّت على الآتي: " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد اعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة وبعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى⁽²⁾ .

كما سمح قانون الولاية الجديد 07-12 وتكريسا لمبدأ الشفافية في مادته 32 والتي نصت على أنه " يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع على عين المكان في محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته⁽³⁾ .

وكل هذه الاجراءات والتدابير التي أقرتها السلطة الوصية بخصوص الإدارة المحلية جّلها تكريسا لمبدأ الشفافية وتحسين الخدمة العمومية وتقريب الادارة من المواطن.

ثالثا: مؤشر تبسيط الاجراءات وتطبيقاته في الادارة المحلية الجزائرية.

• تعريف مؤشر تبسيط الإجراءات إن الاستجابة للطلبات العامة واحتياجات المواطنين قد يفرض اتباع اجراءات معينة كما هو الحال عند إصدار بعض القرارات الادارية والتراخيص

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 161.

(2) قانون البلدية، 10-11، مرجع سابق.

(3) قانون الولاية 07-12 ، مرجع سابق.

وينبغي للوصول إلى حكم راشد العمل على قدر الامكان على تبسيط الاجراءات واختزالها من باب التحقيق على المواطنين وتمتد الأمر أيضا إلى اختزال المدة سواء على الصعيد الأعمال الادارية أو القضائية⁽¹⁾.

ويقصد بتبسيط الاجراءات التخلص من الحركات غير الضرورية مع الحد من العوامل والمسببات التي تعوق تدفق العمل ويؤدي إلى تعطيله.

ومن أهم القرارات المتخذة لتبسيط الإجراءات الادارية في المرافق العامة والمحلية الجزائرية:

- توظيف مفتشين مؤهلين وتوزيعهم عبر مختلف القطاعات الوزارية وإداراتها للتحقق حول مدى امتثال الأعوان المخصصين لاستقبال المواطن لتعليمات الوزير الأول القاضية بحسن التعامل معه (الملحق رقم 02 و الملحق رقم 06)، حيث كشف الوزير المنتدب المكلف بإصلاح الخدمة العمومية لدى الوزارة الأولى عن الشروع في توظيف أزيد من 30 مفتشا مؤهلا للقيام بدورات فجائية حول كافة الادارات العمومية التابعة لمختلف القطاعات، الوزارية بالتنسيق مع المتقشيات العامة لهاته الوزارات، مشيرا إلى أن الرقم مرشح للارتفاع مستقبلا ، إلى جانب وضع رقم أخضر (1100) في خدمة المواطن مجانا للرد على انشغالات واستفسارات المواطنين وتزويدهم بالمعلومات ، ويهدف القضاء البيروقراطية للإشارة فإن المعلومات التي يطلبها المواطن بخصوص انشغالاته سيتم الرد عليها أليا عن طريق التسجيل الصوتي الذي يشغل على مدار 24 ساعة.

- إعادة النظر في ساعات العمل في الإدارة وخصوصا الشبابيك وتمديدها إلى الساعة السابعة مساء، وجعل هذا الأخيرة تعمل في ايام نهاية الأسبوع.

- تحويل صلاحية التصديق على الوثائق الرسمية لكل مصالح الدولة، بحيث يقوم مسؤول كل مؤسسة عمومية بالتصديق على الوثائق التي يحتاجها المواطن الذي يتعامل مع مؤسسة عمومية بالتصديق و إعفاء بعض الوثائق المنسوخة من اجراءات المصادقة لتخفيف الاجراءات والحد من البيروقراطية.

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص145.

- ومن أجل احترام حق المواطن في الطوابير سيتم تطبيق إجراء تعميم نظام التذاكر بالإضافة إلى إعادة تهيئة مكاتب لاستقبال المواطنين خصوصا مقرات البلديات والدوائر والولايات وجعلها تستجيب لخصوصيات جميع فئات المواطنين⁽¹⁾.

وضمن تخفيف الإجراءات الإدارية اتخذت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة اجراءات إدارية تهدف إلى محاربة كل أشكال البيروقراطية التي تعرقل حصوله على الوثائق الإدارية في الوقت المناسب ومن بين هذه الاجراءات الإدارية نذكر ما يلي:

✓ اعضاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة في السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.

✓ تمديد مدة صلاحية جواز السفر البيومتري من 5 سنوات إلى 10 سنوات.

✓ تقليص عدد الوثائق الإدارية الصادرة في مصالح الحالة المدنية من 20 إلى 14 وثيقة.

✓ تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد إلى عشر سنوات بعد ما كان سنة واحدة من قبل.

✓ إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة بعد ما كان سنة واحدة من قبل أصبح غير

محدد.

✓ تكفل ادارة الحالة المدنية (البلدية) بالتنسيق مع السلطات القضائية المختصة بطلبات المواطنين الراغبين في تصحيح الأخطاء المكتشفة في وثائق الحالة المدنية الخاصة بهم والقيام بإجراءات تصحيحها عوضا عنهم وبالتالي تخليص المواطنين من عناء التنقل بين مقر البلدية والمحكمة.

✓ تمديد لأجل التصريح بالولادات والوفيات بالنسبة للمواطنين القاطنين بالجنوب إلى 20

يوم بدل من يوم واحد كما كان معمول به من قبل⁽²⁾.

(1) شعبان فرج، عثمان علام، "إعادة هندسة وتبسيط الإجراءات في المعاملات الإدارية كمدخل لتطوير أداء الإدارة المحلية إشارة للوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى العلمي الدولي الثاني حول آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة - دراسة تجارب بعض الدول، جامعة البليدة يومي 02-03 جوان 2014 ص 14.

(2) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية:

www.interieur.gov.dz/Dynamics/ermiterm.jspx?html بتاريخ 2016/05/03.

ومن أجل تنظيم المرفق العام وتطوير الإدارة بهدف تحسين الخدمة العمومية، تم استحداث المرصد الوطني للمرفق العام وهو هيئة استشارية يرأسها وزير الداخلية، ويكلف المرصد بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام.

ومن أجل تحقيق الأهداف الرامية من هذا المرصد تم تنصيب خمسة (05) شخصيات من بين الاطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا بمؤسسات الدولة يختارون لخبرتهم، كما يتكون أيضا من ممثلين عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بالإضافة إلى ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء ورئيسا مجلسين شعبيين ولأئيين ورئيسا مجلسين بلديين* وكل ذلك للإحاطة بكامل الانشغالات وظروف العمل المحيطة بالمؤسسات الادارية الجزائرية واتخاذ كافة الاجراءات بهدف تحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الإدارة الالكترونية المحلية:

شهدت الإدارة فكرا و ممارسة تطورا ملحوظا بواسطة التطورات الحديثة في تقنية المعلومات و تعد الإدارة على هذا النحو هدفا متحركا يصعب التنبؤ بمستقره و حركته ، و من ذلك دخلت تكنولوجيا المعلومات في كافة الاعمال وكانت غايتها تطوير العمل الاداري وتسريعه واتخاذ القرار الصحيح اعتمادا على دقة المعلومات المتوفرة ومركزيتها في الخزن والإدابة والاسترجاع.

يُعني بالإدارة الالكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات الخاصة بتطبيقات الانترنت المبنية على شبكة المواقع الالكترونية لدعم وتعزيز وصول المواطنين على الخدمات التي تقدمها الحكومة المحلية اضافة إلى تقديم الخدمة لقطاع الاعمال والدوائر الحكومية المختلفة بشفافية وكفاءة عالية بما يحقق العدالة والمساواة⁽²⁾.

*- يعين أعضاء المرصد لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد، ويجتمع هذا المرصد دورة عادية 04 مرات في السنة ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي اعضائه.

(1) موقع الاذاعة الجزائري www.radioalgerie.dz بتاريخ 2016/05/03.

(2) سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الادوار الجديدة للحكومة، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مرجع سابق، ص 70.

ومن سمات الإدارة الإلكترونية الناجحة هو الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتكون الوسط الأساسي للعمل، وكذلك عدم وجود وثائق ورقية والتي يستعاض عنها بالوثائق الإلكترونية وأهم شيء هو عدم وجود علاقة مباشرة بين طرفي المعاملة، وكذلك إمكانية تنفيذ كافة المعاملات الكترونياً والتفاعل المتوازي للمستخدمين.

خصائص الإدارة الإلكترونية:

لعل اختلاف نمط الإدارة من الشكل التقليدي إلى نموذج إدارة الكترونية مبنى أساساً على استخدام المعلومات والاتصال " لعل هذه الخيرة تتسم بجملة من الخصائص حددها الدكتور رأفت رضوان منذ تطرقه لمكاسب الإدارة الإلكترونية في جملة من لسمات والخصائص يمكن إجمالها في الآتي.

- ✓ إدارة ومتابعة الإدارات المختلفة للمؤسسة وكانها وحدة مركزية.
- ✓ تركيز نقطة اتخاذ القرار في نقاط العمل الخاصة بها مع إعطاء دعم أكبر في مراقبتها.
- ✓ تجميع البيانات من مصادرها الأصلية بصورة موحدة وتقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات وربطها.
- ✓ توفير تكنولوجيا المعلومات من أجل دعم وبناء ثقة مؤسسية إيجابية لدى كافة العاملين.
- ✓ التعلم المستمر وبناء المعرفة وتوفير المعلومات للمستفيدين بصورة فورية مع زيادة الترابط بين العاملين والإدارة العليا⁽¹⁾.

متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية:

تمثل الإدارة الإلكترونية تحولا في المفاهيم والنظريات والأساليب والإجراءات والهياكل والتشريعات التي تقوم عليها الإدارة التقليدية وهي ليست وصفة جاهزة أو خبرة مستوردة يمكن نقلها وتطبيقها فقط بل أنها عملية معقدة ونظام متكامل من المكونات التقنية والمعلوماتية والمالية

(1) عبد الكريم عشور، " دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 17.

والتشريعية والبيئية وكذا البشرية وغير وبالتالي لا بد من توفير متطلبات عديدة ومتكاملة لتطبيق الإدارة الالكترونية وإخراجها إلى حيز الواقع العلمي.

1. المتطلبات الإدارية: وتتمثل فيما يلي:

أ. وضع استراتيجيات وخطط التأسيس: وذلك بشكل ادارة أو هيئة لتخطيط متابعة وتنفيذ ووضع الخطط لمشروع الادارة الالكترونية والاستعانة بالجهات الاستشارية لوضع مقاييس الادارة الالكترونية.

ب. القيادة والدعم الإداري إن القيادة هي المفتاح الرئيسي او فشل أي مشروع، بحيث ان التزام القيادة يعتبر أمرا ضروريا لدعم كل نقطة من نقاط الاستراتيجية المتبعة؛ كما أن قناعة واهتمام ومساندة الادارة العليا لتطبيق تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات كافة يعتبر أحد العوامل الحرجة والمساعدة في تحقيق نجاح تطبيق الادارة الالكترونية.

ج. الهيكل التنظيمي وتعليم وتدريب العاملين: إن النموذج الهرمي التقليدي لم يعد ملائما لنماذج العمال الجديدة في عصر تكنولوجيا المعلومات والعمال الالكترونية إذ نجد أن الهياكل التنظيمية الملائمة للأعمال الالكترونية غي المصفوفات والشبكات وتنظيمات الخلايا الحية المترتبة بنسيج الاتصالات، ويتطلب تطبيق الادارة الالكترونية إجراء تغييرات في الجوانب الهيكلية والتنظيمية والإجراءات والأساليب بما يتناسب مع مبادئ الادارة الالكترونية.

كما تتطلب الادارة الالكترونية إحداث تغييرات جذرية في نوعية الموارد البشرية الملائمة لها وهذا يعني إعادة النظر بنظم التعليم والتدريب الحالية لمواكبة متطلبات التحول الجديد بما في ذلك إعداد الخطط والبرامج والأساليب التعليمية والتدريبية على كافة المستويات بالإضافة إلى تهيئة الاستعداد النفسي والسلوكي والتقني والمادي للأفراد.

د. الأطر التشريعية وتحديثها وفقا لمستجدات: إي إصدار القوانين والأنظمة والإجراءات التي تسهل التحول نحو الادارة الالكترونية، لأن معظم التشريعات والقوانين نشأت في بيئة تقليدية، وبالطبع فإن التحول إلى الادارة الالكترونية يحتاج بيئة قانونية وتشريعية مختلفة لتسهيل عمل الادارة الالكترونية المشروعية والمصادقية.

2. المتطلبات البشرية: يعتبر العنصر البشري من اهم الموارد التي يمكن استثمارها لتحقيق

النجاح في أي مشروع وفي أي منظمة وله اهمية كبيرة في تطبيق الادارة الالكترونية فهو الذي

أكتشفها ثم طوّرها وسخّرها لتحقيق اهدافها التي يصبو إليها، لذلك فإن الإدارة الالكترونية من وإلى العنصر البشري.

3. المتطلبات التقنية: وتتمثل في توفير البنية التحتية للإدارة الالكترونية وتنقسم إلى:

✓ البنية التحتية الصلبة للأعمال الالكترونية.

✓ البنية التحتية الناعمة للأعمال الالكترونية.

✓ شبكات الاتصال: " شبكة الانترنت* الشبكة الداخلية أو الانترنت*، الشبكة الخارجية أو

الاكسترنانت.

4. المتطلبات الأمنية: تعد مسألة امن المعلومات من اهم محصلات العمل إلكترونيا،

بمعنى ان المعلومات والوثائق الخاصة بمتطلبات العمل يجب الحفاظ على امنها حيث يجب

توفي الأمن الإلكتروني على مستوى عال لحماية المعلومات الوطنية والخصوصية للمنظمات⁽¹⁾.

لكن رغم توفير هذه المتطلبات والحرص على نجاعتها إلا انه توجد معوقات عديدة في

تطبيق الإدارة الالكترونية في الوطن العربي⁽²⁾.

وحتى تقل فرص الفشل وتزول المعوقات وتسد هذه الفجوة على القائمين دراسة مؤشرات

الإدارة الالكترونية السبعة دراسة جيدة وهي:

- التكنولوجيا Technology

- المعلومات Information

- القيم Values

- الاجراءات Processes

-مهارات العاملين Staff Skills

- الأهداف Objectives

*- الانترنت: و هي شبكة معلوماتية عالمية.

*- الانترنت: هي الشبكة الداخلية الخاصة للمنظمة و تعتمد على تقنية الانترنت و تقوم بتقديم كل المعلومات للعاملين داخل المنظمة فقط، ولا يمكن لغيرهم دخول الشبكة.

(1) عبد الناصر موسي، محمد قريشي، "مساهمة الإدارة الالكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا لجامعة بسكرة -الجزائر" مجلة الباحث. العدد 09- 2011، ص ص 91.90.

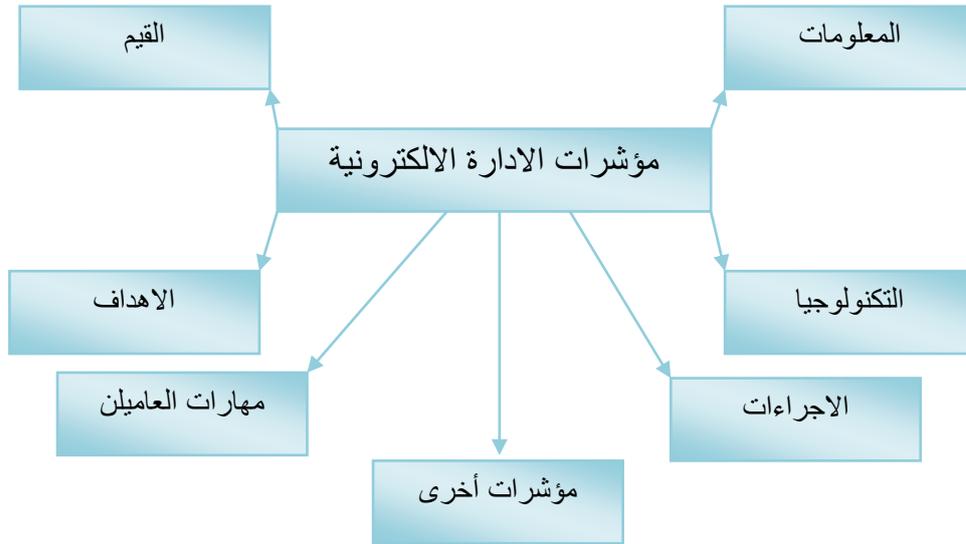
(2) محمد الحمامي، " نحو ادارة الكترونية ناجحة في العالم العربي" . مجلة اخبار الإدارة، المنظمة العربية للتتمية الادارية ، جامعة الدول العربية. العدد69، اوت 2011، المتحصل عليه من الموقع:

www.fil.llc/user/abs/desktop/dr.mohammedalaa.al_hamami.htm بتاريخ 2016/22.04

- مؤشرات أخرى Others

و يتم اتخاذ الاجراءات اللازمة إذ تم ملاحظة مكان الفجوة وتغيير التصميم في اتجاه الواقع حتى يتقرب من المطلوب⁽¹⁾.

الشكل رقم: 07 يوضح مؤشرات الإدارة الإلكترونية.



المصدر: إعداد الطالبة وفقا للمعطيات السابقة.

مبادئ الإدارة الإلكترونية:

يرتكز مفهوم الإدارة الالكترونية على العديد من المبادئ يراها الاستاذ عمار بوحوش كما يلي:

- تقديم أحسن الخدمات للمواطنين: وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع المهارات والكفاءات، والمهياً مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها، وضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع والقيام بتحليلات دقيقة وصادقة للمعلومات المتوفرة مع تحديد نقاط القوة والضعف واستخلاص النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.

(1) مختار حماد، "تأثير الإدارة الالكترونية على المرفق العام وتطبيقاتها في الدولة العربية"، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007)، ص 35.

- التركيز على النتائج: حيث ينصب اهتمام الحكومة الالكترونية على تحويل الافكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع، وان تحقيق فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد، والمال والوقت وتوفير خدمة ومستمرة على مدار الساعة.
- سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع: أي إتاحة تقنيات الحكومة الالكترونية للجميع في المنازل والعمل والمدارس والمكتبات لكي يتمكن كل مواطن من التواصل.
- تخفيف التكاليف: يعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات، وتعد المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة ن يؤدي إلى تخفيض التكاليف.
- التغيير المستمر: وهو مبدأ أساسي في الادارة ألالكترونية وبحكم أنها تسعى بانتظام تمهين أو اسراء ما هو موجود، ورفع مستوى الاداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن أو بقصد التفوق في التنافس⁽¹⁾.

○ الادارة الالكترونية وتطبيقاتها في الادارة المحلية الجزائرية

إن الادارة الالكترونية في الجزائر حلما يتحقق في الوقت الحالي على الرغم من انه يعتبر أمرا اعتياديا لكثير من الدول المتقدمة وحتى بعض دول العالم الثالث كدول أمريكا اللاتينية التي استفادت كثيرا من الولايات المتحدة الأمريكية.

لقد قامت الجزائر بخطوات نحو تطوير الادارة الالكترونية في قطاع العدالة على سبيل المثال لا الحصر - انشاء بوابات الكترونية تسمح لأي مواطن استخراج شهادة السوابق العدلية بغض النظر عن مكان إقامته أو ولادته وهذا تقدم يحسب لهذا القطاع، وكذلك الأمر لوزارة البريد وتكنولوجيا والاتصال من خلال استخدام نظام بين بنكية " سيستام" الذي يسهل للزبون سحب امواله من أي وكالة بنكية او بريدية خاصة كانت أو عمومية وكذلك سارت الجزائر في طريق استخدام تطبيقات جديدة مثل الضمان الاجتماعي وقطاع التعليم العالي والبحث العلمي وكذا الادارة المحلية الذي سيأخذ فيه التفصيل.

(1) عبد الكريم عاشور، مرجع سابق، ص 15.

مساعي الحكومة الجزائرية في تعميم الخدمة الالكترونية:

لقد تم ربط الجزائر بشبكة الانترنت مع سنة 1994 وبعد عامين من دخول الانترنت إلى الجزائر بلغ عدد الهيئات المشتركة بالانترنت حوالي 130 هيئة وقدر عددها في سنة 1999 80 هيئة.

ومن الجهود الرامية إلى تحسين الخدمة عن طريق وسائل التكنولوجيا والمعلومات الحديثة وتطوير المجتمع لبلوغ مجتمع متطور ومتحكم في الآليات الالكترونية فقد اتجهت الجزائر من أجل تنمية واقعها التكنولوجي إلى تحقيق بعض الاستراتيجيات المرحلية:

✓ رفع طاقة الشبكة الوطنية للاتصالات.

✓ انجاز شبكة تراسل وطنية ذات ألياف بصرية يقدر طولها بـ 15000 كلم حلقتين.

✓ أما الخطوط الدولية تعتمد أساسا كابل بحري بألياف بصرية تقدر سرعته بـ 10.5

جيجابايت إضافة إلى تشغيل أرضية أنترنت ذات 100000 مشترك مع امكانية توسيعها إلى 15 مليون مشترك.

✓ إضافة 500.000 خط جديد في شبكة الهاتف النقال (GSM) التابعة "لاتصالات

الجزائر" ثم مليون خط إضافي جديد ، مع توسيع شبكة تراسل المعطيات للتكفل بسرعة بحاجيات الهيئات الاقتصادية والمالية مثل شبكات البنوك وغيرها.¹

ومن أجل تعزيز استخدام الادارة الالكترونية في الجزائر في مجال الادارة العامة أنفقت

الحكومة الجزائرية مبلغ مالية ضخمة لتطوير الحكومة الالكترونية منذ عام 2003 إذ تقدر نسبة الانفاق لدى وزارة البريد وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات 18 مليار دينار جزائري لتطوير تكنولوجيا المعلومات.

ولقد تم تعاقد إدارة البريد والمواصلات مع المزود الامريكي **Lucent technologies** الذي

يهدف لوضع قاعدة للنفاذ للانترنت موجه خصيصا للمؤسسات، ولها طاقة 1000 منفذ متزامن على 48 ولاية .

¹ عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص ص 117 - 136.

وفيما يتعلق بالدخول إلى مرحلة مجتمع المعلومات يمكن القولان الجزائر ولجت إليه منذ 1999 ومن حلال امتلاكها أمانة وطنية للإعلام الآلي بما يؤكد الدخول الفكري والاستراتيجي في مجتمع المعلومات، ففي سنوات 2000، 2001، 2002، تمت عملية تحسيس كبيرة، وهو ما يدل على أن الجزائر لم تتأخر في إدخال واستعمال (DSL) كتقنية جديدة عرفها العالم لسنوات 2002.

كما تبنت الحكومة الجزائرية في سياق تنمية مجتمع المعلومات في الجزائر برنامج أسرتك الأول والثاني كأحد المخططات المهمة في هذا المجال.

ولقد مست الخدمات الالكترونية المتطورة عدة قطاعات حساسة ومهمة كقطاع البريد والاتصالات بالدرجة الأولى، قطاع العدالة بدرجة كبيرة وواضحة قطاع التعليم العالي والبحث العلمي، الإدارات العامة والمحلية التي هي محل الاهتمام من السلطة المركزية حالياً⁽¹⁾.

. وعلى إثر ضعف تطور مؤشر الحكومة الالكترونية في الجزائر الموضح في الجدول رقم 07 و الشكل البياني رقم 05 حاولت السلطات المركزية استيعاب الوضع باتخاذ اجراءات صارمة وإصدار قوانين ونصوص تنظيمية لذات الأمر خاصة فيما يتعلق بتطوير وتحسين الادارة المحلية، ومن اهم الانجازات الالكترونية على المستوى المحلي ما يلي والتي تبنتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية ما بين سنة 2013 و 2016.

• رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني إحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الادارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية به، ولقد مكن هذا الانجاز من:

✓ تمكين المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آلية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكلم عناء السفر.

✓ تمكين الجالية الجزائرية بالخارج بتقديم بطلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12 خ مباشرة عبر خدمة الانترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أ القنصلية المسجل فيها.

(1) المرجع نفسه، ص ص 137، 138.

- انشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطن من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آلية ودون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل.
 - تمكين المواطن دون أن يتحمل عناء التنقل من ملء وطباعة استمارة الطلب وتحميل الصورة الرقمية البيومترية الخاصة بجواز السفر البيومتري وكذا أخذ موعد الايداع ملف طلب جواز السفر البيومتري وكذا متابعة مراحل معالجة طلب جواز السفر⁽¹⁾.
 - وكذا امكانية المواطن من سحب شهادة إقامة من أي نقطة في الوطن دون أن يتغير عنوان الإقامة وذلك لتخفيف معاناة المواطن في التنقل من مكان المتواجد فيه والمكان المقيم فيه، وكذا التخفيف من التجاوزات التي تشهدها هذه الوثيقة (لتعدد عناوين الإقامة للمواطن الواحد).
 - ونفس الشيء لعقود الزواج وشهادات الوفاة، كما يحق لأي مواطن أن يقوم بإجراءات بطاقة التعريف الوطنية الخاصة به في أي مقر بلدية قريب منه دون عناء التنقل إلى مقر البلدية الأصل أو إلى مقر الدائرة ، ولقد شهدت هذه الوثيقة الحساسة والمهمة تبسيطا في الاجراءات على مستوى عال فلقد بدأت السلطات المتخصصة في منح بطاقات التعريف الوطنية البيومترية وبدأ الإستغناء التدريجي على الشكل الورقي السابق لها كخطوى أولى لتعمم العملية على كل من وثيقتي رخصة السياقة و البطاقة الرمادية⁽²⁾.
 - كما تم تحويل استخراج البطاقة الرمادية الخاصة ببيع و شراء السيارات من مقر الدوائر إلى مقر البلديات و ذلك دائما في حيز تقريب الإدارة من المواطن.
- هذه الإجراءات وغيرها تبنتها السلطات المحلية بالموازاة مع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية لتجسيد مبادئ و مؤشرات الإدارة الإلكترونية و لو بالشيء القليل إلا أنها مبادرة تستحق الثناء والتشجيع بالطرق العلمية والتكنولوجية الجديدة ويجب أن تدعم هذه الإدارات بكافة الإمكانيات المادية و البشرية لتحقيق إدارة إلكترونية محلية و من ثمة حكومة إلكترونية.

(1) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(2) مقابلة مع السيد شعباني عادل، رئيس مصلحة التلخيص لولاية بسكرة، بمقر مكتبه بالولاية، بتاريخ:

2016/05/8 على الساعة: 15.

خاتمة الفصل:

إن الهدف الأسمى من جميع الإصلاحات الإدارية التي مسّت الإدارة المحلية الجزائرية هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمة المقدمة له، وبالتالي لا يمكن أن نغفل أن الجزائر تسيير في الطريق الصحيح ما يجعلنا نأمل إلى الوصول إلى إدارة محلية جزائرية بمواصفات عالمية وذلك بالتغيير في الذهنيات والتشجيع على إصلاح الجزء قبل الكل والدعوة إلى تنمية إدارية شاملة.

الفصل الثالث:

أنموذج الولاية المنتدبة

لقد تم من قبل السلطات الجزائرية في الآونة الأخيرة اتخاذ قرار حاسم فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد وهو ما نتج عنه إحداث مقاطعات إدارية في بعض الولايات بداية من الجنوب الجزائري كخطوة أولى وذلك من أجل تحسين الخدمة العمومية والارتقاء بمصافي الإدارات المتطورة.

المبحث الأول: ماهية الولاية المنتدبة

المطلب الأول: تعريف الولاية المنتدبة:

لقد سبق الذكر أن الجزائر قد شهدت عدة تقسيمات إدارية عبر مرحلتين:

- المرحلة الأولى خلال المرحلة الاستعمارية والتي تم التطرق إليها في عنصر سابق.
- المرحلة الثانية بعد الاستقلال حيث خلال هذه المرحلة كان آخر تعديل على خارطة التقسيم الإداري للجزائر سنة 1984، ليتمخض عن هذا التقسيم 48 ولاية و 1541 بلدية و 742 دائرة. وفي سنة 1997 عززت الخارطة الادارية للجزائر بنظام اقليمي جديد هو نظام " المحافظة " حيث تحولت الجزائر العاصمة الى محافظة الجزائر الكبرى لكن هذا النظام تم إلغائه من طرف رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في أولى عهدياته بتاريخ 1 مارس سنة 2000 لتعود لسابق عهدها ولاية الجزائر حيث قال الرئيس بوتفليقة بهذا الشأن في إحدى اجتماعاته مع مجلس الوزراء " لن أقبل بجمهورية داخل جمهورية " ¹.
- ومن خلال ورشات الاصلاح التي أطلقها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة وخاصة اصلاح هياكل الدولة تم طرح مشروع التقسيم الاداري الجديد من طرف لجنة اصلاح هياكل الدولة برئاسة صبيح ميسوم غير ان هذا التقسيم لقي وابلا من الانتقادات ولم ير مقترح لجنة اصلاح هياكل الدولة النور لمدة عشر سنوات تقريبا.

¹ م . د التقسيم الاداري الجزائر متحصل عليه من الموقع الالكتروني لجريدة الخبر

. م 2016/05/07 بتاريخ www.elkhabar.com/press/ortcle/6793/#sthash.tuzzn6jh.dpbs

ليعود مشروع التقسيم الإداري للواجهة مع حملة الرئيس بوتفليقة الانتخابية لعهدته الرابعة قبل ان يعود للسبات ليخرج مجددا بإعلان الوزير الاول عبد المالك سلال بإمكانية استحداث ولايات منتدبة في سنة 2015 كمرحلة أولى، وعلى أثر ذلك تم من قبل رئاسة الجمهورية تشكيل لجنة عهدت اليها بوضع دراسة دقيقة وتفصيلية عن المشروع وبحث ملفات الدوائر المرشحة حالة بحالة ومدى استيفائها مقاييس الترقية، وضمت الملفات المتعلقة بالدراسة في مجملها ما بين 59 الى 117 ملف لتقبل عشر ملفات لاستيفائها المقاييس المطلوبة.¹

ليتجسد القرار بمرسوم رئاسي تحت رقم 15 - 140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 هـ الموافق ل 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، بحيث تعتبر هذه الولايات المنتدبة مقاطعات ادارية يسيرها ولاة منتدبون تحوي مجموعة من البلديات التابعة لها (سيتم الاشارة لها لاحقا).

أ/ التنظيم الإداري والهيكل للولايات المنتدبة:

ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية الاصلية.

يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من:

- امانة عامة يديرها امين عام.
- ديوان يديره رئيس ديوان.
- مديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية يديرها مدير منتدب وهذا حسب المادة 8 من المرسوم الرئاسي

15 - 140.

كما تحتوي الولاية المنتدبة هيئة تنفيذية لدى الوالي المنتدب تدعى " مجلس المقاطعة الادارية ويشاركه رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في اشغال مجلس المقاطعة الادارية مشاركة استشارية.

¹ المرجع نفسه.

وللقيام بمهام يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات ذات الصلة بمهامه؛ كما يتلقى في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة أمر بالصرف¹.

ب/ خصائص الولايات المنتدبة:

لقد اعتمدت السلطات في ترقية الدوائر الى ولايات منتدبة الى أربعة مقاييس:

1/ المقياس الأول بعد المسافة عن عاصمة الولاية، وهو الإشكال الذي يعاني منه على الخصوص سكان الولايات الجنوبية ، كما هو الحال مثلا مع سكان عين صالح التي تبعد عن تمنراست بـ: 750 كم ويتكبد المواطنين مشقة كبيرة في الإلتحاق بعاصمة الولاية لمراجعة مختلف الإدارات وقضاء مصالحهم ونفس الأمر بالنسبة لتيميون وبرج باجي مختار التي تبعد عن عاصمة الولاية ادرار بـ: 1000 كم .

2/ المقياس الثاني يخص الشريط الحدودي، حيث تعد ترقية المناطق الحدودية ضرورة تملئها اعتبارات أمنية وسيادية ونظرا لخصوصيتها الاستراتيجية فقد كان من الضروري تعزيز تواجد الدولة لمصالحها المختلفة في هذه المناطق للتعاطي مع الطوارئ التي تتطلب السرعة في إتخاذ القرار*.

1. المقياس الثالث وهو عدد السكان، إذ روعي في هذا الجانب ضرورة تجاوز عدد سكان الدائرة أكثر من 40 الف نسمة، مع استثناءات تخص بعض المناطق عين صالح مثلا التي لا يتجاوز عدد سكانها 25 الف نسمة.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، مرسوم رئاسي رقم : 15- 140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ،الجريدة الرسمية، العدد: 29 بتاريخ: 2015/05/31، ص 4.

* سيمنح الولاة المنتدبون لولايات الشريط الحدودي صلاحيات اوسع من تلك التي يتمتع بها نظرائهم في باقي مناطق البلاد.

2. مقياس الرابع: يخص عدد البلديات التي تسيروها الولاية الأصل مما يصعب الإدارة المركزية لهذه

الولايات ومحاولة التخفيف عنها.¹

3. الجدول رقم:10 يوضح مجموعة المقاطعات الإدارية التي تضمنها المرسوم الرئاسي 15-140 .

مشمئلاتها		المقاطعة الإدارية	الولاية
البلدية	الدائرة		
تميمون، اولاد سعيد	تميمون	تميمون	أدرار
اوقورت ، دلدول ، المطارفة	اوقورت		
تينركوك ، قصر قدور	تينركوك		
شروين ، طالمين ، اولاد عيسى	شروين		
برج باجي مختار ، تيمياوين .	برج باجي مختار	برج باجي مختار	
سيدي خالد ، راس الميعاد ، البسباس	سيدي خالد	اولاد جلال	بسكرة
اولاد جلال ، الشعيبه ، الدوسن	اولاد جلال		
بني عباس ، تامترت	بني عباس	بني عباس	بشار
كرزاز ، تيمودي ، بني يخلف	كرزاز	بني عباس	بشار
الوطاء	الوطاء		
تبلالة	تبلالة		

¹ فؤاد . ع . ادراكا للاعتبارات العروضية والقبلية والتوازنات المحلية : بوتقلبة يراجع عدد الدوائر المعنية بالترقية الى ولايات متحصل عليه من الموقع: www.djazairress.com/elblad/4541 بتاريخ 2016/05/03 .

اولاد خضير ، قصابي	اولاد خضير		
ايقلي	ايقلي		
إن صالح ، فقارات الزاوية .	إن صالح	إن صالح	تامنغست
ان غار	ان غار		
ان قزام	ان قزام	ان قزام	
تين زوايتين	تين زوايتين		
توقرت ، النزلة ، تيبسبت ، زاوية العابدية	توقرت	توقرت	ورقلة
تماسين ، بلدية عامر	تماسين		
مقارين، سيدي سليمان	مقارين		
طيبات، المنقر ، بن ناصر	طيبات		
جانت ، برج لحواس	جانت	جانت	اليزي
المغير ، سيدي خليل ، ام طيور ، سطيل	المغير	المغير	الوادي
جامعة ، سيدي عمران ، تمدلة ، مرارة	جامعة		
المنيعه ، حاسي القارة	المنيعه	المنيعه	غرداية
المنصورة ، حاسي الفحل.	المنصورة		

المصدر: المرسوم الرئاسي رقم:15-140 ، مرجع سابق، ص5.

المطلب الثاني: تداعيات استحداث الولاية المنتدبة:

- 1/ لقد تعددت الأسباب والظروف التي تمخض عنها قرار السلطة المركزية باستحداث ولايات منتدبة كإجراء مهم في إطار التقسيم الإداري الذي اقره رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة ولقد توبع هذا القرار بحركة واسعة شملت تغييرات في سلك الولاية للولايات كاملة الصلاحيات وذلك لعدة أسباب منها:
- سعي الدولة الجزائرية إلى تعزيز وتجسيد اللامركزية الإدارية وضمان نجاعة أكبر لمختلف الهيئات والمؤسسات.
 - التخفيف من ثقل الجهاز الإداري والتقليل من الاجراءات البيروقراطية التي تحول دون تحقيق متطلبات المواطنين.
 - تقريب الإدارة من المواطن حتى تقف على حاجياته عن كثب.
 - المساهمة في حل ازمة ضعف التغلغل السياسي في مناطق الجنوب.
 - ان هذا التقسيم الإداري الجديد يرمي للتوزيع العادل للثروة والتنمية.
 - تجسيد تنمية محلية حقيقية من شأنها التكفل بانشغالات مواطني هذه الولايات وتحقيق طموحاتهم.
 - يعتبر هذا التقسيم الإداري الجديد أكثر من ضرورة بحكم المساحة الجغرافية الشاسعة لبعض المناطق.
 - الحاجة الأمنية الضرورية التي تحتاجها الجزائر خاصة في المدن والمناطق الحدودية.
 - الحاجة الاجتماعية للمواطنين لقضاء حاجياتهم الإدارية والاقتصادية التي تحول دونها بعد المسافة
- عن الولاية الام.¹

¹ فؤاد . ع، مرجع سابق.

2/ صلاحيات الولاية المنتدبة:

- ان صلاحيات الولايات المنتدبة كهيئة متجذرة ومحددة في صلاحيات ولايتها المنتدبون.
- حيث يسهر الوالي المنتدب على:
 - تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية.
 - تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الادارية.
 - السهر على حفظ النظام العام والأمن العموميين ويقترح على والي الولاية اي تدبير يراه ضروريا في هذا الصدد ويسهر على تنفيذه.
 - يبادر الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة.
 - تحضير البرامج العمومية للتجهيز والاستثمار وتنفيذها ومتابعتها والسهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات ومراقبة انشطتها.
 - السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير وتلك المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
 - المبادرة بكل عمل تحفيزي لترقية التشغيل والادماج المهني وكل عمل يحفز التنمية.
 - يرسل الوالي المنتدب لوالي الولاية تقريرا شهريا عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات الانشطة.¹

¹ المرسوم الرئاسي 140/15، مرجع سابق، ص ص 3، 4.

المطلب الثالث: الولاية المنتدبة أولاد جلال أنموذجا.

○ المقاطعة الإدارية أولاد جلال:

1/ تعريفها:

أولاد جلال دائرة جزائرية تابعة لولاية بسكرة مساحتها 320.90 كم² حسب إحصاء سنة 2013 تضم أكثر من 71000 نسمة من السكان تم إقرارها كولاية منتدبة ضمن المرسوم الرئاسي 15-140 ولقد ضمت كل من بلدية شعبية، سيدي خالد، رأس الميعاد، البسباس، الدوسن إضافة إلى دائرة أولاد جلال.

وسيتم التوضيح في هذا الجدول مساحة وعدد كل بلدية من بلديات المقاطعة الإدارية أولاد جلال:

أ/ المساحة:

الجدول رقم: 11 يوضح مساحة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية أولاد جلال حسب إحصاء سنة

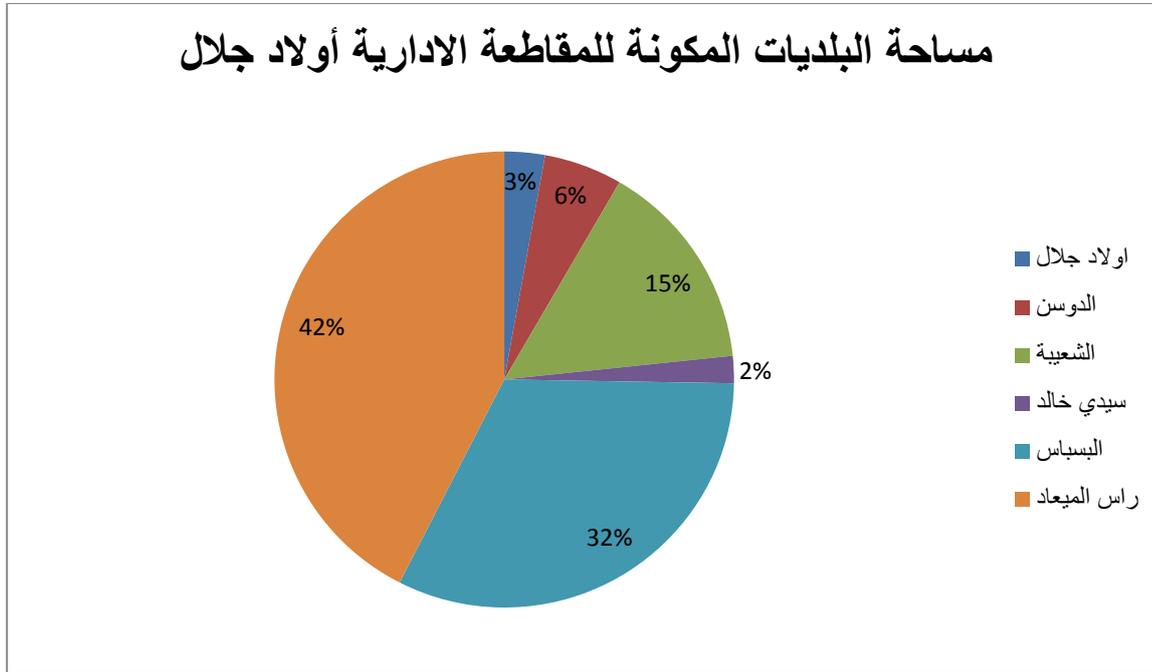
2013 (الوحدة 1000 كم²)¹

الرقم	اسم البلدية	المساحة
01	أولاد جلال	320.90
02	الدوسن	621.60
03	الشعبية	1686.50
04	سيدي خالد	217.30
05	البسباس	3633.60
06	رأس الميعاد	4783.90
المجموع	06	11263.8

¹ مقابلة مع السيد باشة فوزي، الوسيط لدى الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية أولاد جلال، بمقر مكتبه، بتاريخ:

2016/05/18، على الساعة: 13:30.

الشكل رقم:08 يوضح مساحة البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية أولاد جلال.



ومن خلال ما سبق ذكره وتوضيحه في الرسم البياني نرى أن المقاطعة الإدارية أولاد جلال قد استوفى فيها مقياس المساحة وبعد المسافة عن الولاية الأصل فهي تبعد عن ولاية بسكرة بحوالي 100 كم² تقريبا وهذا المقياس يعتبر أحد شروط الترقية للولايات المنتدبة.

ب/ السكان:

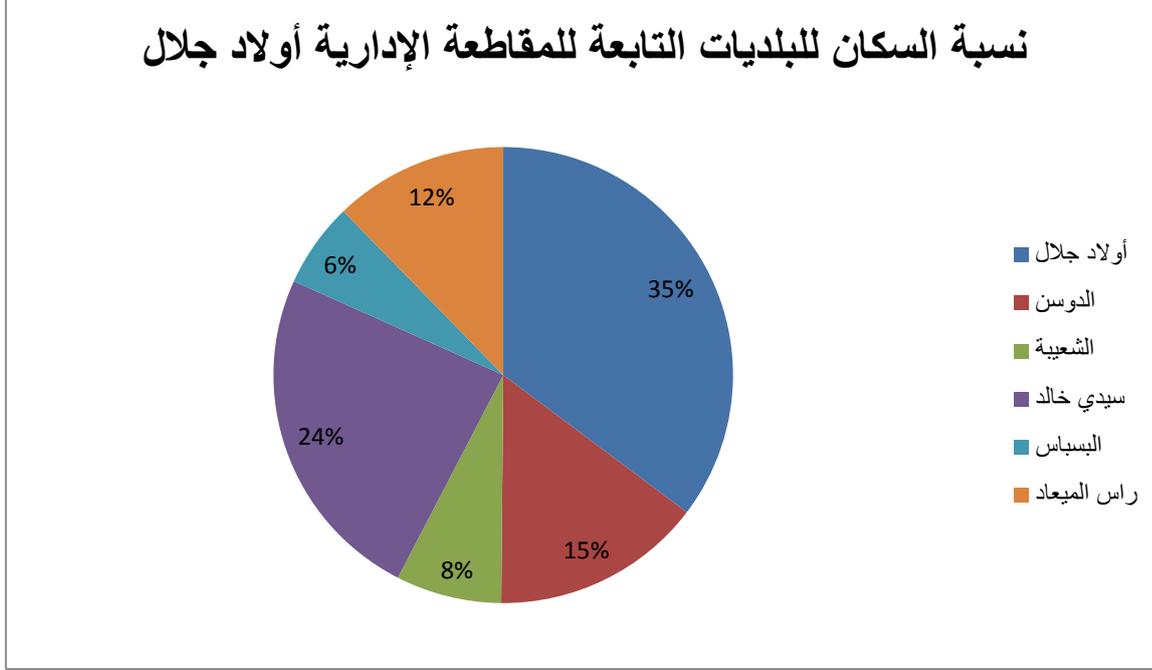
الجدول رقم: 12 يوضح نسبة سكان البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية أولاد جلال حسب إحصاء

سنة 2013 (الوحدة 1000 نسمة).

الرقم	اسم البلدية	نسبة السكان
01	أولاد جلال	71.935
02	الدوسن	30.307
03	شعبية	15.191
04	سيدي خالد	49.274
05	بسباس	12.240
06	راس الميعاد	24.979

المجموع	06	203.925
---------	----	---------

الشكل رقم:09 يوضح نسبة سكان البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية أولاد جلال.



المصدر: إعداد الطالبة وفقا لمعطيات الجدول رقم: 12.

وما نلاحظه من نسبة عدد السكان للبلديات المكونة للمقاطعة الإدارية لأولاد جلال قد تجاوز 203.000 نسمة وهذا ما جعلها تستوفي مقياس نسبة السكان المحدد بـ أكثر من 40.000 نسمة للترقية إلى الولايات المنتدبة.¹

3/ التنظيم الإداري والهيكل للمقاطعة الإدارية أولاد جلال:

1/ نشأة ومقر الولاية المنتدبة أولاد جلال: أنشأت المقاطعة الإدارية أولاد جلال بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 31 ماي 2015 ، ولقد تم تحديد مقر الولاية وفق محضر الإجتماع المنعقد بمقر دائرة أولاد جلال برئاسة السيد/ محمد بومزبر رئيس دائرة أولاد جلال بمعية السيد/ محمد بوعام الأمين العام لولاية بسكرة و ذلك بتاريخ: 2015/07/08 ولقد تعلق الإجتماع بضبط آخر التحضيرات اللازمة في

¹ المرجع نفسه.

إطار ترقية دائرة أولاد جلال إلى مقاطعة إدارية واختيار مقرات المقاطعة ومديرياتها المنتدبة وسكنات السادة المدراء المنتدبين ، ولقد تم تحديد المقر الآتي للمقاطعة بمقر الدائرة سابقا إلى غاية استكمال تحضيرات المقر الجديد المقترح بمقر مكتبة البلدية بأولاد جلال .

ولقد أكد الأمين العام للولاية أنه يجب الشروع الفوري في التجسيد الميداني لهذا القرار، وعلى السيد مدير الإدارة المحلية الشروع فورا في تجهيز مقر المقاطعة الجديد المقترح بمكتبة البلدية، كما تم تحديد مقرات المديريات المنتدبة الست (06) التابعة لها (الملحق رقم 12).

2/ أجهزتها وهيئاتها:

يسير المقاطعة الإدارية لأولاد جلال كل من:

- ✓ الوالي المنتدب السيد/ بوشنتوف جلوي.
- ✓ مكلف بالديوان السيد/ شالة عمر.
- ✓ الأمين العام السيد/ عزي محمد لخضر.
- ✓ المدير المنتدب للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية / لم يتم تنصيبه بعد.¹
- ✓ بالإضافة إلى: المديريات المنتدبة التابعة للمقاطعة وهي:
 - المديرية المنتدبة للأشغال العمومية.
 - المديرية المنتدبة للسكن و العمران و التجهيزات العمومية.
 - المديرية المنتدبة للتشغيل.
 - المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي.
 - المديرية المنتدبة للشباب والرياضة.

¹ المرجع نفسه.

○ المديرية المنتدبة للسياحة والصناعات التقليدية والتكوين المهني.

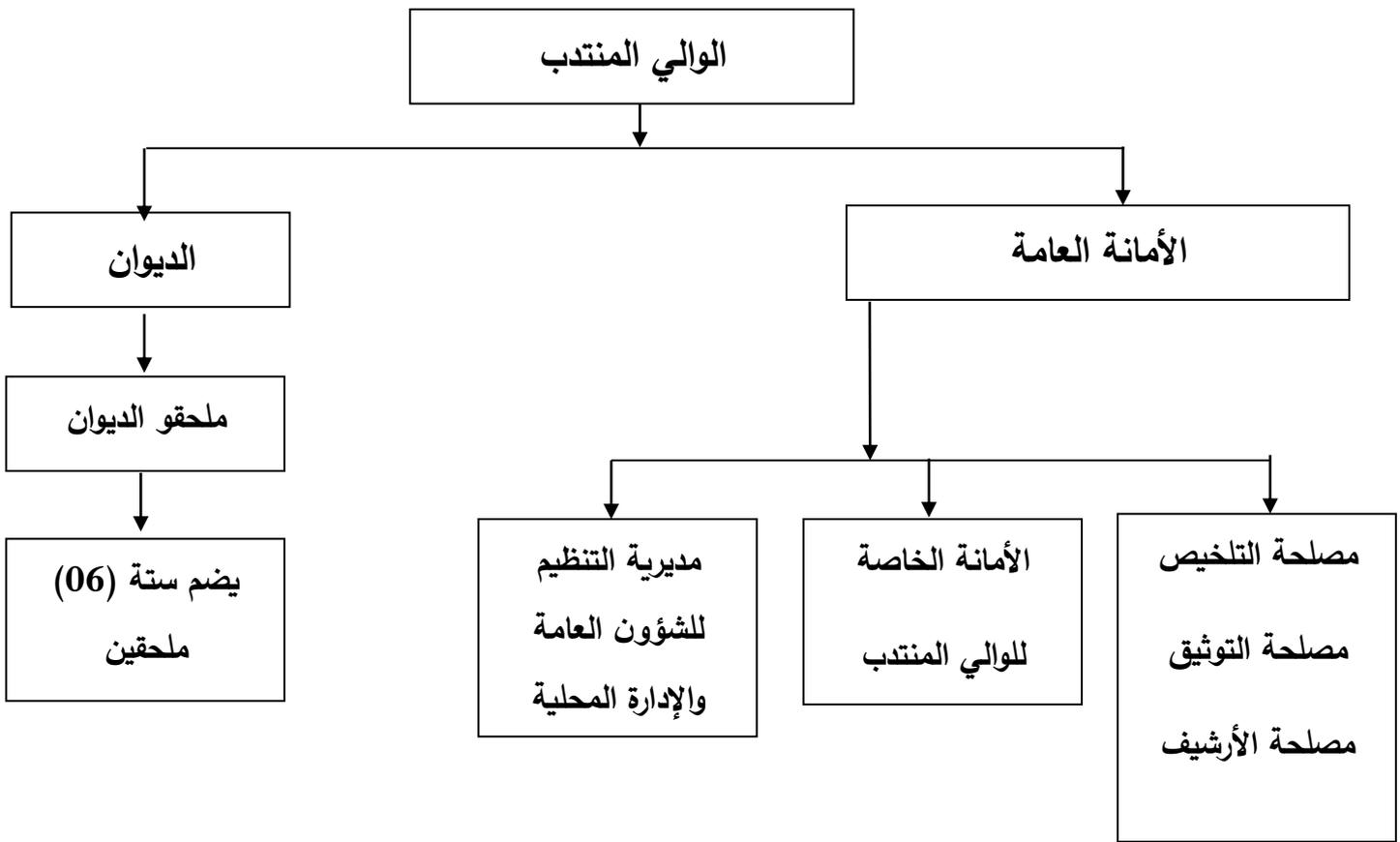
5/ **صلاحيات الوالي المنتدب:** تم تعيين الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية أولاد جلال السيد/ بوشنتوف

جلولي بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ بتاريخ: 22 يوليو 2015 المتضمن تعيين ولاية منتدبين¹ ويضطلع

الوالي المنتدب بالمهام والوظائف التي حددها المرسوم الرئاسي 15-140 التي سبق ذكرها آنفا كما يبقى

دائما تحت سلطة والي ولاية بسكرة.

6/ **الهيكل الإداري:**



المصدر: مقابلة مع السيد باشة فوزي، الوسيط لدى الوالي المنتدب لأولاد جلال بمقر مكتبه

ما يتم استنتاجه من هذا الهيكل التنظيمي للولاية المنتدبة أنه نفس الهيكل التنظيمي للولاية الأصل بسكرة

(انظر الملحق رقم: 13) باستثناء مديرية التنظيم للشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية تم جمعهم في مديرية

¹ المرسوم الرئاسي المؤرخ بتاريخ: 22 يوليو 2015 المتضمن تعيين ولاية منتدبين.

واحدة وكذلك بالنسبة لملاحق الديوان إلى غاية زيارتنا الميدانية لم يتم تحديد الملاحق التابعة لديوان الوالي المنتدب، ولقد تم تجهيز مقر المقاطعة بكامل التجهيزات المادية مكاتب وأجهزة كمبيوتر كلها على مستوى عال وتم ربط مقر المقاطعة بشبكة الأنترنت لتسهيل الخدمة العمومية.

أما بالنسبة للتأطير البشري: ففي هذا الصدد تم تخصيص 89 منصب توظيف جديد لتأطير المقاطعة الإدارية بما فيها مديرياتها المنتدبة.

- إقتطاع 22 منصب شاغر من المناصب المخصصة لولاية بسكرة.

- دراسة إعادة الإنتشار لبعض إطارات دائرتي أولاد جلال و سيدي خالد و تعيينهم بالمقاطعة الإدارية في حدود 10 إلى 20 موظف.

- وعند الضرورة يمكن الإستعانة ببعض موظفي الولاية المنتدبين لدى البلديات لتدعيم تأطير المقاطعة (انظر الملحق رقم: 12).

ولكن وحسب تصريح السيد/ باشة فوزي الوسيط لدى الوالي المنتدب أنه لم يتم إلى حد الساعة التنصيب النهائي لمعظم موظفي المقاطعة ولم يتم الشروع الفعلي في أداء المهام المنوطة بهم⁽¹⁾.

¹ مقابلة مع السيد/باشة فوزي، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الرؤية المستقبلية للولايات المنتدبة.

إن الحديث على مستقبل الإصلاحات الإدارية المحلية الجديدة (الولايات المنتدبة) سابق لأوانه لأنه لم يمر إلا بضعة أشهر من استحداث هذه المقاطعات الإدارية إلا أننا سنحاول استشراف مدى عقلانية هذا القرار من خلال معطيات وتصريحات الطبقة السياسية ووسائل الاعلام بمؤيديها ومعارضيه لهذه الإصلاحات وكل بحججه ودلالاته.

المطلب الأول: الاتجاه المؤيد لاستحداث الولايات المنتدبة:

لقد كان إقرار السلطة المركزية لمشروع الولايات المنتدبة بالقرار الحاسم والصعب في نفس الوقت ولقد تباينت الآراء بين مؤيدة ومعارضة لهذا المشروع لأنه جاء في ظروف حساسة وهي انهيار اسعار النفط والتي تعتبر قوام ميزانية الدولة الجزائرية.

فهناك من أشاد بإصدار هذا القرار فقد أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد نور الدين بدوي أن انشاء هذا الولايات المنتدبة في إطار اعادة التنظيم الإداري للإقليم الوطني، يسير فيها وفق الوتيرة والأهداف المسطرة لهذا المشروع، والذي بادر به رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، مشيرا إلى أن هذه العملية التي تتم من خلال ترقية بعض المناطق، بهدف التقرب من المواطن أكثر والتكفل بانشغالاته.

فقد أوضح بيان المجلس الشعبي الوطني في دراسة الميزانيات القطاعية الواردة في مشروع المالية 2016 إلى الجهات المختصة قد أولت اهتماما بالغا بهذه المقاطعات الادارية في هذا الصدد أشار السيد بدوي أنه تم تخصيص مبلغ 426127386000 دج كميزانية للتسيير لقطاع الجماعات المحلية ولتسجيل برامج جديدة لفائدة الولايات المنتدبة الجديدة، وكذا وضع استراتيجية لعصرنة الإدارة المحلية.¹

¹ الموقع الالكتروني: www.aps.dz/ar/econie/21645

ولدى تطرقه لميزانية التجهيز فقد أوضح السيد بدوي أن وزارته أولت اهتماما خاصا " وقد قدر لها غلاف مالي قدره 29.58 مليار دج موجه للتكفل بأشغال إنجاز الهياكل الأساسية التابعة للولايات المنتدبة.

وقد أشاد الخبير الاقتصادي الدولي عبد الرحمان مبتول بقرار الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة القاضي باستحداث ولايات منتدبة جديدة، قائلا إن هذا سيساعد في القضاء على البيروقراطية خاصة في منطقة الجنوب، مضيفا أن هذا التقسيم لن يؤثر على الاقتصاد الوطني وإجراءات التقشف التي أقرتها الحكومة، مشيرا إلى أن استحداث ولايات جديدة كاملة الصلاحيات كان سيدخل الاقتصاد الجزائري في أزمة كبيرة، وأن استخدام التكنولوجيات الحديثة في هذه الولايات المنتدبة سيساعد بشكل كبير في ترشيد النفقات من خلال قرار وزير الداخلية برقمنة الوثائق والتخلي عن عدة وثائق تعيق السير الحسن لهذه الإدارات وهو ما سيحسن الخدمة العمومية للمواطن خاصة في المناطق الجنوبية، مشيرا إلى أن ميزانيات الولايات المنتدبة لن تكون ثقيلة مقارنة بميزانيات استحداث ولايات جديدة بصلاحيات كاملة لأن الرهان الأساسي في الوقت الراهن تقليص النفقات العمومية خاصة أن التأثيرات السلبية لانخفاض أسعار البترول أصبحت جلية مع ضرورة التمييز بين تكاليف البدء والتكاليف الثابتة بما في ذلك التكاليف المتغيرة والمتعلقة بالتشغيل والإنفاق السنوي وغيرها من المجالات التي تستلزم اجمالا مليار دينار للولاية الواحدة بصلاحيات كاملة⁽¹⁾.

لقد حاول الخبير عبد الرحمان مبتول التوضيح مما سبق أن قرار الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بإحداث هذا الولايات كان صائبا لحد كبير، كما ان معظم الآراء المؤيدة لهذا القرار ترى فيه الحتمية الادارية السياسية وكذا التنمية التي تسعى إلى تحسين الخدمة العمومية وتقريب الادارة من المواطن والقضاء على مظاهر البيروقراطية في الادارة الجزائرية.

(1) أسامة سبع: بوتفليقة أصاب باستحداث ولايات منتدبة لعدم الاضرار للاقتصاد الوطني متحصل عليه من موقع الالكتروني لجريدة المحور. www.elmihwer.com/or/index.php/16905/html

المطلب الثاني: الاتجاه المعارض لاستحداث الولايات المنتدبة:

بينما تبدو الحاجة أكثر من ملحة لاستحداث مقاطعات إدارية جديدة لطالما أن هناك من ينتقل لمسافة 1000 كلم ليقضي احتياجاته الادارية إلا أن هناك عدة جهات أولت اعتراضها لهذا القرار واستدلت لذلك بـ:

- إن إقرار الدولة الجزائرية لولايات منتدبة جديدة في دوائر الجنوب في هذا الوقت بالذات قرار سياسي ارتجالي وذلك حسب تصريح نائب برلماني عن ولاية الوادي " يحي بنين " الناطق باسم حركة مجتمع السلم حيث أكد أن هذا المشروع يرمي إلى امتصاص غضب سكان الجنوب وكان نتيجة عجز السلطة عن إيجاد الحلول المناسبة لمشاكل سكان هذه المناطق التي تزايدت في الآونة الأخيرة خاصة مع احتجاجاتهم بعد اطلاق أشغال الحفر للتنقيب عن الغاز الصخري.

- وهناك من رأى أن السلطة حولت التقسيم الاداري الجديد إلى ورقة سياسية من منطلق أن هذا التقسيم لم يدرج في قانون المالية لسنة 2015 ولم يخصص له دينار واحد، وانه مثله مثل تقسيم الجزائر عام 1997 وجعلها محافظة كبرى وتم إلغاء هذا القرار من قبل رئيس الجمهورية في سنة 2000 بمعنى ما الفرق بين هذا وذاك وهذا ما صرّح به نائب التكتل الأخضر " ناصر حمدادوش " مضيفا أنه بينما يتجه العالم إلى العقلانية في التسيير تتجه السلطة عندنا إلى خلق المزيد من المناصب الادارية والتي لن تضيف إلا المزيد من البيروقراطية.

و أن السلطة قد ألغت مشروع التقسيم الاداري بعد مناقشة مجلس الحكومة سنة 2009 والذي تقدمت إليه 90 دائرة بطلب ترقيةها إلى ولاية والتي كانت تقدر تكلفتها ب 6 آلاف مليار سنتيم في وقت البجوحة المالية، فماذا استجد الآن حتى يساوم ولايات الجنوب ويعالج مشكلة " الغاز الصخري " بمقاطعات إدارية⁽¹⁾.

(¹) محمد مسلم، احمد عليوة وآخرون... الولايات الجديدة القنبلة: متحصل عليه من الموقع الالكتروني:

www.politics.echouroukline.com/articles/198999html

- فتح التقسيم الإداري الجديد والذي استحدث على أساس جهوي لا جغرافي من أجل التوزيع العادل للتنمية تضارب المفاهيم بين تقسيم إداري وتقسيم سياسي، خاصة أن التقسيم الإداري الجديد الذي انطلقت عملية تجسيده قد يحتاج إلى تسيير لا مركزي أو ما يشبه ما كان يعرف سابقا بمحافظة الجزائر الكبرى، أي محافظة تتولى تسييرا مركزيا لمجموعة من الولايات التي تتمتع بسير مستقل دون العودة إلى الحكومة المركزية، وتطرح هذه الصيغة من التقسيم الإداري مؤشرات توحى أن هذا التقسيم المستحدث قد يشجع مستقبلا على الحكم الفدرالي*، والذي له نفس مميزات تسيير المحافظات الكبرى، وهو الناتج عن التقسيم الجهوي للولايات والذي سيتضاعف عددها بموجب التقسيم الإداري الجديد المعلن عنه في شكل ولايات منتدبة في مناطق الجنوب كمرحلة أولى وفي مناطق الهضاب والشمال كمرحلة ثانية وثالثة⁽¹⁾.

كما احدث هذا التقسيم موجة احتجاجات في العديد من المناطق التي لم يطلها القرار، مما خلق فتنة بين أبناء البلد الواحد، وفي الوقت الراهن يعتقد أن السلطة تواجه تحديا وضغوطات كبيرة بفعل الاحتجاجات التي تشهدها هذه المناطق.

* الحكم الفدرالي: يعني اتحاد بين عدة ولايات عن تسيير مركزية للحكومة على أن تحتفظ هذه الولايات ضمن هذا الاتحاد أو الفيدرالية على السلطات محلية منفصلة عن الحكومة المركزية وتسيير ثمانية من أكبر دول العالم مساحة لحكم فدرالي (الو.م.أ الامارات العربية المتحدة، ماليزيا، كندا...)

(¹) فاطة الزهراء حاجي، " إقرار بوتليقة لتقسيم إداري جديد سيشجع مستقبلا على حكم فدرالي " المتحصل عليه من الموقع الإلكتروني: www.elmihwar.com بتاريخ: 2016/04/10

خاتمة الفصل:

كما سبق الذكر أن قرار التقسيم الاقليمي الجديد قرار حاسم اتخذته الدولة الجزائرية ولكن من الصعوبة الآن أن نحكم على مدى نجاعة أو فشل هذا المشروع لأنه في أوجه ، ولكن ما يجب الإشارة إليه هو ماذا ستقرر السلطات المعنية بخصوص هذه المقاطعات من جهة الاستحقاقات القادمة وخاصة فيما يخص الاستحقاقات التشريعية وكيف سيتم تقسيم مقاعد المجلس الشعبي الوطني ما بين الولايات الأم وما بين المقاطعات الجديدة وهل سيتم تخلي هذه المقاطعات على نصيبها من المقاعد للولايات الأصل وخاصة إذا كان الوعاء الانتخابي للبلديات التابعة لها أخذ حصة الأسد فمثلا المقاطعة الادارية أولاد جلال لها من الفئة التي لها فقط بطاقة الانتخاب أكثر من 50 بالمائة من مجموع الفئة الانتخابية لولاية بسكرة.

الخاتمة

إن الدولة الجزائرية بتبنيها لنظام الإدارة المحلية الذي يعتبر صورة من صور اللامركزية الإدارية وهذه الأخيرة تعتبر التجسيد الفعلي لمبدأ الديمقراطية خطوة تحسب لها، وذلك لقناعة مفادها أنه يجب ركوب موجة التحولات الجديدة التي ترمي إلى عصرنه الإدارة المحلية و ذلك بإتباع إستراتيجية واضحة المعالم حول الأهداف و الإمكانيات المتاحة، إلا أن ما مرت به الإدارة المحلية الجزائرية من تعثرات عديدة جعل منها تلك الإدارة الهشة البعيدة عن مظاهر التطور والعصرنه، فما كان على السلطة القائمة إلا أن تجري إصلاحات دقيقة وهادفة على هذا المستوى سعيا منها للارتقاء بنوعية الخدمة العمومية وتلبية متطلبات المواطنين وتقريب الإدارة والقضاء على مظاهر البيروقراطية و كذا الفساد الإداري.

ولكن لا بد أن تشمل هذه الإصلاحات جميع الجوانب البشرية والمادية والتنظيمية والتشريعية لأن الخلل في إحدى هذه الجوانب لن يؤدي إلى الهدف المنشود من الإصلاحات.

ومنه يمكن وضع بعض المقترحات لإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية منها:

- تشجيع مشاركة قوى المجتمع المحلي في اتخاذ القرارات، وخاصة بعد أن نص القانون البلدي الجديد على ضرورة مشاركة المواطنين في النشاط البلدي.
- نشر الوعي السياسي والانتخابي لدى المواطنين للقضاء على الجهوية والعشائرية في الانتخابات المحلية.

- تدريب وتكوين العنصر البشري لاستخدام الوسائل والأساليب التكنولوجية الحديثة.
- زرع فكرة حب التغيير وذلك بتغيير الذهنيات.
- الأخذ بعين الاعتبار التباين في الظروف والبيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمستويات المحلية.
- القضاء على مظاهر الفساد الإداري بتقوية أداء أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية.
- ضرورة توفير الوسائل الإلكترونية الحديثة والتكوين العلمي على مستوى عال لمستخدمي وموظفي الإدارة المحلية للتحكم بدقة في متطلبات وآليات الإدارة الإلكترونية ومنه سرعة التنفيذ.

- إعادة النظر في المخطط الهيكلي العام للإدارة المحلية.
- الاهتمام بالمواطن بالدرجة الأولى لأنه هو المستهدف من عملية الإصلاح.
- اعتماد المعايير العلمية عند سن القوانين والتشريعات الإدارية.
- التأطير والتكوين الجيد للموظفين والمنتخبين المحليين.
- إعطاء صلاحيات أوسع للمجالس الشعبية لسرعة التنفيذ و لتقريب الإدارة من المواطن.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الوثائق الرسمية:

01/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم:96-438 ، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ، الجريدة الرسمية . العدد 76 ، 8 ديسمبر 1996.

02/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.

03/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية. العدد 37 ، 3 جويلية 2011.

04/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم:12-07 المؤرخ في:21 فيفري المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية .العدد:12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

05/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم 06-137 المتضمن التصديق على إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003 ، الجريدة الرسمية . العدد 24، المؤرخة في 16 أبريل 2006 .

06/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العدل ، القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ، الجريدة الرسمية. العدد 14 ، 08 مارس 2006 .

07/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، مرسوم رئاسي رقم : 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ،الجريدة الرسمية .العدد:29 بتاريخ:2015/05/31.

ثانيا: الكتب:

- 08/ آل سمير فيصل بن معيض، استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني. الرياض: مركز الدراسات والبحوث، 2007.
- 09/ بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 10/ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري - . عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.
- 11/ بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية. عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، [د.ت.ن].
- 12/ بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 13/ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، [د.ت.ن].
- 14/ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 15/ بوضياف عمار، شرح قانون الولاية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 16/ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري . ط3 ، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، 2013 .
- 17/ حسين فريجة ، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - [د. م. ن]: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- 18/ حسين حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982.
- 19/ الخلالية محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- 20/ ديدان مولود، قانون البلدية و الولاية. الجزائر: بلقيس للنشر، [د.ت.ن].
- 21/ الرماني زيد بن محمد، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري. الرياض: دار الصميعة للنشر والتوزيع، 2004.

- 22/ زيدان جمال، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دراسة تحليلية البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10-11. الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
- 23/ سيد رفعت عيد، مبادئ القانون الإداري - الأساسيات العامة - التنظيم الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، 2003.
- 24/ الشوبكي سمير عماد، المعجم الإداري. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2006.
- 25/ الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الالكترونية. [د.م.ن]: دار الكتاب القانوني، 2007.
- 26/ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري). الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- 27/ الطاهر علاء فرج، التخطيط الإداري. الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، 2011، ص 237.
- 28/ الطعامنة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
- 29/ عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.
- 30/ عوابدي عمار، القانون الإداري. [د.م.ن]: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.
- 31/ قصير مزياني فريدة، القانون الإداري. الوادي: مطبعة سخري، 2011.
- 32/ قرفي عبد الحميد، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسيوولوجية. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008.
- 33/ محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية. (تر: محمد عرب صاصيلا)، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 34/ الهيبي صلاح الدين، تحليل اسس الادارة المحلية العامة منظور معاصر. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009.

35/ _____، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر: 2009.

ثالثاً: التقارير و المؤتمرات الدولية:

36/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز التكامل المتوسطي، توظيف قدرات وامكانيات تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في التنمية المحلية- دليل توجيهي عملي في خدمة صانعي القرار للسياسات المحلية عبر حوض البحر الأبيض المتوسط. جنيف: [د.د.ن.]، 2012.

37/ شعبان فرج، عثمان علام، "إعادة هندسة وتبسيط الاجراءات في المعاملات الادارية كمدخل لتطوير أداء الادارة المحلية إشارة للوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى العلمي الدولي الثاني حول آليات تطوير أداء الادارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة - دراسة تجارب بعض الدول، جامعة البليدة يومي 02-03 جوان 2014.

38/ طوقان طارق، تقرير دول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين - سلسلة التقارير الدولية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2001.

39/ الطعامنة محمد محمود ، "نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)"، الملتقى العربي الأول: نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18-20 اغسطس 2003.

40/ عبد الجبار أحمد، الفدرالية واللامركزية في العراق. العراق: مؤسسة فريد ريش ايبيرت، 2013.

41/ محمد محمود العجلوني، "أثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية"، بحث مقبول للتقديم للمؤتمر العالمي التاسع للاقتصاد والتمويل الاسلامي (ICIEF) حول النمو و العدالة والاستقرار من منظور اسلامي، اسطنبول، 9-11/9/2013.

رابعاً: المجلات العلمية:

- 42/ بن صغير عبد المؤمن، " واقع اشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر/ صعوبات الاقتطاع وأفاق التحصيل"، مجلة الندوة للدراسات القانونية. العدد الأول، 2013.
- 43/ بن شعيب نصر الدين ، شريف مصطفى ، " الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر " ، مجلة الباحث. العدد:10،2012.
- 44/ الحمامي محمد، " نحو ادارة الكترونية ناجحة في العالم العربي " . مجلة اخبار الادارة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، جامعة الدول العربية، العدد69، اوت 2011، المتحصل عليه من الموقع: www.fil.lilc./user/abs/desktop/_dr.mohammedalaa.al_hamami.htm بتاريخ 2016/22.04
- 45/ طاشمة بومدين، " الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر " ، مجلة التواصل . العدد26، جوان 2010.
- 46/ عولمي بسمة، " تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر " ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا. العدد:4 ، [د، ت ، ن] .
- 47/ قاسم ميلود، "علاقة الادارة بالمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولة الإصلاح"، مجلة دفاتر السياسة والقانون. العدد5، جوان 2011.
- 48/ موسي عبد الناصر ، قريشي محمد ، "مساهمة الادارة الالكترونية في تطوير العمل الاداري بمؤسسات التعليم العالي دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا لجماعة بسكرة -الجزائر"، مجلة الباحث. العدد: 09، 2011.

خامسا: الرسائل الجامعية:

49/ احمد الحاج محمد احمد سيد ، " الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية" ، رسالة ماجستير. (معهد دراسات الإدارة العامة وتحكم الاتحادي، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم، 2006) .

50/ أفالو وفاء ، شرفي أمينة ، "دور الحوكمة في تحسين الادارة المحلية الجزائرية"، مذكرة ماستر. (قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2013)، ص ص 37،36.

51/ بلجيلالي أحمد ، " إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة، بولاية تيارت"، رسالة ماجستير. (كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009).

52/ بن مرسلي رفيق ، " الاساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر (2001-2011) " ، رسالة ماجستير. (مدرسة الدكتورا للقانون الأساسي والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معمري -تيزي وزو، 2011).

53/ بلعربي نادية ، " دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد" ، مذكرة ماستر. (قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012).

54/ حماد مختار ، " تأثير الادارة الالكترونية على المرفق العام وتطبيقاتها في الدولة العربية" ، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007).

55/ زيدان جمال ، " واقع التنمية المحلية على ضوء الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر 1990-2000"، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم الإنسانية، جامعة الجزائر، 2001).

56/ شباب سيهام ، "اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة تطبيقية: حالة بلدية معسكر"، رسالة ماجستير. (مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011).

57/ عاشوري سكيمة ، "الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية"، مذكرة ماستر. (قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013).

58/ عشور عبد الكريم ، " دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية والجزائر"، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009).

59/ عميور ابتسام، " نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم"، رسالة ماجستير. (كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2012).

60/ فرج شعبان، " الحكم الراشد كمدخل لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر"، أطروحة دكتوراه. (قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2011).

61/ قاسم محمد سناء، "واقع واستراتيجيات تطوير الادارة المحلية في الأراضي الفلسطينية"، رسالة ماجستير. (قسم التخطيط الحضري والاقليمي، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2006).

62/ كواشي عتيقة ، "اللامركزية الادارية في الدول المغاربية -دراسة تحليلية مقارنة-"، رسالة ماجستير. (قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010).

63/ لمير عبد القادر ، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار"، رسالة ماجستير. (المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2013).

64/ محمد علي ، "مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير. (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011).

سادسا: المقابلات:

65/ مقابلة مع السيد باشة فوزي، الوسيط لدى الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية أولاد جلال، بمقر مكتبه بالمقاطعة بتاريخ: 2016/05/18.

66/ مقابلة مع السيد شعباني عادل، رئيس مصلحة التلخيص لولاية بسكرة، بمقر مكتبه بالولاية، بتاريخ: 2016/05/8.

سابعا: المراجع الإلكترونية:

67- أكرم سالم، "حقائق ومعايير الإدارة المحلية والحكم المحلي"، المتحصل عليه: <http://www.ahewar.org/debat.org/show.art.asp.132091> بتاريخ: 2016/03/03.

68/ أسامة سبع: بوتقلية أصاب باستحداث ولايات منتدبة لعدم الاضرار للاقتصاد الوطني متحصل عليه من موقع الالكتروني لجريدة المحور . www.elmihwer.com/or/index.php/16905/html

69/ حاجي فاطمة الزهراء ، " إقرار بوتقلية لتقسيم إداري جديد سيشجع مستقبلا على حكم فدرالي " بتاريخ: 2016/04/10 www.elmihwar.com المتحصل عليه من الموقع الالكتروني:

70/ خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية عبد العزيز بوتقلية ليوم الجمعة 15 أفريل 2011، متحصل عليه من الموقع: www.org.mowikisource.org/wiki/2011 . بتاريخ 2016/04/05

71/ www.qanouni.net.com/2010/05/blog-bost-9457HTML

بتاريخ: 2016/04/07.

72/ موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية : WWW.DGFP.GOV.DZ/AR/HISTORA.ASP

بتاريخ: 2016/04/28

73/ موقع وزارة العدل WWW.MJUSTICE.DZ بتاريخ 2016/03/27.

74/ موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interien.gov.dz/dynonics/frmitem

بتاريخ 2016/04/26.

75/ عبد النور ناجي، " دور الإدارة في تقديم الخدمات العامة (تجربة بلديات جزائرية)" ، موقع الدكتور بوحنية قوي، <http://bouhania.com/news.php?action+view&id=53>

بتاريخ: 2016/03/05.

76/ عبد الرحمان تومي، " قراءة نقدية استشرافية للإدارة المحلية الجزائرية" المتحصل عليه من الموقع الرسمي لحركة مجتمع السلم

حمس www.hamsalgeriea.net/portal/orticler/livres/dr_toumi/4860.html بتاريخ 2016/04/16.

77/ ولد قابلية، اصلاح الجباية المحلية سمح بتخفيض العجز المالي للبلديات متحصل عليه من الموقع: www.djazairess.com/aps/91034 بتاريخ 2016/04/03.

78/ مشروع قانون لترقية المقاربة التشاركية في تسيير الشؤون المحلية متحصل عليه من الموقع: www.aps.dz/or/algrer/25275 بتاريخ: 2016/05/02

79/ موقع الاذاعة الجزائري www.radioalgerie.dz بتاريخ 2016/05/03.

80/ م . د .التقسيم الاداري الجزائر متحصل عليه من الموقع الالكتروني لجريدة الخبر www.elkhabar.com/press/ortcle/6793/#sthash.tuzzn6jh.dpbs بتاريخ 2016/05/07 .

81/ فؤاد . ع . ادراكا للاعتبارات العروشية والقبلية والتوازنات المحلية : بوتفليقة يراجع عدد الدوائر المعنية بالترقية الى ولايات متحصل عليه من الموقع: www.djazairess.com/elblad/4541 بتاريخ 2016/05/03 .

82/ الموقع الالكتروني: www.aps.dz/ar/econie/21645

83/ محمد مسلم، احمد عليوة وآخرون... الولايات الجديدة القنبلة: متحصل عليه من الموقع الالكتروني: www.politics.echouroukline.com/articles/198999html

84/ حاجي فاطمة الزهراء، " إقرار بوتفليقة لتقسيم إداري جديد سيشجع مستقبلا على حكم فدرالي " المتحصل عليه من الموقع الالكتروني: www.elmihwar.com بتاريخ: 2016/04/10

	شكر
	إهداء
أ-د	المقدمة
الفصل الأول: التأصيل المفاهيمي والنظري للدراسة	
06	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري
06	المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
16	المطلب الثاني: أهداف الإصلاح الإداري
17	المطلب الثالث: الأسس البنائية للإصلاح الإداري
23	المبحث الثاني: الضوابط البنائية والوظيفية للإدارة المحلية
23	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية
31	المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية
33	المطلب الثالث: الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية
36	المبحث الثالث: الأسس العامة للتنظيم الإداري في الإدارة المحلية
36	المطلب الأول: مفهوم اللامركزية
47	المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية
54	المطلب الثالث: أنواع اللامركزية الإدارية
57	خاتمة الفصل
الفصل الثاني: واقع الإدارة المحلية في الجزائر	
61	المبحث الأول: التنظيم الهيكلي والإداري للإدارة المحلية في الجزائر
61	المطلب الأول: التقسيمات الإدارية في الجزائر
84	المطلب الثاني: أهم البرامج الإصلاحية للإدارة المحلية في الجزائر
91	المطلب الثالث: الأسباب الداعية للإصلاح الإداري المحلي في الجزائر
110	المبحث الثاني: أهم الانعكاسات المترتبة على إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية

110	المطلب الأول: الهيئات المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية
121	المطلب الثاني: الحكم الراشد المحلي
130	المطلب الثالث: الإدارة الإلكترونية المحلية
139	خاتمة الفصل
الفصل الثالث: أنموذج الولاية المنتدبة	
141	المبحث الأول: ماهية الولاية المنتدبة
141	المطلب الأول: تعريف الولاية المنتدبة
146	المطلب الثاني: تداعيات استحداث الولاية المنتدبة
148	المطلب الثالث: الولاية المنتدبة أولاد جلال نموذجا
154	المبحث الثاني: الرؤية المستقبلية للولايات المنتدبة
154	المطلب الأول: الاتجاه المؤيد لاستحداث الولايات المنتدبة
156	المطلب الثاني: الاتجاه المعارض لاستحداث الولايات المنتدبة
158	خاتمة الفصل
	خاتمة
	قائمة المصادر والمراجع
	فهرس المحتويات
	قائمة الملاحق

قائمة الملاحق

الرقم	عنوان الوثيقة
01	التعليمية الوزارية رقم 1599 المؤرخة 25 ماي 2011، المتعلقة بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.
02	المنشور الوزاري رقم 2102 و 2103 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.
03	التعليمية الوزارية رقم 1477 المتعلقة بوضع حيز التنفيذ للجنة الولائية مكلفة بإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية التابعة للقطاع.
04	المنشور الوزاري رقم 1478 المتعلق بتأهيل المرافق العمومية الادارية المحلية التابعة للقطاع.
05	التعليمية الوزارية رقم 2906 الخاصة بتأهيل المرافق العمومية الادارية المحلية التابعة للقطاع.
06	التعليمية الوزارية رقم 1587 المتعلقة باستقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتطلعاتهم وإنشغالهم.
07	البرقية رقم 626 المؤرخة في 06 نوفمبر 2013 بخصوص استقبال المواطنين والتكفل بهم.
08	البرقية رقم 82 المتعلقة بإجبارية تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية.
09	البرقية رقم 1710 المتعلقة بتخصيص يوم موحد ومشترك لاستقبال المواطنين بجميع الهياكل المحلية.
10	المرسوم الرئاسي 140-15 و 141-15 المتضمن احداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، وتنظيم المقاطعة وسيرها.
11	المرسوم الرئاسي المؤرخ في 06 ذي القعدة عام 1436 هـ الموافق لـ 22 يوليو سنة 2015 المتضمن تعيين الولاية.
12	محضر الاجتماع لضبط آخر التحضيرات اللازمة في اطار ترقية دائرة أولاد جلال إلى مقاطعة إدارية "اختيار مقرات المقاطعة ومديرياتها المنتدبة وسكنات السادة المدراء المنتدبين".
13	الهيكل التنظيمي لولاية بسكرة

ملخص الدراسة:

تعتبر الإدارة المحلية هي الخلية الأساسية للدولة، وهذا راجع للتحول في نظام الدول وميلهم نحو التوسع في التطبيق الديمقراطي لنظم الإدارة المحلية وتعتبر الهيئات المحلية انعكاسا للديمقراطية الشعبية وتجسيدا للامركزية الإقليمية، ولقد كان الموقع الاستراتيجي الذي تحتله الإدارة المحلية في التنظيم الإداري للدول بما فيها الجزائر أن تكون في صلب دراسة قضايا واحتياجات المواطنين ومعالجتها. ولكن لكي تقوم هذه الهيئات المحلية بأعمالها وتحقق أهدافها المنشودة يجب أن يوفر لها الإمكانيات المادية والبشرية، ولا يكفي ذلك فقط بل يجب أن يتم دعمها بكل الإصلاحات القانونية والإدارية والتنظيمية التي تجعلها تواكب المتغيرات الإدارية المعاصرة. ونظرا للثغرات التي عرفتتها معظم الإصلاحات التي حضيت بها الإدارة المحلية الجزائرية والاختلالات التي تعترض طريق أدائها، كان الزاما على السلطة الوصية أن تصدر جملة من الإصلاحات الجديدة بما فيها إصلاح القانون الخاص بالبلدية والولاية وكذا استحداث مقاطعات إدارية جديدة تحت ما يعرف بالولايات المنتدبة في إطار تقسيم إداري إقليمي جديد، من أجل تقريب الإدارة من المواطن، وتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية لتحقيق أهم مبادئ اللامركزية الإدارية في واقع ملموس.

Summary of the study

The local administration is considered the main cell of the state and this is due to the payroll system change towards democratic implementation of local systems and local organizations .it was a strategic location that is occupied by the local administration in the administrative organization of states including Algeria to be at the heart of the study of business and the needs of citizens and treating it.

But of these local bodies work and achieve its objectives it must provide the material and human potential and it is simply not enough it must be supported by all legal and administrative and regulatory reforms making it follow pace of contemporary administrative changer.

Due to the changes experienced by most of the reforms that blessing by Algerian local government and imbalance in the way of this performance he responsibility of the authority to issue a series of new reforms including reform of the law on municipalities and department as well as the departments principle of the division of consultative democracy to achieve the most principles important administrative decentralization actually.