جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قســـــم الحقـــــوق

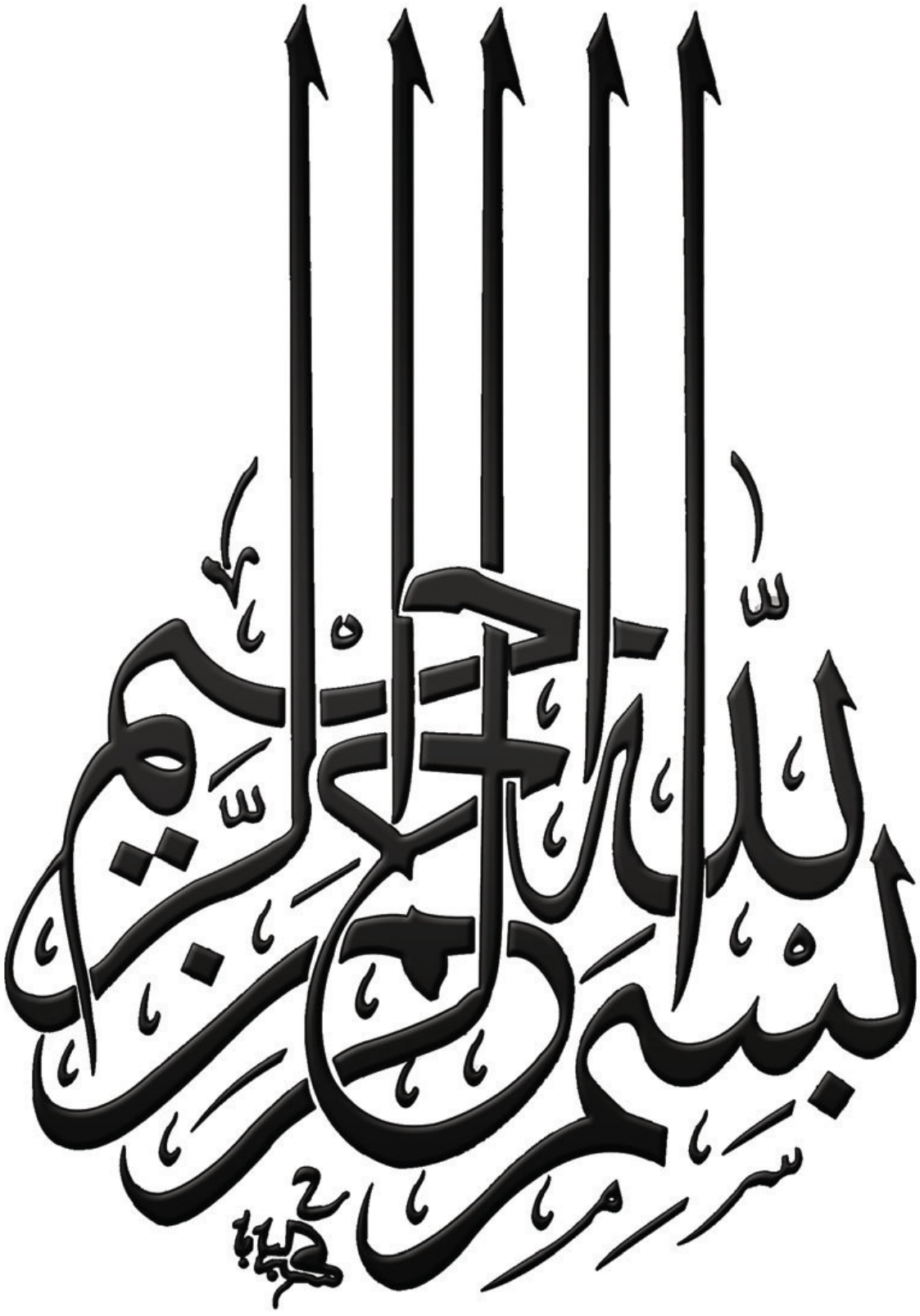
الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري.

من إعداد:
سكينة عاشوري.

تحت إشراف:
د/ علي دحامنية

الموسم الجامعي: 2014/2013


بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمان الرحيم

" قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ "

الآية (55) من سورة يوسف

" أَلَا إِنَّ لِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ قَدْ يَعْلَمُ مَا أَنْتُمْ عَلَيْهِ وَيَوْمَ يُرْجَعُونَ إِلَيْهِ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ "

الآية (64) من سورة النور

" صدق الله العظيم "

شكر و عرفان

إن الشكر ينبغي أن يكون أولا و أخيرا لله عز و جل فنحمده حمدا كثيرا على توفيقه لنا في هذا العمل.

كما أتقدم بجزيل الشكر و التقدير و الاحترام و الاعتراف بالفضل، أن أتقدم بخالص الشكر و الامتنان للأستاذ الكريم "علي دحامنية" الذي كان عونا و سندا لي من خلال النصائح التي قدمها لي طوال فترة الإشراف على هذه المذكرة، و توجيهي و تشجيعي و نسأل الله أن يجزيه عنا خير جزاء آمين.

و إلى الشموع التي تحترق لتنير درب العلم إلى كل من علمنا حرفا و كان لنا عونا في كل أطواري التعليمية إلى كل أساتذتي الكرام حفظهم الله.

إهداء

إلى نور الهداية..و معلم البشرية –المبعوث هدا و رحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة و السلام

إلى من قال تبارك وتعالى فيهما "و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا".

إلى القلوب الدافئة ...إلى من أعطوني بدون سؤال و هونوا علي المحال... إلى روح والدي الكريمين رحمهم الله و جعل مثواهم الجنة.

إلى من عوضتني عن غياب أمي عمتي و حماتي الجازية.

إلى من غمروني بعطفهم و حنانهم فحصدوا مني التقدير و الاحترام... إلى أغلى ما املك في الوجود، و أعز ما بنيت بالجهود... إلى من أحبوني و أحببتهم إلى من وجدت معهم المحبة و الأمومة و الفرح و الحزن و الأمل إلى النفس المليئة بالخير و الفضيلة

زوجي و رفيق دربي في هذه الحياة سامي

أبنائي – إلياس – محمد نجيب

إلى كل إنسان امن بربه و اعتز بوطنه و ترسخت فيه المثل العليا و أحب العلم.

المقدمة

مقدمة

شهدت بداية القرن العشرين إتساعا كبيرا في نطاق العمل الحكومي، فشمل نشاط الدولة قطاعات و ميادين في الصناعة والتجارة والزراعة وغيرها كانت مهامها مقصورة في القطاع الخاص، فأخذت هذه الظاهرة تسود كثيرا في مجتمعات العالم على اختلاف إيديولوجياتها باعتبارها تدخلا إيجابيا غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، أو تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

فتحولت مهمة الدولة من مفهوم الحراسة وضمان الأمن، والعدل، إلى دولة تحقيق الرفاهية، وأصبحت الدول المعاصرة تعاني من أمرين هما زيادة العبأ على كواهل حكومات تلك الدول في تقديم الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنين، وزيادة رغبات الناس في مشاركة الحكومات في إدارة تلك الخدمات. فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام "الإدارة المحلية " لتجتاز تلك العقبات بإعطاء الإدارات المحلية مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عـن السلطـة المـركزية، ومشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم تلك الخدمات، والإشراف على تنفيذها.

كما أثبتت التجارب عبر التاريخ أن ممارسة الديموقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات له الأثر الفعال في التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية لهذه الشعوب، وعليه فقد تم تقسيم صلاحيات تقديم الخدمات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية نتيجة لهذه التجارب حيث ثبت أنه كلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان كانت النتائج أفضل لإشباع رغبات الأفراد وفي الاقتصاديات الحديثة لعبت السلطات المحلية دورا مركزيا في التنمية الاقتصادية والتطور الاقتصادي وتحقيق الرفاهية.

وقد شهدت دول العام متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تتبنى منهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، فلم تعد المشروعات والبرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظامين الحكومي والإقتصادي، فقد تعززت حركة الديموقراطية السياسية، وساد مفهوم ممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر

لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حمله هذا التوجه من كل مظاهر الخصخصة وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص.

وقد أظهرت الدول العربية –بنسب متفاوتة – اهتماما متزايدا بتبني اللامركزية وتقوية قدرات نظم الإدارة المحلية ومحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية، لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن على الرغم من ذلك، فإن نظم الإدارة المحلية في هذه الدول لا تزال تواجه مشكلات وصعوبات في بنائها التنظيمي، وأساليب وأنماط تشكيل مجالسها المحلية، إضافة إلى محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية، وشدة مغالاة الرقابة المركزية على أعمالها وأشخاصها وقراراتها وتفشي ظواهر الفساد الإداري وسوء تسيير الموارد المتاحة وغياب الشفافية.

في حين أن الإدارة المحلية خير تطبيق لما يسمى مبدأ الديموقراطية في الإدارة، على اعتبار أنه التعبير عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديموقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في معالجة أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى أن وجود المجالس المحلية المنتخبة التي تعمل على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والسياسي.

أهمية الموضوع

تنطلق أهمية هذه الدراسة من الدور المتعاظم الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأهمية الإطلاع على نظم الإدارة المحلية، كما تعكسها التشريعات النافذة، وللتعرف على المشكلات والصعوبات والعوائق، التي تواجه المسار التنموي بها وسبل تجاوزها وآفاق تطويرها.

كما تعد هذه الدراسة في غاية من الأهمية من الناحية الزمانية والمكانية، وتتجلى أهميتها في:

1–إبراز الدور المتزايد الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

2–تحديد العوامل المؤثرة في تطوير اللامركزية الإدارية في الجزائر وذلك في ظل نظمها الإدارية المحلية في الوقت الحالي.

3-التعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجه اللامركزية الإدارية في الجزائر. ومن ثم وضع بدائل واقعية لتذليل مشكلات اللامركزية وإعطاء المكانة التي تستحقها. الإدارة المحلية.

مجال الدراسة

تختار الدول أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلائم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ الدولة في بداية نشأتها إلى تبني أسلوب التنظيم المركزي، هذا التنظيم الذي ساعد كثيرا الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة.

ويبدو أن دول العالم الثالث عامة والدول العربية خاصة، طبقت النظام المركزي في الستينات والسبعينات، ولم يعد بإمكانها الاستمرار في تطبيقه بصورته المطلقة، حيث فشلت خطط وبرامج وطنية كثيرة اعتمدت على هذا المنهج. حيث تسارعت خطى التحول المؤسسي خلال العقدين الماضيين، وشهدت فترة الثمانينات والتسعينات تغيرات دراماتيكية غير عادية في النظامين الحكومي والاقتصادي. فقد تعززت حركة الديموقراطية السياسية، تلك الحركة التي تنادي بزيادة استقلال السلطة التشريعية، وترسيخ المسؤولية الحكومية وسرعة استجابتها للاحتياجات المتزايدة للمواطنين. كما ساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية، مع ما حمله هذا التوجه من مظاهر الخصخصة وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح القطاع الخاص.

وشهدت تلك الفترة اهتماما متزايدا وتسارعا في تبني اللامركزية وتقوية قدرات نظم الإدارة المحلية، وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية. كل هذه التغيرات التي ولدت فكرا وممارسة في أحضان الدول المتقدمة بدأت تشكل عاملا ضاغطا على الدول النامية وبلدان الوطن العربي على وجه الخصوص، حيث أصبح تبني تلك المفاهيم حالة من حالات الاندماج والتكيف مع التوجهات العالمية واشتراطها.

الأهداف المرجوة من دراسة الموضوع

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الأتية:

1-تحديد الإطار القانوني والسياسي للإدارة المحلية ومؤسساتها، وتطورها وتأثرها بمعطيات البيئة الداخلية والدولية.

2-تحليل السلوك الإداري وطبيعة العلاقات بين السلطة المركزية واللامركزية، من حيث الرقابة الإدارية، وبين المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

3-إبراز التحديات والعراقيل التي تواجه المجالس المنتخبة في أداء مهامها.

4- التقدم بتوصيات واقتراحات لتفعيل دور الوحدات المحلية في عملية بناء وتنمية دمقراطية المجتمع.

أسباب إختيار الموضوع

بجانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية هناك دوافع ذاتية وأخرى فكرية دفعت إلى دراسة موضوع " الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية".

الأسباب المـــوضوعية

-الرغبة في البحث والكتابة عن موضوع يخص التنظيمات السياسية والإدارية يفيد الباحث والقارئ، ففي الوقت الراهن الذي إختلفت فيه كل المعطيات السياسية والإدارية على المستويين المحلي والدولي، بسبب التطور التكنولوجي والمعرفي الحاصل في العالم،وزيادة الأعباء على الحكومات وتعدد مسؤولياتها.

-لقد جاء اختيار هذا الموضوع نظرا لكونه يجمع بين إختصاصين (العلاقات الدولية والتنظيمات السياسية والإدارية) حيث يعالج من جهة دور المنظمات والهيئات الدولية في سبيل تحقيق الحوكمة والحكم الراشد.

الأسباب الذاتية

-رغبة الباحثة في تحصيل مهارات البحث العلمي.

-إعجاب الباحثة بهذا الموضوع كونها تتوافق مع السياق العام للدراسة حيث جاء إختيار الجزائر باعتبارها موطن الباحثة و النموذج الأقرب للدراسة، وأيضا رغبة في دراسة إلى أي مدى تسعى الدولة إلى تطوير وتحديث الإدارة المحلية وإستراتيجيات التنمية بها.

المنهج المتبع في الدراسة

من حيث المنهج العلمي المتبع في الدراسة فهو المنهج "التاريخي" الذي يسمح لنا بإلقاء نظرة على تنظيم الجماعات المحلية من فترة الإستعمار إلى يومنا هذا و" المنهج الوصفـي التحليلي لتحليل" مختلف الخطوات الإصلاحية وقد أخذت المعلومات من المصادر المكتبية من مختلف الكتب و الدوريات والمراجع ورسائل الماجستير وأطروحات الدكتوراه ذات العلاقة بالموضوع، بالإضافة إلى الدراسات المتعلقة بالحكم المحلي المركزية واللامركزية في الإدارة المحلية.

أما سبب اختيار المنهج الوصفي التحليلي فيكمن في التعرف على نظام الإدارة المحلية بشكل واضح، كما يمكننا من رصد نقاط القوة والضعف في نظام الإدارة المحلية، ومحاولة وضع مقترحات واضحة واقعية تضمن تطوير الهيئات المحلية.

الإشكـــالية.

تبرز إشكالية هذه الدراسة في طرح التساؤل المركزي التالي: إلى أي مدى يمكن أن تساهم الاتجاهات الحديثة المختصة بتسيير الإدارات المحلية فـي تطوير نظم الإدارة المحلية في الجزائر؟

التساؤلات الفرعية.

للوصول إلى الهدف المطلوب من محاور الدراسة ألا وهو إستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الجزائر من خلال معالجة واقع الإدارة المحلية وسيتم طرح مجموعة من الأسئلة والقضـايا كما يلي:

1-ما هي المفاهيم المعاصرة للإدارة المحلية ومقوماتها وفلسفتها وأهدافها ؟

2-كيف يمكن إصلاح الإدارة المحلية؟ وما هي أهم الإتجاهات الحديثة لتطويرها ؟

3-ما هي الأساليب التي اتبعتها الجزائر في مجال تقسيم السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية؟

4-كيف يمكن تقييم مدى نجاح أو فشل المخططات الإستراتيجية الموضوعة لتطوير الإدارة المحلية في الجزائر؟

الفرضيات

للإجابة على الإشكالية المطروحة، تقوم الدراسة على طرح عدة فرضيات مفادها:

-إن مفاهيم المركزية واللامركزية الإدارية وسياسات إتخاذ القرار هي المحددات الرئيسية لمعرفة طبيعة نظام الإدارة المحلية ومقوماتها، والسبيل الوحيد لإبراز آليات قيام نظام الإدارة المحلية وفلسفتها وأهدافها.

-إن مواكبة التطور والتغير العلمي والتكنولوجي وزيادة أعباء الإدارات المحلية في توفير المستلزمات والحاجيات الأساسية للمواطن المحلي تستوجب إدخال الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية المتمثلة في تبني تقنيات الحكومة المحلية الإلكترونية والتحول نحو الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في إطار تجسيد الشراكة والمشاركة المجتمعية وكذلك تطبيق نموذج قياس وتقييم الأداء المؤسسي للوحدات المحلية للوصول إلى النتائج المرجوة وتحقيق التنمية المحلية.

-إن الاتجاهات الحديثة والمعاصرة لتطوير الإدارة المحلية هي المخرج الوحيد للجزائر نحو تحقيق التنمية الإدارية وعصرنة نظم الإدارة المحلية.

-إن مواكبة التقدم الحاصل في مجال الإدارة والحكم المحلي يعتبر أحد الآليات التي تساعد على تحقيق المساءلة، والاستفادة من التقـــدم الإلكتروني والشراكة مع القطاع الخاص وتحقيق مبادئ الحوكمة المحلية وترشيد الحكم.

من خلال الفرضيات السابقة نخلص إلى خطة منتهجة لمعالجة الموضوع تكون كالتالي:

الفصل الأول

حيث سنتناول في الفصل الاول وصفا تحليليا لنظام الادارة المحلية ،يختص بدراسة الادارة الجزائرية، ومراحلها التاريخية بمخلف تشكيلاتها، وآليات عمل المجالس المحلية بها.

المبحث الأول : الادارة المحلية كمدخل مفاهيمي.

المطلب الأول : نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر.

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516م)، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايليك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايليك التيطري وعاصمته المدية، بابليك الغرب وعاصمته وهران، بابليك الشرق وعاصمته قسنطينة.

يتكون البابليك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي: البلدة(البلدية)، المنطقة ، الوطن، كما يتكون البابليك من عدة مستويات وهي : الباي، ديوان الباي المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبابليك. تمثلت صلاحيات واختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب.[1]

بعد سقوط الدولة العثمانية خضعت الجزائر للاحتلال الفرنسي عام 1830 فظهرت المقاومة الشعبية الوطنية بقيادة الأمير عبد القادر، الذي تم اختياره كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي (الأمير كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، بل امتد إلى المؤسسات المحلية، بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات بسلطات كبيرة، بحيث توسعت وبنفس القواعد، بحيث توسعت اللامركزية إلى مدى بعيد، الأمر الذي أثار نقاشا واسعا حول طبيعة الحكم المحلي، هل هو من نوع اللامركزية، أم هو حكم فيدرالي.

[1] لوعيل رفيق ,اثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر, مذكرة ماجيستير, كلية الحقوف جامعة ورقلة.

وقسمت البلاد إقليميا إلى ثمانية ولايات، وعلى رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثل الدولة وخليفة الأمير هذا إلى جانب الديوان وشرطة الولاية ومجلس الشوري الولائي [1].

أ-المجالس المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسية:

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

ففي المرحلة الأولى 1830 . 1887 قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم :

1-أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا.

2-مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية.

3-مناطق مختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، يخضع الأوروبي للإدارة المدنية، والجزائري للإدارة العسكرية.

وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين.

ففي المرحلة الثانية، اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي، القسم الأوروبي في الشمال حيث يتمركز هذا الاخير، وأقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية. وضم البلديات المختلطة، ووجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما: المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم واللجنة البلدية يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

[1] جعفر انس قاسم,اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية,ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر1988, ص10.

و كذلك ضم البلديات الأهلية، ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري .

يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيـه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغـوط الممارسة مـن طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية.

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

ب- المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية:

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثـورة أول نوفمبر 1954، فـي عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة ، ومـن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والنواحــي إلى قسمات، و بذلك تجسد السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية مـن خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية .

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثــورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش جبهة التحرير الوطني[1].

[1]–لوعيل رفيق, نفس المرجع السابق.

لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.

جـ- المجالس المحلية في الجزائر بعد الاستقلال :

عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، و ورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمراض والفقر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستدمارية.

ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسيرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية.

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة (9) منه[1]، 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 ....."، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية[2]، ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي1969 والمتضمن قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية[3].

واعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية.

ومن مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ. وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية جاء القانون البلدي رقم (1990/ 08) وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي.

---

[1]-المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1963

2-قانون رقم67-24 الصادر في 18 جانفي 1967, المتضمن قانون البلدية.

[3]-جعفر انس قاسم, اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية بالجزائر,ديوان المطبوعات الجامعية'الطبعة الثانية'الجزائر1988.

مستويات الإدارة المحلية : يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي: الولايات والدوائر و البلديات، حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة مـن عدد من البلديات، وتشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، لاتمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم و فرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجـود الدائرة التي يغيب فيها مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، تدار الدائرة من طـرف رئيس الدائرة الذي يعين بمـرسوم اومصالح إدارة، يعد رئيس الدائرة تابع ومساعد للوالي في القيام بوظائف الولاية علـى مستوي الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والإعلام والتنسيق بين البلديات .

المطلب الثاني : مفهوم الادارة المحلية

ان هدفنا من تناول مفهوم الادارة المحلية ليس من ناحية نشاتها فقط، انما القصد من اعطاء نبذة عن هذا المفهوم ليفيدنا فـي بحثنا و لتسهيل عملية التحليل و تفسيـر الهيئات والتنظيمات الادارية المختلفــة على المستوى المحلي وهنا عرفها **محمــــد كامل** بانها هي (حكم السكان المحليين انفسهم يقيمون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم و يدعمون شؤونـهم).

و بالتالي تعرف لادارة في هذا الجانب انها و سيلةجوهرية من وسائل تنمية المجتمع و هـوفي الوقت نفسه هدف اصيل من اهدافها، وجود مثل هذه الادارة هو قمة في التنظيم لتلك المشاركة المحليةلانها تجمع اليهاجانب تقدير الحاجة المحلية و ادارتها لها، ووعيها للاسباب التنظيمية والتنفيذية للامكانات العلمية التي تحقق بها المطالب في ظل و جودها[1].

كما يعرفها علماء الادارة بانها :اسلوب من اساليب التنظيم الاداري مراد به توزيع الوظيفة الادارية بين السلطةالمركزية في الدولة وبين الهيئات الادارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على اساس اقليمي, لتباشر مايقصد به اليهامن مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية, كمانها ,نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة

[1]-د.محمد محمود الطعامنة, بحث نظم الادارة المحلية(المفهوم و الفلسفة و الهداف)ا,الملتقى العربي الاول, نظم الادارة المحلية في الوطن العربي, سلطنة عمان2003.

المركزية والقانون المنظم له: ،ويتم حسب هذا النموذج توزيع صلاحيات اتخـــاذ القرارات المهمــة بــين السلطة المركزية بحق الوصاية الادارية، وتتمتع الوحدات الادارية بحق المبادرة الشخصيــة القانونية المستقلة،و بهذا النظام تتحقق درجة من المشاركة للوحدات المحليةعـــن طريق انتخاب 12من مثليها، ويتوقف نوع التقسيم الاداري لاقلــيم الدولة على هدف الدولة من نظام الادارة المحلية و على الظروف البيئية السائدة في اقليم الدولة, في هاذين العاملين الرئيسيين ,كما انه توجد عدة عوامل اخرى دائما تكون موضع الاعتبار عند تقسيم اقليم الدولة،لاغراض الادارة المحلية،اهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية,تكفي لتغطية الجانب الاكبرمن نفقاتها.

وتمثل الادارة المحلية صورة من صور اللامركزية الادارية و نظام الجماعات المحلية،وهذه المنظمات تنتقل اليها بعض السلطات و صلاحيات الاجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب،فليس لهذه المنظمات صلاحيات التشريع،و تتمتــع بقدر من الاستقلال التنظيمي و الاداري و المالي في مجال التنفيذ في حدود الاقليمية الخاصة،التي تمثل نطاق اختصاصها.

ومنه تعتبر الجماعات المحلية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظم اللامـــركزية,حيث ترتكز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، وتباشر الهيئات اللامركزية صلاحيات في نطاق حيز جغرافي معين,كما هو الشان لوحدات الادارة المحلية في الجزائر(البلدية و الولاية) و الا كانت قراراتها واعمالها مشبوهة بعيب تجاوز الاختصاص الاقليمي، ممايعرضها للالغاء في حالة الطعن فيها, ففـي هذا النـوع تقوم وحدات اقليمية مستقلة بادارة الشؤون المحلية للاقليم او المنطقة المحلية، وهذا يستدعي وجود هيئات محلية متميزة يعهد بالاشراف عليها الى وحدات ادارية مستقلة، نشيـر الا ان هـذا النـوع مرادف لمصطلح الجماعات المحلية و الذي يختلف عن مصطلح الحكم المحلي الذي، لايوجد الا في الدول ذات النظام الفيدرالي ،كما تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر اكبرمن الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به في ظل نظام الادارة المحلية، ونظرا لاهمية الادارة المحلية بالنسبة لكيان الدولة و قوامها فانها تبني على اساس دستوري، مثلما هو حاصل في الجزائر، حيث تنص المادة11 من الدستور على ان (الدولة

تستمد مشروعيتها من الشعب)[1]، و الذي يمثل عن طريق المجالس المنتخبة والتي تمثل قاعــدة اللامركزية(المجالس الولائية و المجالس البلدية).ان جل العلماء والمفكرين لم يتمكنوا من اعطاء تعريف واحد و جامع و حاسم لمفهـوم الادارة المحلية وماهية نشاطاتها وهـذا يعود للعوامل، المعقدة و الغامظة التي تدخل في نسيجها,رغم ذلك لم يمنع هذا من تطور وازدياد وتشابك عمل الادارة في حياة الامم والدول حتى اصبحت الادارة ركـيزة اساسية لاي تنظيم مهما كان صفة اختصاصه واهــدافه ومـن هذا تعد الادارة اقدم من غيرها من التنظيمات عبرالعصور حتى و صلت الى ما عليه الان من انماط متعددة بصفة خاصة فــي الدولة العصرية.

لهذا يصعب اعطاء تعريف دقيق وشاما لكون ظاهرة الادارة المحلية هي ناتج تجارب وتنــوع الخبرات والكفاءات، المجتمعات، الخصوصيات ونعني بذلك بان الادارة تعبـر عن مرحلة في التطور الاجتماعي في بعض الاقطـار والمجتمعات، وتعــد وظيفـة و استمرارية لضمان الوجود السياسي و النظام المؤسساتي فـي مجتمعات اخرى، كما ان الادارة و سيلة من و سائل مواجهة الازمات و تلبية حاجات المجتمع، واداة يستعان بهـا لاستنباط و سائل جـديدة وملائمة لتوجيه الاختراعات التكنولوجية بما تحقق تطـور وسعادة الامم واحتـرام البيئة والمحيط.

اماالاستاذ **فيلار**: في كتابه: القانون العام والاداري، يعرف الادارة من مفهومها العام والواسع، يقصد بها مجوعة القرارات اللازمة من اجل تحقيق المتابعة وتوصيل الفكـرة، وسير المؤسسة وتسييرالاعمال.

المطلب الثالث:اللامركزية الإدارية.

مفهوم اللامركزية الإدارية:

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، ومع التقدم العلمي والتقني وبروز النظريات العلمية، ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث للتنظيم يتلازم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنية وعلمية سليمة، سيما مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداء الوظيفي

[1]-المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1967.

فيه، فكان تطور أسلوب المركزية الإدارية عن مرحلة التركيز الإداري إلى مرحلة جديدة هي مرحلة عدم التركيز الإداري كما يطلق عليه في فرنسا، أو الإدارة الميدانية كما يطلق عليها في إنجلترا[1].

أن اللامركزية تعني توزيع هذه الوظيفة وإختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزي وأشخاص معنوية عامة أخرى[2].

وعرف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة وصياغات مختلفة ولنها كلها تتجمع وتلتقي عند حقيقة " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محليـــة أو مصلحية تباشر إختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها "[3]

ولقد عرفها الأستاذ **الدكتور عمار عوابدي** بأنها هي :"ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية(الحكومـــة)، وبين هيئات و وحدات إدارية أخرى مستقلة، ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي-مصلحي- من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسات العامة، و الخطط الوطنية،وبين عملية تنفيذها وإنجازه"[4].

كما يعرفها الفقيه الفرنسي **R.chapus** بأنها :"تعني نقل بعض الصلاحيات مت من السلطة المركزية إلى الهيئات الإقليمية أو المرفقية والتي هي متميزة قانونا عنها، ومتعة تحت رقابة الدولة باستقلالية في التسيير"[5].

و من خلاصة هذه التعاريف السابقة يمكن القول بأن اللامركزية تقوم على فكرة الإعتراف بقدرة السكان المحليين على إدارة شؤونهم بأنفسهم إذ يقول الأستاذ و **الفقيه الفرنسي برتلمي** أن اللامركزية الحقيقية تتمثل في أن يدار إقليم معين من قبل منتخبين، لذا يجب أن يترك أمـر إدارة شؤون الوحدة المحلية إلى هيئة منتخبة من قبل نفس الـــوحدة، و لكن يجب أن

[1]-سامي جمال,أصول القانون الإداري , الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية, الجزء الأول1996,ص160
[2] نفس المرجع السابق ص170
[3] حسين مصطفى حسين ,الإدارة المحلية المقارنة,القاهرة,ديوان المطبوعات الجامعية, الطبعة2,1982,ص14.
[4] حسين مصطفى حسين,مرجع سابق,ص239.
[5] -R.chapus.droit administratif general.t1.2emedition.paris 1990.p298.

يبقوا خاضعين لسلطة الدولة الأم، بمعنى أن لا يستقل هؤلاء الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية بصورة كلية و مطلقة بل يجب أن يبقى للسلطة المركزية حق الإشراف والرقابة.[1]

-الفرع الأول: صور اللامركزية الإدارية

اولا: اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولةجانب من إختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية الإعتبارية و الإستقلال المالي والإداري.

و تستند هذه الصورة إلى فكرة الديموقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.2

ثانيا: اللامركزية المـــرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه مــن الضروري أن يمنح بعض المشاريـع والمرافق والمصالح العامة الشخصية الإعتبارية، وقدر من الإستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية3.

و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديموقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الإنتخابات في اختياررؤساء أوأعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه على أسلوب التعيين.

ولا يستند كذلك، على فكرة الديموقراطية، إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المـرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الإنتخابات فـي اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه يعتمد أسلوب التعيين.

---

[1]-علي خطار,الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية,الجزائر,مجلة الحقوق''كلية الحقوق, بن عكنون. السنة13.العدد2,يونيو1989,ص122.

[2]علاء الدين عشي ,مدخل القانون الإداري ,الجزائر,دار الهدى2009,ص62.

[3]-نفس الرجع السابق , ص63

الفرع الثاني: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية

1-تؤكد المبادئ الديموقراطية في الإدارة : انها تهدف إلى اشراك الشعب في إتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية، إذ يعتبر هذا النظام مدرسة للديمقراطية وأنه لا ديموقراطية دون لا مركزية-[1].-

2-تخفيف العبئ عن الإدارة المركزية: إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في سير السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.

3-نظام اللامركزية أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، لا سيما و أن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة وإدارة الظروف والأزمات المحلية،و يرجع ذلك لما تعودوا عليه في مواجهتها و عدم انتظارهم لتعليمات السلطة المركزية التي غالبا ما تأتي متأخرة[2].

4-تحقيق العدالة في توزيع حصيلةالضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبرمن المدن والأقاليم الأخرى.

ثانيا: عيوب اللامركزية الإدارية

1-يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات و الهيئات المحلية.

2-قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية و السلطة المركزية لتمتع الإثنين بالشخصية الإعتبارية ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصلحة المحلية على المصلحة العامة.

3-غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية وبالتالي هي اكثر إسرافا في النفقات بالمقارنة مع الإدارة المركزية[3].

---

[1]-الدكتور عمار بوضياف,الوجيز في القانن الإداري,جسور للنشر و التوزيع,الجزائر ,2007,

[2]ماجد راغب الحلو,القانون الاداري,ديوان المطبوعات الجامعية1996.

[3]-لوعيل رفيق,نفس المرجع السابق.

المطلب الرابع: المركزية الإدارية

الفرع الاول: مفهوم المركزية الإدارية :

تقوم المركزية –في مفهومها العام– على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة، بحيث يكون مركزيا كل نشاط في الدولة، تكون سلطة البث النهائي فيه من إختصاص فرد او هيئة مركزية. وقد تظهر المركزية في الميدان السياسي (المركزية السياسية) و ذلك عندما نكون امام نظام سياسي لا يسمح بالتعددية السياسية ويؤسس نهجه الدستوري على مبدأ تركيـز السلطات السياسية في يد الفئة الحاكمة[1].

لقد عرفت المؤسسات المركزية في الجزائر حديثا تعديلات هامة، مـن خلال التعديل الدستوري الذي جرى منذ تاريخ (نوفمبر 2008)،خاصة فيما يتعلق بالمؤسسة التنفيذية التي تعد أساس المركزية الإدارية دون النظر للأجهزة الأخرى كالإستشارية منها،أو كما يسميها الفقه[2] السلطات الإدارية لإتخاذ القرار.

الفرع الثاني:أركان المركزية الإدارية

اولا: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة والتي يكون بيدها وحدها سلطة إصدار القرارات المختلفة والإشراف على مختلف المرافق العامة في الدولة.

ثانيا : توزيع موظفي الجهاز الإداري: سواء من كان منهم في العاصمة أو في الاقاليم– على درجات إدارية متصاعدة تتبع كل درجة منها الاخرى مكونين بذلك هرما إداريا نجد في قاعدته صغار الموظفين وفي قمته الرئيس الإداري الأعلى وهـو الوزير. و يستتبع هذا التسلسل الهرمي تدرج تصرفاتهم القانونية.

ثالثا : أن يكون لكل عضو في درجة إدارية أعلى سلطة من دونه في السلم الوظيفـي، وهو ما يسمى بالسلطة الرئاسية، وممارسة السلطة الرئاسية إما أن تتعلق بأشخاص المرؤوسين أو بأعمالهم[3].

---

[1]-محمد علي خلايلة,الإدارة المحلية,دار الثقافة للنشر و التوزيع,الطبعة الاولى,2009‘,ص24.
[2]-د-ناصر لباد,الوجيزفي القانون الإداري,الطبعة الثانية,مطبعة حسناوي,الجزائر,2008,ص99.
[3]-د محمد علي خلايلة, نفس المرجع السابق,ص26.-

الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية من الناحية العملية صورتين هما:

-التركيز الإداري.

-عدم التركيزالإداري.

أولا : التركيز الإداري

يقصد به حصر سلطة البت والتقدير النهائي في كل الأمور بيد الرئيس الإداري الأعلى (رئيس الدولة، الوزير، المدير العام) دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه في ممارسة هذه السلطة، إن هذه الصورة من المركزية والتي يسميها البعض بالمركزية المتطرفة-1- لم يعد من المتصور وجودها اليوم مع إتساع مساحة الدولة و تشعب واجباتها ومهامها.

ثانيا : عدم التركيز الإداري:

أما عدم التركيز الإداري – أو ما يسمى بالمركزية المعتدلة – فيعني أن يقـــوم الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في جانب من إختصاصاته إلى نــوابه ومرؤوسيه دون الرجوع إليه.ويتحقق عدم التركيز الإداري بأحد الأسلوبين :

1-أن يكون هناك نصوص تشريعية صريحة توزع الإختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين.

2-أن يكون هناك تفويض للإختصاصات من الرؤساء إلى المرؤوسين بحيث يمارس المرؤوس جانبا من إختصاصات الرئيس الذي يقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الرقابة والإشراف.

الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية

أولا : مزايا المركزية الإدارية

1-تقوي سلطة الحكومة المركزية وتحقق هيمنتها على مختلف أرجاء الدولة .

2-هي الأسلوب الأمثل لإدارة المرافق العامة التي تهم جميع المواطنين في الدولة (المرافق العامة القومية) إذ تضمن مركزية الإدارة في هذا المجال أن تؤدي تلك المرافق خدماتها وواجباتها على أحسن وجه.

---

[1]د.عثمان خليل ,الإدارة العامة و تنظيمها, القاهرة,1947,ص186. هذا المرجع مشار إليه في كتاب د.محمد علي الخلايلة الإدارة االعامة, مرجع سابق,ص27-

3-تؤدي المركزية إلى توحيد النظم والإجراءات الإدارية في الدولة نظرا إلى وحدة المصـــدر الذي تنبثق منه ويؤدي إلى تجانس هذه النظم .

4-تساهم في تقليل النفقات العامة والإقتصاد فيها وذلك راجع إلى محدودية الوحدات الإدارية في ظل النظام المركزي.

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية

1-عدم ديمقراطية الأسلوب المركزي لأنه لا يعطي للمواطنين الفــرصة لاختيار من يمثلهم و يتولى إدارة مرافقهم المحلية.

2-زيادة اعباء العمل على موظفي السلطة المركزية مما يؤدي إلى البطء والتعقيــد في اداء الخدمات التي تقدم للمواطنين.

3-عدم ملاءمة القرارات الإدارية المركزية في كثير من الأحيان للواقع المحلي لعدم إلمام متخذيها بإحتياجات سكان الوحدات المحلية وظروفهم.

4-تركيز المشروعات الكبيرة في العاصمة والمدن الكبرى وإهمـــال باقي الوحدات المحلية.

المبحث الثالث : تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم

المطلب الأول : التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم.

هناك جدلا واسعا بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية local administration ومصطلح الحكم المحلي Government local يعتقد بعضهم بوجود إختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين ان الثاني هو(الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الإتحادية الفدرالية ، كما انه يوجد رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين، يتلخص في إعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأبعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظـام الحكم المحلي[1].

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثيرا من الباحثين،و يدعو إلى التفريق بين المصطلحين، و يرونه اختلاف في التعبير،بمعنى ان لهما مدلولا واحدا، و أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى . و هنا لابد من التأكيد أن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية , بالـــــرغم من ان كل أعضاء المجالس المحلية يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب فقط، وفي حين ان النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي،بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974[2].

و هنا لا بد من التأكيد على أن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في إتخاذ قراراتها بصورة مستقلة و تتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم، قوي، بصرف النظرعن التسميات ولا أدل على ذلك من أن مظاهر مقومات الإدارة المحلية نظريا، ومن خلال التشريعات في كثيرمن قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية تبدو عظيمة وكافية من خلال الأطر التنظيمية والإنتخابات التي

---

[1]-عبد الرزاق الشيخلي, العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية-دراسة مقارنة , ندوة , المعهد العربي لإنماء المدن , بيروت,23-24 سبتمبر 2002.

[2] المرجع نفسه.

يتضمنها التشريع، لكن الواقع العملي يوضح بجلاء ضعف تلك الوحدات المحلية مقابل السلطةالمركزية صاحبة الوصاية شبه المطلقة على هذه الوحدات[1] .

المطلب الثاني : التميز بين الادارة المحلية و عدم التركيز الإداري .

في التعريف السابق (للتركيزالاداري) و(عدم التركيز الاداري) قلنا ان الحاكم الاداري يستطيع في حالة عدم التركيز الاداري البت في بعض الامور، دون الرجوع الى الرئيس الإداري الاعلى وهذه تمثل نقطة إتفاق و حالة من التشابه بين عدم التركيز الإداري وموضوع الإدارة المحلية، في الحالتين تخرج سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من يد السلطات المركزية في العاصمة وتمارس من قبل جهات أخرى توجد في الاقاليم، و من هنا فقد قيل ان عدم التركيز الإداري يعتبر خطوة على الطريق للأخذ بنظام الإدارة المحلية والإنتقال من مرحلة تطبيق المركزية الإدارية الخالصة و الأخذ باللامركزية الإدارية بجوار النظام المركزي[2].

-أهم الفوارق التي تميز عدم التركيز الاداري والادارة المحلية:

1-أسلوب عدم التركيز الإداري يندرج تحت مظلة المركزية الإدارية في حين ان الادارة المحلية تندرج تحت مظلة اللامركزية.

2-عدم التركيز الاداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية وانما يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين أعضاء سلطة إدارية واحـــدة، أما في نظام الإدارة المحلية فهناك تعدد السلطات الادارية حيث توزع الوظائف بين الحكومة المركزية و مجالس محلية منتخبة تتمتع عادة باستقلال مالي و اداري .

3-في حالة عدم التركيز الاداري تتخذ القرارات الادارية وتبرم العقود الادارية بإسم الدولة من خلال موظفيها في الاقاليم، اما في نظام الادارة المحلية فإن المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات و تبرم العقود باسمها و لحسابها .

4-للادارة المحلية اهمية سياسية و بعـد ديموقـراطي لأنها تترك امر إدارة معظم المصالح المحلية لممثلي المواطنين في الاقاليم، في حين ان عدم التركز الاداري ليس له مثل هذه الاهمية اذ انه مجرد تطبيق لقانون "الفن الاداري"[3].

---

[1] د.محمد علي الخلايلة ,مرجع سابق، ص 58

[2]- سليمان الطماوي،الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة،دار الفكر العربي، القاهرة1992.

[3] د.محمد علي الخلايلة ,مرجع سابق,ص59.

5-في نظام الادارة المحلية تخضع المجالس المحلية للوصاية الإدارية، وهي مجرد عملية رقابة وإشراف من قبل الحكومة المركزية، في حين يخضع الموظفون في الاقاليم فــي ظل عدم التركيز الاداري للسلطة الرئاسية .

المبحث الرابع : أهمية الادارة المحلية

-المطلب الاول الأهمية السياسية

ترتبط الاهداف السياسية في الادارة المحلية بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب و هذا المبدأ يحقق أهداف منها :

1-الديموقراطية :

تعتبر الديموقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الادارة المحلية، وتتمثل هــذه الديموقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحي ,لتتولى الحكـم والإدارة في هذه المجتمعات، و كثيرا ما يقال ان اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديموقراطية، وان ديموقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديموقراطي بالدولة كلها[1].

كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدربهم على أصول العمل السياسي.

هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسؤوليات .

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 نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبيات قبلية او طائفية أو إقليمية او غيرها.

3-تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للــدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الخارج او في الداخل.

المطلب الثاني : الأهمية الادارية

تتلخص الاهمية الادارية في نقاط اهمها:

1-تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الامثل للموارد المتاحة وتــوفير الخدمات للموطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا

[1]-د.محمد فتح الله الخطيب و الاستاذ صبحي محرم, الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي , دار النهضة العربية, القاهرة,1966,ص14.

إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة. وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

2-تغير أنماط الاداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات اهلها وتفادي تنميط الاداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية[1].

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

المطلب الثالث : الاهمية الاقتصادية

تتمثل الاهمية الاقتصادية لنظام الادارة المحلية فيمايلي :

1-توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية و ايرادات املاك 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 و حاجات المواطنين فيها.فالمجالس المحلية اقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح و اقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية .

3-تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد عل المستوي المحلي.

المطلب الرابع : الأهمية الاجتاعية

تبرز الاهمية الاجتماعية لنظام الادارة المحلية فيمايلي:

1-اثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لادارة شؤونهم المحلية لان المواطن سيشعر بانه يشارك بفعالية – من خلال ممثليه في المجلس المحلي-في ادارة مصالحه اليومية، وهذا من شأنه ان يفجرالطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

2-يساهم نظام الادارة المحلية-اذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة الى درجة من الوعي الثقافي والسياسي-في تحول الولاء من ولاء للاسرة و العشيرة الى ولاء للوطن وللمصلحة العامة.

---

[1]-طعيمة الجرف،مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة،القاهرة1962،ص25.

3-خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفتهم بان حصيلتها ستدفع لانشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة.

4-خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية،اذ يكون للمواطن في مختلف ارجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات.

5-خلق نوع من التنافس لدى سكان الاقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شانه ان ينعكس ايجابا على المصلحة العامة للدولة.

الإدارة المحلية و الاتجاهات الحديثة لتطويرها، حيث تم تكريس الفصل للثاتي لضبط تصور واضح بخصوص المفاهيم المطروحة في ادبيات الادارة المحلية و اللامركزية ، و كذا اهم الاتجاهات الحديثة لتطويرها.

الفصل الثاني

المبحث الاول : اساليب تشكيل المجالس المحلية.

المطلب الاول : الانتخاب

اولا :الانتخاب وسيلة ديموقراطية :

لقد ذهب جانب من الفقهإءالى ان النظام اللامركزي يعد امتدادا لفكرة الديموقراطية في المجال الإداري لذا يجب ان يقوم على الانتخاب، فالانتخاب هو الطريقة الاساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية، و يمثل شرطا ضروريا لوجود اللامركزية[1].

ان فكرة الديموقراطية تتمثل في الانتخابات التي تعكس رأي الشعب وإرادته وحريته في اختيار ممثلين له يعبرون عن امانيهم، وان الحريات المحلية هي جزء من الحريات العامة التي هي أساس كل نظام ديموقراطي.

لذا فالديموقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، و الديموقراطية الادارية تحقق مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية [2].

ان اللامركزية الاقليمية هي انعكاس للمبدأ الديموقراطي ي فمجال الادارة، لذا نرى ان الارتباط وثيق بين اللامركزية والمبدأ الديموقراطي وبذلك يكون الانتخاب أقوى دعائم المبدأالديموقراطي فيجب ان تشكل السلطات المحلية بالانتخاب[3].

وينتقد الانتخاب لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة والتزوير والمحاباة، و من الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب، فوز عناصر غير كفأة و ليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية .

بالنسبة للعيوب الشكلية هي سائدة في كل أنظمة العالم أما العيوب الموضوعية التي تبتعد عن الخبرة والكفاءة و حسن الاختيار لا زالت سائدة في بعض الـــــدول، اذا العيوب ليست في عملية الانتخاب بل تتمثل في كيفية استعمال الانتخاب.

ANDRE ;DE LAUBADER ,traité de droit administratif,6ed,L.G.D.J ,1973,p901.-

2-سليمان محمد الطماوي ,الادارة المحلية,مجلة العلوم الادارية,سنة1968,ص16.

3-عوابدي عمار ,مبدأالديموقراطية الادارية و تطبيقاتها في النظام الاداري الجزائري,ديوان المطبوعات الجامعية,الجزائر,سنة 1984,ص22 و ما بعدها.

فالعلاقة بين اللامركزية والديموقراطية تترتب عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب وذلك لارتباط الديموقراطية بالانتخاب، لذا يظل الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديموقراطية وضمانا لها على المستوى المحلي، ويعد الوسيلة الاساسية التي تدعم استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، فلا يتحقق هذا الاستقلال إلا باختيار اعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب.

ثانيا : الانتخاب ضمانا لاستقلال الهيئات المحلية:

يستند أنصار الانتخاب كطريقة لتشكيل السلطات المحلية إلى أنه يضمن استقلال السلطات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، لان التنظيم اللامركزي الاقليمي يهدف إلى منح السلطات المحلية في مباشرة صلاحياتها الادارية المحلية قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية .

و يرى الفقيه **هوريو** ان اللامركزية تتضمن أمرين هما إنتخاب المجالس المحليــة، وان تتخذ هذه المجالس القرارات المتعلقة بالمسائل المحلية، لانه في ظل نظام المركزية الادارية فان الموظفين هم معينون من قبل السلطة المركزية ويخضعون لها عن طريق لهاعن طريق السلطة الرئاسية[1].

ويبين **الاستاذ كادوا** ان الارتباط وثيق بين استقلال السلطات المحلية في ظل التنظيم اللامركزي وبين ضرورة تشكيلها بالانتخاب ففي اللامركزية الاقليمية تكـون سلطة اتخاذ القرارات الادارية من صلاحيات السلطات المحلية مع الاعتراف لها بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية لذا يجب ان يكون تشكيلهاعن طريق الانتخاب ويرى ان التنظيم اللام،ركزي يتضمن امرين وهما وجود إطار جغرافي يشعر الافراد بوجود مجموعة مصالح تربطهم، و ان يكون هناك ممثلون منتخبون يتمتعون باستقلال حقيقي فيما يقومون به من اعمال إدارية[2].

1- HAURIOU ,PRECIS élém,1933,3édition,p28.

2- CADOUX ,l'avenirde de la décentralisation territoriale,A.J.D.A ,1963,p263.

لقد استقرت دراسات الادارة المحلية على الاخذ بمبدا الانتخاب لانه ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي السليم[1]، يقدم الانتخاب الاعضاء الاكثر تمثيلا للمصلحة المحلية ،لان اختيار اعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين يؤدي إلى ضياع الشؤون المحلية[2].

لقد اخذت معظم التشريعات الحديثة بمبدأالانتخاب فيتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة الناخبين المحليين، إلا ان التساؤل الذي يطرح ما هو المسلك الذي اتبعه المشرع الجزائري في تشكيل المجالس الشعبية المحلية ؟

ان المادة 16من الدستور تنص على" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " ففي الجزائر نجد ان الديموقراطية المحلية هي اساس بناء الدولة لذا ركزت النصوص على مبدا انتخاب اجهزة الهيئات المحلية[3].

المطلب الثاني : التعيين الكامل

ان التعيين يهدف الى توفير الاعضاء ذوي الخبرات الفنية والادارية والذين قد لاتتاح لهم الفرصة من خلال اسلوب الانتخاب، كما يهدف هذا الاتجاه الى خلق مجالس محلية يتولى ادارتها اعضاء يمثلون مختلف الشرائح الاجتماعية في الاقليم وممن يشهد لهم بالولاء والتبعية للسلطة المركزية في العاصمة.

و قد قيل في هذا الاسلوب مجموعة من المبررات والحجج يمكن اجمالها فيما يلي :

ان الانتخاب في نظام الادارة المحلية يمكن ان يشكل تهديدا لوحدة الدولة السياسية على اعتبار ان المجالس المحلية و بمرور الزمن قد تستقل فيها الوحدات المحلية وتشكل دويلات منفصلة عن جسم الدولة.

-ان اسلوب الانتخاب وخاصة في الدول النامية التي لم يصل المواطن فيها الى درجة كافية من الوعي السياسي، قد لا يفرز اكفأ المرشحين وذلك بالنظر الى ان الانتخاب لا يقع بالضرورة على المرشح الاكفأ والاجدر بعضوية المجلس.

1-د.محمد كامل ليلة,الديموقراطية و الادارة المحلية, المجلد الرابع,سنة 1966,ص568-570.

2-د. عثمان خليل عثمان, المرجع السابق,ص36.

3-الميثاق الوطني لسنة 1986-ص179-183.

-قانون البلدية و قانون الولاية سنة 1990.

-المادة 16 من دستور سنة1996.

ان المرشح المنتخب لن يكون –وفقا لانصار اسلوب التعيين – قادرا على القيام بواجباته ومسؤولياته على نحو سليم، اذ ستكثر المخالفات والتجاوزات من المجلس المنتخب تحت تأثير العواطف الشخصية.[1]

–يقارن اصحاب هذا الاتجاه بين وضع رؤساء المجالس المحلية واعضائها و بين القضاة، قائلين بانه يمكن النص على توفير ضمانات استقلال المجالس المحلية كما هو الحال بالنسبة للقضاة دون الحاجة الى اللجوء لأسلوب الانتخاب.

المطلب الثالث : الجمع بين الانتخاب و التعيين

ان انتخاب المجالس المحلية امر تقتضيه النزعة الديموقراطية،فإذا راى المشرع ان المجتمع لم يصل الى درجة من الوعي العام، و ان الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه،فإنه يتجه الى الجمع بين الانتخاب والتعيين وتستكمل السلطات المحلية الكفاءة الفنية اللازمة على ان تكون الغالبية للاعضاء المنتخبين.

مما تقدم نرى ان معظم الدول تشكل المجالس المحلية على اساس الانتخاب المباشر، فيتم اختيار اعضائها بواسطة الناخبين المحليين [2].

اذ ان الارتباط وثيق بين اللامركزية الادارية ومبدا الديموقراطية، حيث الملاحظ ان استقلال الهيئات اللامركزية لا يخل بوحدة الدولة ولا يؤدي الى انفصال الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لأن العلاقة بينهما تكون قائمة بواسطة الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية .

1–د.محمد علي الخلايلة, مرجع سابق، ص 90

2–مزياني فريدة ,المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري, رسالة دكتوراه في القانون,سنة 2005، ص 30.

المبحث الثاني:أليات عمل الادارة المحلية

المطلب الاول: فلسفة الادارة المحلية.

تنطلق فلسفة الادارة المحلية من الدوافع والاهداف التي انشاء نظام الادارة المحلية اصلا من اجلها و من خلال العوامل البيئية الداخلية و الخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة الادارة المحلية على التكيف لظمان ديمومةا ستمرار هذه الانظمة.

وبمعنى اخر ان فلسفة الادارة المحلية تحاول الاجابة عن تساءل و هو:

لماذا لاتقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دمون ان تشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

ان الاجابة على السؤال يقودنا الى منهج فلسفة الحكومة في ادارة المرافق العامة والمحليةحيث ان لرغبة الدولة في توفيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات و المصالح المحلية ذات اللاولوية، و المساس المباشر لحياة المواطنين،قد يكون هو الدافع الرئيسي لتوزيع الوظيفة الادارية بين المركز و الهيئات المحلية، ومن الدوافع الرئيسية او الاهداف التي يسعى نظام الادارة المحلية الى تحقيقها من وراء تدني هذا النظام يمكن تلخيصها فيمايلي:

اولا- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات, نظرا لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبئ تقديم كافة الخدمات للمواطنين .

ثانيا-ضمان عدالة توزيع الخدمات على الاقاليم المختلفة، والعمل على تكافئ الاعباء المالية مع الخدمات التي يتلقاها الخدمات للمواطنين.

ثالثا-اهمية اشراف المواطنين في ادارة شؤونهم،و ضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية ادارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الاخرى.

رابعا- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية و ضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة و الكفائة والفاعلية.

خامسا-تقوية البناء الاجتماعي و السياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الايجابية بدلا من تركيزها في العاصمة.

سادسا: تدريب و تاهيل القيادات المحلية على اساليب الحكم .

المطلب الثاني:اهداف الادارة المحلية

من منطلق فلسفة الادارة المحلية يمكن استنتاج الاهداف التالية للادارة المحلية :

أولا–الاهداف السياسية.

أ–الديمقراطية والمشاركة:

تعتبر الديمقراطية والمشاركة احد الاهداف الاساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الادارة المحلية وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في ادارة الشؤون المحلية تاسيسا على مبداء حكم الافراد لانفسهم بانفسهم في ادارة الخدمات وتوزيع المشاريع الانمائية .

ب–دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي :

ان نظم الادارة المحلية تسهم في القضاء على استئصار القوى السياسية و تسلطها داخل الدولة,مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا.

جـ–تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة:

و ذلك بتوزيع الاختصاصات في العاصمة، و يمكن ان يظهر اثر ذلك عند تعرض الدولة الى ازمات و مصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة .

ثانيا– الاهداف الادارية:

يعتبر نظام الادارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والاشـراف على ادارتها و تتلخص هذه الاهداف في مايلي :

أ–تحقيق الكفاءة الادارية: لقد اشار **براونج** BRAOWING من ان اهم حسنات النظام اللامركزي هو مايتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث ان هذا النظام من و جهت نظره اكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية .

ب–القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها. الادارة الحكومية،وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية الى هيئات و اشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية و يستجيبون لها بدون عوائق اوروتين ومن خلال رقابة واشراف المستفيدين من تلك الخدمات .

جـ–خلق روح التنافس بين وحدات الادارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والابداع و الاستفادة من اداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

د-تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجةعادة الخدمات المطلوبة و يشرفون على ادارتها، و يمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

ثالثا : الاهداف الاجتماعية .

تتركز الاهداف الاجتماعية فيمايلي:

أ-تسهم الادارة المحلية بربط الادارة الحكومية بالقاعدةالشعبية بمايظمن تفهم الطرفين لاحياجات و اولويات المجتمعات المحلية وسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.

ب-دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وارادته ورغبته في المشاركة بادارة الشؤون المحلية ضمن سياق الاطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

ج-احساس الافراد بانتمائاتهم الاقليمية والقومية، وتخفيف أثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسعها بالتنظيمات الحديث.

المطلب الثالث:آلية تسيير المجالس المحلية و رقابة السلطة المركزية عليها

الفرع الاول : المجلس الشعبي البلدي:

أ-تشكيل المجلس البلدي.

يتشكل من مجموعة منتخبة يتم اختيارها من قبل سكان البلدية بوجب اسلوب الاقتراع العام السري و المباشر،وذلك لمدة خمسة سنوات[1]. ويختلف عدد اعضاء المجلس بحسب التعداد السكاني للبلدية و الذي حددته المادة 97 من قانون الانتخابات .

ب-تسيير المجلس البلدي:

يعقد المجلس اربعة دورات عادية في السنة و يمكنه ان يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه او ثلث الاعضاء او الوالي ، وتكون الجلسات علنية بغرض توسع الرقابة الشعبية ، ويمكن ان تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرتهما المادة19 من قانون البلدية و هما دراسة مسألة تاديبية خاصة بالاعضاء او موضوع يتعلق بالامن والمحافظة على النظام العام.

1 مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 30.

جـ-المداولات :

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات تحكمها القواعدالاساسية التالية[1]:

1-العلانية : يجب ان تكون مداولات المجلس علنية .

2-تحرير المداولات : تجرى و تحرر باللغة العربية.

3-التصويت: تتخذ المداولات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الممارسين الحاضرين،ع مع صوت الرئيس عند تساوي الاصوات[2].

4-الوكالة : يسمح القانون البلدي بالتصويت بالوكالة بين الاعضاء.

الفرع الثاني : المجلس الشعبي الولائي.

أ: تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الولائي لمدة خمسة سنوات بطريقة الاقتراع السري على القائمة ،وتجرى الانتخابات في الاشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة الجارية، ينتخب الرئيس بالاقتراع السري و بالاغلبية المطلقة من بين اعضائه، و في حالة تساوي الاصوات يختار الرئيس الاكبر سنا[3]

ب-تسيير المجلس الولائي:

يعقد المجلس الولائي اربعة دورات عادية في السنة ,مدة كل واحدة 15يوما على الاكثرو التي يمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار من اغلبية اعضائه لمدة لاتتجاوز سبعة ايام, او بطلب من الولي, و تعقد هذه الدورات خلال شهر مارس,جويلية , سبتمبر, ديسمبر, كما يمكن ان يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه او ثلث اعضائه او الوالي.

جـ-مداولات المجلس :

تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها في آجال لاتتعدى خمسة عشرة يوما، الا في حالة و جود احكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به.

1خالد الزعبي،تشكيل المجالس المحلية،عمان،دار الثقافة،1993.

2صالحي عبد الناصر،الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية ة التبعية،مذكرة ماجيستير،جامعة الجزائر .

3-محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق.

و لاتنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية الا بعد المصاقة عليها:

1-الميزانيات والحسابات.

2-احداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية.

و تبطل المداولات التالية بحكم القانون :

1-مداولات التي تخرق القانون او التنظيم

2-مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسالة خارجة عن صلاحياته

و يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية وتكون قابلة للالغاء المداولات التي يشارك فيها اعضاء من المجلس معنيون بالقضية موضوع المداولة، و يصدر الالغاء بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية، و يمكن للوالي ان يطلبه خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لاختتام الدورة ، و يمكن لكل ناخب اودافع ضريبة ان يطعن خلال اجل خمسة عشرة يوما من اشهار المداولة، و يفصل وزير الداخلية في الطعن خلال مدة شهر، و حالة عدم صدور رد بعد انقضاء هذا الاجل تصبح المداولات نافذة[1].

الفرع الثاني : رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية

تعد الرقابة الادارية مجموعة من الصلاحيات مقررة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة ,و تستهدف هذه السلطة السياسية للدولة و تنصب هذه الرقابة على كل من اعمال السلطة اللامركزية وعمالها و تتجلى مظاهر هذه الرقابة فيمايلي :

أ-الرقابة على الهيئات : ان انشاء او الغاء وحدات الادارة المحلية من اختصاص السلطة المركزية و بالتالي فان السلطة المركزية قادرة على ان تتحكم في مصير الوحدات اللامركزية من خلال الانشاء، الحل او الايقاف.

ب-الرقابة على الاشخاص و اعمالهم : تمارس السلطة الوصية رقابتها عى كل الاشخاص المعينين و المنتخبين و ذلك من خلال:

- احتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض اعضاء الهيئات اللامركزية.

-حق و قف وعزل الاعضاء سواء المعينون او المنتخبون.

1صالحي عبد الناصر،الجماعات الاقليمية بين التبعية و الاستقلال، مذكرة ماجيستير،جامعة الجزائر.

-حق الحصول على اية معلومة او وثيقة تراها السلطة المركزية ضرورية لعملية الرقابة.

- حق احتكار كافة القرارات في الظروف الاستثنائية، كحالات الحروب والكوارث الطبيعية.

-كمايمكن لنظام الادارة المحلية من ادراك حاجات المواطنين المحليين وفرصة لممارسة تجارب ادارية متعددة بغيت الوصول الى افضل الاوضاع لاشباع حاجات الافراد

وبالتالي فهي : تعكس نوع من الديموقراطية واشراك الافرا في الادارة واتخاذ القرارات التي يرون انها تصب في مصلحتهم.

المبحث الثالث : الإتجاهات الحديثة لتطوير الادارة المحلية

المطلب الاول : تقييم الاداء المؤسسي في وحدات الادارة المحلية .

استنادا على تجارب الغير فــي تعظيم القدرات الابداعية والتطويرية للسلطات المحلية نتساءل كيف هو حال الادارة المحلية في الجزائر؟ .

وما هي حدود و قيود قدرات الادارة المحلية الجزائرية؟ و ما هي الفرص المتاحة لترشيد أداء الجهاز الإداري كونه يعد المحك الاول لعلاقة المواطن بالدولة؟

من اجل المعرفة العملية لعلاقة تخلف البيئة السياسية و الادارية و الاجتماعية و الثقافية بعجــز بناء الحكم الصالح للادارة المحلية في الجزائر, يمكن مقاربة الموضوع من خلال التطـــرق الى خصائص الحكم السيئ او غير الصالح .

و من اهم الخصائص التي تعوق التنمية الادارية الشاملة في الجزائر :

1-الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصلحة الخاصة و المصلحة العامة، و بين المال العام و الخاص، و يتجه بشكل دائم الى استخدام المــوارد العامة او استغلالها لصالح مصلحة خاصة .

2-الحكم الذي ينقصه الاطار القانوني و لايطبق مفهوم حكم القانون.

3-الحكم الذي لديه عدد كبيرمن المعوقات القانونية والاجرائية امام الاستثمار الانتاجي،بما يدفع نحو انشطة الربح الريعي والمضاربات.

4- الحكم الذي يتميز بوجود اولويات تتعارض والتنمية تدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

5- الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة و غير شفافة للمعلومات، ولعملية صنع القرار بشكل عام، و عمليات و ضع السياسات بشكل خاص.

6- الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد[1].

1مزياني فريدة،المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية،مذكرة دكتوراه،جامعة قسنطينة.

واذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم مناطق العالم فان الدول العربية ومـن بينها الجزائر تعد ادارة الحكم فيها اضعف من مناطق العالم الاخرى ،وهـذا مابينته دراسة البنك الدولي و تقرير التنمية الانسانية العربية .

و بناءا على هذه الخصوصيات التي تثبت و اقـع المجتمعات المستظعفة صحتها, فانه لايصعب على من يراقب العمل التنموي الاداري في الجزائر ان يلاحظ مدى فشـل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال الى يومنا هذا فـي تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم صالح, و مدى تخلف نسقها السياسي والاداري وعجزه في مواجهة الضغوطات الانمائية، و تحقيق طموحات المواطنين و تلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

و على هـــذا الاساس، وفي محاولة لرسم اطار واضح و محدد حول خصوصية بيئة الادارة المحلية الجزائرية, ومن خلاله نرى ان جميع هـذه الخصوصيات ترتبـــط اساسا بمشكلة التخلف السياسي والاداري [1].

وبطئ عملية المشاركة الديمقراطية ، الامـر الذي ادى الى وضـع حد للقوة و النفوذ النسبي للمؤسسات الديموقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمـع امدني.

وفي ضل هذا الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي نمت العديد من الامراض المكتبية وخاصة انتشار الفساد الاداري.

ويعتبر هذا الاخير السبب الرئيسي فــي تباطئ التنمية المحلية وضعف فــي اجهـــزة الرقابة و المسائلة داخل المجالس الشعبية المنتخبة.

ولعل حجم مشكلة الفساد في الاجهزة الادارية المحلية الجزائرية ، و مخاطر تشعبها و تفاقمهــا تستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة و القضاء على تداعياتها السلبية على عملية بناء القدرات المحلية وفق استراتيجية شاملة وواضة ومتكاملة بعيدة المدى ،و ليس اجراءات ظرفيـــة قائمة علــى التغيير الشكلي والتي تكون اقرب الى ادارة الفساد.

1–د.محمد الصغير بعلي،قانون الادارة المحلية، دار العلوم،الجزائر2004.

المطلب الثاني: مقترحات استراتيجية اصلاح الادارة المحلية

ان اصلاح الادارة المحلية ودعم التنمية وتقليص مظاهر الفساد يمكن ان يعتمد على وجود قيادات ادارية محلية كفأة تتناسب والوظائف المسندة اليهم و ظرورة تميزها بالخصائص التالية:

1-القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها،وحل التناقضات التي تنشاء بين الاطراف المختلفة، وفك التحالفات المقاومة للاصلاح.

2-القدرة على تحديد الاهداف والسياسات والاجراءات بوضوح، و دراستها دراسة جيـدة تعتمد على التحليل و المقارنة حتى تكون اهداف قابلة للتحقيق دون ان يترتب عليها استنزاف للقدرات و الطاقات المحلية في مجالات عديمة الفائدة.

3-القدرة على الحركة و المبادئة و الابتكار و مواجهة المواقف والتغيـــرات التنظيمية والتكنولوجية والبشرية، كذلك القدرة على مواجهة الازمات .

4-القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، و العمل على حدود قدرات التنظيم البشري و المادي.

5-القدرة على التنفيذ بكفاءة و فاعلية ،والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الاهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات الى الواقع العملي[1]

ونظرا لاهمية تنمية الادارة المحلية فانه من الضروري ان تعمل القيادة باستمرار علـى تجسيد الاصلاح الاداري(**عمار بوحوش**) تتناول جميع جوانب العملية الادارية واجراءاتهاوالجوانب السلوكية المرتبطة بها، كالجوانب التنظيمية والاجرائية،والقانونية وتحسين اجراءات التوظيف وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق،وتكافئ الفرص من اجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة اشكالها و تطوير خطة ووصف الوظائف و تحليلها.[1]

1-د.محمد ياسين غادر، نفس الرجع السابق.

نموذج من التجربة الاجنبية في مجال تطوير القدرات الابداعية للسلطات المحلية:

تثير الادبيات في الادارة المحلية الى اهمية تطوير وتعظيم القدرات الابداعية والتطويرية للسلطات المحلية، والتركيز على إرضاء المواطن. ويتطلب حكم المجتمع من السلطات المحلية ان تنظر الى خارجها، فالعبرة لم تعد بالخبرة ذاتها، و لكن في قيمتها كما يراها المواطن،سواء هذه الخدمات تقدم مبارة او من خلال هيئات اخرى .

في سنة 1993 بادرت مؤسسة علمية بحثية المانية تدعى FONDATION BERTELSMANN بتاسيس بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها لبقدرة على الابتكار تقديم الخذمات. وكلفت بهذا الشأن علماء و باحثين متخصصين في الادارة المحلية والتنمية الادارية بإجراء تحقيق من اجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على هذه الجائزة الاولى.

وقد تم وضع سبعة معايير يتم على اساسها اختيار افضل تجربة من بين تجارب هذه الدول هي:

اولا: الاداء و سير العمل في ظل رقابة ديموقراطية.

ثانيا: التوجه الى المواطن.

ثالثا: التعاون بين السياسيين و الادارة .

رابعا: الادارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤلية و الموارد المالية الى المستوى الادنى الذي يتعامل معه المواطن.

خامسا: الرقابة و رفع التقارير.

سادسا: ان يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الاداء.

سابعا: القدرة على الإبتكار و التطوير في ظل المنافسة.

وقد اختيرت مدينة فينيكس بولاية اريزونا بالولايات المتحدة الامريكية، ومدينة كريست تشارش السويسرية.

انتهى هذا البحث بنشر تقريرين الاول عام 1997 و الثاني عام 1998،و خلص البحث العلمي الى ان رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن إلا أنها اتحدت في منهج معالجة القضايا المحلية[1].

بالتالي ادركت المدن محل البحث قيمة ثروة اشراك المواطنين والمجموعة في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن اختصاصاتها، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديموقراطية التمثيلية، ويكون اشراك المواطن بطرق متنوعة: الحركة الجمعوية، النقابات، النخب العلمية...و بالتالي الانتقال الى مفهوم جديد للادارة المحلية وهو"الديموقراطية التساهمية".

المطلب الثالث-مفهوم الحكم الراشد للادارة لمحلية(الحوكمة المحلية)

ظهر مفهوم الحكم الراشدل في عام 1989 ، خاصة في كتابات البنك الدولي في اطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطورعلم الادارة من جانب آخر.

فعلى المستوى العملي، لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة،بل اصبح هناك فاعلون أخرون مثل المنظمات،المؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

وعليه، فانه من الجانب الاكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من اساليب ادارة الاعمال والادارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين،التركيزعلى النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الاقدمية والتدرج الوظيفي)

ونتيجة ماسبق حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحليةالمنتخبة،الــى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وفيما يتعلق بتحديد مفهوم الحكم الراشد[2]، فهو يعني وفقا للبنك الدولي نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليــس مجـرد التركـيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بادارة شؤون الدولة والمجتمع،ولذلك يركز، هـــذا المفهوم على قيم المسائلة والشفافية، والقـدرة على التنبؤ، والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع.

1فتيحة تالحيت،نفس المرجع السلبق.

2-محمد ياسين غادر,بحث محددات الحوكمة و معاييرها,المؤتمر العلمي الدولي عولمة الادارة في عصر المعرفة, جامعة طرابلس لبنان.

والحوكمة المحلية الرشيدة هي :استخدام سلطة السياسة و ممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويوضح الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لادارة المدن الذي عقد فـي صوفيا في ديسمبر عام 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

ا–نقل مسؤولية الانشطة العامة الملائمة الى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانـــون.

ب–اللامركزية المالية وموارد كافية للقيام بتلك الانشطة على المستوى المحلي[1].

ج–مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

د–تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي.

و تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بمايلي:

–**المشاركة:** بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كافراد وجماعات،من اجل المساهمة فـــي عمليات صنـع القرارات،اما بطريقة مباشرة او من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحها وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا و المشكلات. وفي اطار التنافس على الوظائف العامة،يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم، و يمكن ان تعني المشاركة ايضا المزيد من الثقة و قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين،الامر الذي يعني زيادة الخبرات المحليـة.

–**المسائلة:**يخضع صانع القرار في الاجهزة المحلية لمسائلة المواطنين والاطراف الاخـرى ذات العلاقة.

–**الشرعية:** قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونه افي اطار قواعد و عمليات و اجراءات مقبولة وان تستند الى حكم القانون والعـدالة،و ذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

1–فتيحة تالحيت،الفساد:ثمن الاصلاح المضاد،الجزائر الحرة،نوفمبر 1998.

-الكفاءة و الفعالية:

ويعبر ذلك عن البعد الفني لاسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الاجهزة المحلية على تحويل الموارد الى برامج و خطـــط و مشـاريع تلبـي احتياجات المواطنين المحليين و تعبرعن اولوياتهم،مع تحقيق نتائج افضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

الشفافية:

اتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الاطراف في المجتمع المحلي، ومن شان ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الاجهزة المحلية .و كذلك تعزيز قـدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما ان مساءلة الاجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والاجراءات ونتائج الاعمال.

-الاستجابة :

ان تسعى الاجهزة المحلية الى خدمة جميع الاطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء و المهمشين، و ترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية و توافر الثقة بين الاجهزة المحلية و المواطن المحلي [1] .

الخاتمة

الخاتمة

تعتبر دراسة انظمة الادارة المحلية وسبل تطويرها من اهم الدراسات الحديثة التي تساهم في خلق التنمية و التطوير الاداري ،حيث نلاحظ ان هناك اتفاق عام لدى غالبية الاكادميين و الباحثين والممارسين على وجود اخفاقات في تطبيق الادارة المحلية ، حيث لم تتمكن الحكومات المركزية من تعزيز النهج اللامركزي بما يمكن من احداث اهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى المحلي . فلم تمنح الوحدات المحلية السلطات والصلاحيات التي تمكنها من اعداد خطط و برامج التنمية المختلفة ،و لم تتمكن قانونا من الاشراف على كثير من المشاريع المركزية،مما يؤدي الى سوء التنفيذ و تضارب الاولويات, وعدم تناغمها مع الاحتياجات المحلية للمواطنين، رافق ذلك عدم توفير قدرات و امكانات تمكن تلك المحليات من انجاز و تحقيق اهدافها.

و في محاولة للاجابة على الاشكالية المطروحة في مقدمة الدراسة والتساؤلات الفرعية التي تبعتها، ومحاولة ابراز مستويات الادارة المحلية واساليب تشكيلها واختصاصاتها، نجد ان هناك نقص و ضعف بالاداء بنسب متفاوتة و ذلك مقارنة بمثيلاتها في الدول المتقدمة ذالك يرجع الى عدة عوامل سياسية وادارية واقتصادية، هذه العوامل اثرت سلبا على مسار عملية التنمية المحلية و التطوير الاداري بالجزائر.

قائمة المصادر

و المراجع

قائمة المراجع:

اولا :المؤلفات العامة و المتخصصة

1. الادارة العامة و تنظيمها ، القاهرة،1947.
2. جعفر انس قاسم,اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية,ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر 1988.
3. خالد الزعبي،تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها، عمان، دار الثقافة، الطبعة الثالثة،1993.
4. سامي جمال، اصول القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1996 .
5. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دارالفكر العربي، القاهرة, 1992.
6. طعيمة الجرف،مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة1962.
7. عثمان خليل عثمان،التنظيم الاداري فـي البلاد العربية,معهد الدراسات العربية العالية،القاهرة،1960.
8. علاء الدين عشي, مدخل القانون الاداري، دار الهدى ،الجزائر 2009.
9. فتيحة تالحيت ,الفساد:ثمن الاصلاح المضاد,الجزائر الحرة,نوفمبر 1998.
10. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري, دار المطبوعات الجامعية,1996.
11. محمد الصغير بعلي, قانون الادارة المحلية الجزائرية, دار العلوم,الجزائر 2004.
12. محمد علـــــي الخلايلة,الادارة المحلية ،دار الثقافة للنشر والتوزيع,الاردن 2009.
13. الوجيز في القانون الاداري , جسور للنشر و التوزيع, الجزائر 2007.

ثانيا : المراجع الاجنبية

1. André de laubadére ,traite de droit administratif.libraire gene-ral de droitet de jurisprudence.8emeedition1980.Paris.

2. Cadoux,l'avenir de la décentralisation territo-riale,A.J.D.A ,1963.
3. Hauriou. Precis élém.1933.3édition.
4. Jean rivero. Droit administratif. Dalloz paris.1980.
5. René chapus . droit administratif général. Delta 9eme édition. Paris 1995.

ثالثا : الرسائل و المذكرات

1. صالحي عبد الناصر, الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية, مذكرة ماجيستير، جامعة الجزائر،كلية الحقوق بن عكنون.
2. بن حدة باديس, الادارة المحلية في الوطن العربي، مذكرة ماجيستير، كلية الحقــوق جامعة ورقلة.
3. لوعيل رفيق و اثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر، مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق جامعة ورقلة.
4. مزياني فريدة ،المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري،مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة قسنطينة.

رابعا : مقالات متخصصة

محمد ياسين غادر، بحث محددات الحوكمة و معاييرها، المؤتمر العلمي الدولي عولمة الادارة في عصر المعرفة,15-17 ديسمبر 2012,جامعة طرابلس,لبنان.
محمد محمود الطعامنة,بحث نظم الادارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الاهداف), الملتقى العربي الاول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي, 18-20 اغسطس 2003,سلطنة عمان.

خامسا : الدساتيرو القوانين التنظيمية

1. الدستور الجزائري لسنة 1963 .
2. الدستور الجزائري لسنة 1996.

3-الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية امر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/06 المتعلق بنظام الانتخاب الجريدة الرسمية العدد 12 المادة 100.
4-قانون الولاية 09/90.

الفهرس

الفهـــــــرس

شكر وعرفان

إهـــــــــــداء

مقدمـــــــــة أ–و

الفصل الأول : ما هية الإدارة المحلية.

المبحث الاول: الإدارة المحليــة كمـدخل مفاهيمي **9**

المطلب الأول: نشاة وتطور الادارة المحلية في الجزائر. **9**

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية. **14**

المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية. **16**

المطلب الرابع: المركزية الإدارية **20**

المبحث الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها. **23**

المطلب الأول: الإدارة المحلية والحكم المحلي. **23**

المطلب الثاني: التمييز بين الادارة المحلية وعدم التركيز الاداري. **24**

المبحث الثالث: أهمية الإدارة المحليــة. **26**

المطلب الأول: الأهميـة السياسية. **26**

المطلب الثاني: الأهميــة الإدارية. **26**

المطلب الثالث: الأهمية الإقتصادية. **27**

المطلب الرابع: الأهميــة الإجتمــاعية. **27**

الفصل الثاني: تشكيل المجالس المحلية وأهم الاتجاهات الحديثة لتطويرها.

المبحث الأول: أساليب تشكيل المجالس المحلية **30**

المطلب الاول: الإنتخـاب. **30**

المطلب الثاني: التعييــن الكامل. **32**

المطلب الثالث: الجمع بين الانتخاب والتعيين . **33**

المبحث الثاني: اليات عمل الإدارة المحلية. **34**

المطلب الأول: فلسفــةالإدارة المحلية. **34**

المطلب الثاني: أهداف الادارة المحلية **35**

المطلب الثالث: اليات تسيير المجالس المحلية ورقابة السلطة المحلية. **36**

المبحث الثالث: الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية. **40**
المطلب الاول: تقييم الاداء المؤسسي فـي وحدات الادارة المحلية. **40**
المطلب الثاني: مقترحات استراتيجية اصـلاح الادارة المحلية. **42**
المطلب الثالث: مفهوم الحكم الراشد للادارة المحلية(الحوكمة المحلية.) **44**
الخاتمـــــــــة **47**
قائمة المصادر والمراجع **49**

ملخص

إن حتمية تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية, التطوير الإداري هو الذي يستهدف أولا خلق إدارة إنمائية قادرة.

و إذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية فإننا سنجد أن في خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق. و بالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك .

و إنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين و بين ظروف و مقتضيات التطور .

لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي ,كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية , و لبناء جهاز إداري فعال و رشيد يساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة و المتوازنة, ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية.

مقدمة

شهدت بداية القرن العشرين إتساعا كبيرا في نطاق العمل الحكومي، فشمل نشاط الدولة قطاعات و ميادين في الصناعة والتجارة والزراعة وغيرها كانت مهامها مقصورة في القطاع الخاص، فأخذت هذه الظاهرة تسود كثيرا في مجتمعات العالم على اختلاف إيديولوجياتها باعتبارها تدخلا إيجابيا غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، أو تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

فتحولت مهمة الدولة من مفهوم الحراسة وضمان الأمن، والعدل، إلى دولة تحقيق الرفاهية، وأصبحت الدول المعاصرة تعاني من أمرين هما زيادة العبأ على كواهل حكومات تلك الدول في تقديم الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنين، وزيادة رغبات الناس في مشاركة الحكومات في إدارة تلك الخدمات. فكان لزاما على الدول أن تأخذ بنظام "الإدارة المحلية " لتجتاز تلك العقبات بإعطاء الإدارات المحلية مسؤولية تقديم بعض الخدمات للجمهور باستقلال نسبي عـن السلطـة المـركزية، ومشاركة الجمهور عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية سواء في وضع السياسات المحلية المتعلقة بتقديم تلك الخدمات، والإشراف على تنفيذها.

كما أثبتت التجارب عبر التاريخ أن ممارسة الديموقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات له الأثر الفعال في التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية لهذه الشعوب، وعليه فقد تم تقسيم صلاحيات تقديم الخدمات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية نتيجة لهذه التجارب حيث ثبت أنه كلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان كانت النتائج أفضل لإشباع رغبات الأفراد وفي الاقتصاديات الحديثة لعبت السلطات المحلية دورا مركزيا في التنمية الاقتصادية والتطور الاقتصادي وتحقيق الرفاهية.

وقد شهدت دول العام متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تتبنى منهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، فلم تعد المشروعات والبرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظامين الحكومي والإقتصادي، فقد تعززت حركة الديموقراطية السياسية، وساد مفهوم ممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر

لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حمله هذا التوجه من كل مظاهر الخصخصة وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص.

وقد أظهرت الدول العربية –بنسب متفاوتة – اهتماما متزايدا بتبني اللامركزية وتقوية قدرات نظم الإدارة المحلية ومحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية، لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن على الرغم من ذلك، فإن نظم الإدارة المحلية في هذه الدول لا تزال تواجه مشكلات وصعوبات في بنائها التنظيمي، وأساليب وأنماط تشكيل مجالسها المحلية، إضافة إلى محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية، وشدة مغالاة الرقابة المركزية على أعمالها وأشخاصها وقراراتها وتفشي ظواهر الفساد الإداري وسوء تسيير الموارد المتاحة وغياب الشفافية.

في حين أن الإدارة المحلية خير تطبيق لما يسمى مبدأ الديموقراطية في الإدارة، على اعتبار أنه التعبير عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديموقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في معالجة أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى أن وجود المجالس المحلية المنتخبة التي تعمل على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والسياسي.

أهمية الموضوع

تنطلق أهمية هذه الدراسة من الدور المتعاظم الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأهمية الإطلاع على نظم الإدارة المحلية، كما تعكسها التشريعات النافذة، وللتعرف على المشكلات والصعوبات والعوائق، التي تواجه المسار التنموي بها وسبل تجاوزها وآفاق تطويرها.

كما تعد هذه الدراسة في غاية من الأهمية من الناحية الزمانية والمكانية، وتتجلى أهميتها في:

1–إبراز الدور المتزايد الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

2–تحديد العوامل المؤثرة في تطوير اللامركزية الإدارية في الجزائر وذلك في ظل نظمها الإدارية المحلية في الوقت الحالي.

3-التعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجه اللامركزية الإدارية في الجزائر. ومن ثم وضع بدائل واقعية لتذليل مشكلات اللامركزية وإعطاء المكانة التي تستحقها. الإدارة المحلية.

مجال الدراسة

تختار الدول أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلائم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ الدولة في بداية نشأتها إلى تبني أسلوب التنظيم المركزي، هذا التنظيم الذي ساعد كثيرا الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة.

ويبدو أن دول العالم الثالث عامة والدول العربية خاصة، طبقت النظام المركزي في الستينات والسبعينات، ولم يعد بإمكانها الاستمرار في تطبيقه بصورته المطلقة، حيث فشلت خطط وبرامج وطنية كثيرة اعتمدت على هذا المنهج. حيث تسارعت خطى التحول المؤسسي خلال العقدين الماضيين، وشهدت فترة الثمانينات والتسعينات تغيرات دراماتيكية غير عادية في النظامين الحكومي والاقتصادي. فقد تعززت حركة الديموقراطية السياسية، تلك الحركة التي تنادي بزيادة استقلال السلطة التشريعية، وترسيخ المسؤولية الحكومية وسرعة استجابتها للاحتياجات المتزايدة للمواطنين. كما ساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية، مع ما حمله هذا التوجه من مظاهر الخصخصة وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح القطاع الخاص.

وشهدت تلك الفترة اهتماما متزايدا وتسارعا في تبني اللامركزية وتقوية قدرات نظم الإدارة المحلية، وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية. كل هذه التغيرات التي ولدت فكرا وممارسة في أحضان الدول المتقدمة بدأت تشكل عاملا ضاغطا على الدول النامية وبلدان الوطن العربي على وجه الخصوص، حيث أصبح تبني تلك المفاهيم حالة من حالات الاندماج والتكيف مع التوجهات العالمية واشتراطها.

الأهداف المرجوة من دراسة الموضوع

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الأتية:

1-تحديد الإطار القانوني والسياسي للإدارة المحلية ومؤسساتها، وتطورها وتأثرها بمعطيات البيئة الداخلية والدولية.

2-تحليل السلوك الإداري وطبيعة العلاقات بين السلطة المركزية واللامركزية، من حيث الرقابة الإدارية، وبين المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

3-إبراز التحديات والعراقيل التي تواجه المجالس المنتخبة في أداء مهامها.

4- التقدم بتوصيات واقتراحات لتفعيل دور الوحدات المحلية في عملية بناء وتنمية دمقراطية المجتمع.

أسباب إختيار الموضوع

بجانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية هناك دوافع ذاتية وأخرى فكرية دفعت إلى دراسة موضوع " الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية".

الأسباب المـــوضوعية

-الرغبة في البحث والكتابة عن موضوع يخص التنظيمات السياسية والإدارية يفيد الباحث والقارئ، ففي الوقت الراهن الذي إختلفت فيه كل المعطيات السياسية والإدارية على المستويين المحلي والدولي، بسبب التطور التكنولوجي والمعرفي الحاصل في العالم،وزيادة الأعباء على الحكومات وتعدد مسؤولياتها.

-لقد جاء اختيار هذا الموضوع نظرا لكونه يجمع بين إختصاصين (العلاقات الدولية والتنظيمات السياسية والإدارية) حيث يعالج من جهة دور المنظمات والهيئات الدولية في سبيل تحقيق الحوكمة والحكم الراشد.

الأسباب الذاتية

-رغبة الباحثة في تحصيل مهارات البحث العلمي.

-إعجاب الباحثة بهذا الموضوع كونها تتوافق مع السياق العام للدراسة حيث جاء إختيار الجزائر باعتبارها موطن الباحثة و النموذج الأقرب للدراسة، وأيضا رغبة في دراسة إلى أي مدى تسعى الدولة إلى تطوير وتحديث الإدارة المحلية وإستراتيجيات التنمية بها.

المنهج المتبع في الدراسة

من حيث المنهج العلمي المتبع في الدراسة فهو المنهج "التاريخي" الذي يسمح لنا بإلقاء نظرة على تنظيم الجماعات المحلية من فترة الإستعمار إلى يومنا هذا و" المنهج الوصفـي التحليلي لتحليل" مختلف الخطوات الإصلاحية وقد أخذت المعلومات من المصادر المكتبية من مختلف الكتب و الدوريات والمراجع ورسائل الماجستير وأطروحات الدكتوراه ذات العلاقة بالموضوع، بالإضافة إلى الدراسات المتعلقة بالحكم المحلي المركزية واللامركزية في الإدارة المحلية.

أما سبب اختيار المنهج الوصفي التحليلي فيكمن في التعرف على نظام الإدارة المحلية بشكل واضح، كما يمكننا من رصد نقاط القوة والضعف في نظام الإدارة المحلية، ومحاولة وضع مقترحات واضحة واقعية تضمن تطوير الهيئات المحلية.

الإشكـــالية.

تبرز إشكالية هذه الدراسة في طرح التساؤل المركزي التالي: إلى أي مدى يمكن أن تساهم الاتجاهات الحديثة المختصة بتسيير الإدارات المحلية فـي تطوير نظم الإدارة المحلية في الجزائر؟

التساؤلات الفرعية.

للوصول إلى الهدف المطلوب من محاور الدراسة ألا وهو إستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الجزائر من خلال معالجة واقع الإدارة المحلية وسيتم طرح مجموعة من الأسئلة والقضـايا كما يلي:

1-ما هي المفاهيم المعاصرة للإدارة المحلية ومقوماتها وفلسفتها وأهدافها ؟

2-كيف يمكن إصلاح الإدارة المحلية؟ وما هي أهم الإتجاهات الحديثة لتطويرها ؟

3-ما هي الأساليب التي اتبعتها الجزائر في مجال تقسيم السلطات والاختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية؟

4-كيف يمكن تقييم مدى نجاح أو فشل المخططات الإستراتيجية الموضوعة لتطوير الإدارة المحلية في الجزائر؟

الفرضيات

للإجابة على الإشكالية المطروحة، تقوم الدراسة على طرح عدة فرضيات مفادها:

-إن مفاهيم المركزية واللامركزية الإدارية وسياسات إتخاذ القرار هي المحددات الرئيسية لمعرفة طبيعة نظام الإدارة المحلية ومقوماتها، والسبيل الوحيد لإبراز آليات قيام نظام الإدارة المحلية وفلسفتها وأهدافها.

-إن مواكبة التطور والتغير العلمي والتكنولوجي وزيادة أعباء الإدارات المحلية في توفير المستلزمات والحاجيات الأساسية للمواطن المحلي تستوجب إدخال الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية المتمثلة في تبني تقنيات الحكومة المحلية الإلكترونية والتحول نحو الشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في إطار تجسيد الشراكة والمشاركة المجتمعية وكذلك تطبيق نموذج قياس وتقييم الأداء المؤسسي للوحدات المحلية للوصول إلى النتائج المرجوة وتحقيق التنمية المحلية.

-إن الاتجاهات الحديثة والمعاصرة لتطوير الإدارة المحلية هي المخرج الوحيد للجزائر نحو تحقيق التنمية الإدارية وعصرنة نظم الإدارة المحلية.

-إن مواكبة التقدم الحاصل في مجال الإدارة والحكم المحلي يعتبر أحد الآليات التي تساعد على تحقيق المساءلة، والاستفادة من التقـــدم الإلكتروني والشراكة مع القطاع الخاص وتحقيق مبادئ الحوكمة المحلية وترشيد الحكم.

من خلال الفرضيات السابقة نخلص إلى خطة منتهجة لمعالجة الموضوع تكون كالتالي:

حيث سنتناول في الفصل الاول وصفا تحليليا لنظام الادارة المحلية ،يختص بدراسة الادارة الجزائرية، ومراحلها التاريخية بمخلف تشكيلاتها، وآليات عمل المجالس المحلية بها.

المبحث الأول : الادارة المحلية كمدخل مفاهيمي.

المطلب الأول : نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر.

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516م)، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايليك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايليك التيطري وعاصمته المدية، بابليك الغرب وعاصمته وهران، بابليك الشرق وعاصمته قسنطينة.

يتكون البابليك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي: البلدة(البلدية)، المنطقة ، الوطن، كما يتكون البابليك من عدة مستويات وهي : الباي، ديوان الباي المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبابليك. تمثلت صلاحيات واختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين والسهر على جباية الضرائب.[1]

بعد سقوط الدولة العثمانية خضعت الجزائر للاحتلال الفرنسي عام 1830 فظهرت المقاومة الشعبية الوطنية بقيادة الأمير عبد القادر، الذي تم اختياره كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي (الأمير كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، بل امتد إلى المؤسسات المحلية، بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات بسلطات كبيرة، بحيث توسعت وبنفس القواعد، بحيث توسعت اللامركزية إلى مدى بعيد، الأمر الذي أثار نقاشا واسعا حول طبيعة الحكم المحلي، هل هو من نوع اللامركزية، أم هو حكم فيدرالي.

[1] لوعيل رفيق ,اثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر, مذكرة ماجيستير, كلية الحقوف جامعة ورقلة.

وقسمت البلاد إقليميا إلى ثمانية ولايات، وعلى رأس كل ولاية خليفة يعتبر ممثل الدولة وخليفة الأمير هذا إلى جانب الديوان وشرطة الولاية ومجلس الشوري الولائي [1].

أ-المجالس المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسية:

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

ففي المرحلة الأولى 1830 . 1887 قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم :

1-أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا.

2-مناطق عسكرية يسكنها الجـزائريون وتخضع للإدارة العسكـرية.

3-مناطق مختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، يخضـــع الأوروبي للإدارة المدنية، والجزائري للإدارة العسكرية.

وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحـاكم والمحكومين.

ففي المرحلة الثانية، اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهــي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعـده مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي، القسم الأوروبي في الشمـال حيث يتمركـز هذا الاخير، وأقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية. وضم البلديات المختلطة، ووجدت في المناطق التي يقل فيها تواجـد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما: المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم واللجنة البلدية يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

[1] جعفر انس قاسم,اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية,ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر1988, ص10.

و كذلك ضم البلديات الأهلية، ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري .

يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغوط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية.

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

ب- المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية:

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954، في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة ، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والنواحي إلى قسمات، و بذلك تجسد السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية .

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش جبهة التحرير الوطني[1].

[1]–لوعيل رفيق, نفس المرجع السابق.

لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.

جـ- المجالس المحلية في الجزائر بعد الاستقلال :

عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، و ورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمراض والفقـــــر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستدمارية.

ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع فـــي اتجـاه الإصلاح الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسيرهـــا، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية.

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963 ، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة (9) منه[1]، 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 ....."، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية[2]، ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي1969 والمتضمن قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية[3].

واعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية.

ومن مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ. وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية جاء القانون البلدي رقم (1990/ 08) وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي.

---

[1]–المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1963

2–قانون رقم67–24 الصادر في 18 جانفي 1967, المتضمن قانون البلدية.

[3]–جعفر انس قاسم, اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية بالجزائر,ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الثانية،الجزائر 1988.

مستويات الإدارة المحلية : يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي: الولايات والدوائر و البلديات، حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات، وتشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، لاتمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم و فرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجود الدائرة التي يغيب فيها مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، تدار الدائرة من طرف رئيس الدائرة الذي يعين بمرسوم اومصالح إدارة، يعد رئيس الدائرة تابع ومساعد للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوي الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والإعلام والتنسيق بين البلديات .

المطلب الثاني : مفهوم الادارة المحلية

ان هدفنا من تناول مفهوم الادارة المحلية ليس من ناحية نشاتها فقط، انما القصد من اعطاء نبذة عن هذا المفهوم ليفيدنا في بحثنا و لتسهيل عملية التحليل و تفسير الهيئات والتنظيمات الادارية المختلفة على المستوى المحلي وهنا عرفها **محمد كامل** بانها هي (حكم السكان المحليين انفسهم يقيمون من بينهم ممثلين يقومون على مصالحهم و يدعمون شؤونهم).

و بالتالي تعرف لادارة في هذا الجانب انها و سيلةجوهرية من وسائل تنمية المجتمع و هوفي الوقت نفسه هدف اصيل من اهدافها، وجود مثل هذه الادارة هو قمة في التنظيم لتلك المشاركة المحليةلانها تجمع اليهاجانب تقدير الحاجة المحلية و ادارتها لها، ووعيها للاسباب التنظيمية والتنفيذية للامكانات العلمية التي تحقق بها المطالب في ظل و جودها[1].

كما يعرفها علماء الادارة بانها :اسلوب من اساليب التنظيم الاداري مراد به توزيع الوظيفة الادارية بين السلطةالمركزية في الدولة وبين الهيئات الادارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على اساس اقليمي, لتباشر مايقصد به اليهامن مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية, كمانها ,نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة

[1]-د.محمد محمود الطعامنة, بحث نظم الادارة المحلية(المفهوم و الفلسفة و الهداف)ا,الملتقى العربي الاول, نظم الادارة المحلية في الوطن العربي, سلطنة عمان2003.

المركزية والقانون المنظم له: ،ويتم حسب هذا النموذج توزيع صلاحيات اتخـــاذ القرارات المهمـــة بـــين السلطة المركزية بحق الوصاية الادارية، وتتمتع الوحدات الادارية بحق المبادرة الشخصيـة القانونية المستقلة،و بهذا النظام تتحقق درجة من المشاركة للوحدات المحليةعــن طريق انتخاب 12من مثليها، ويتوقف نوع التقسيم الاداري لاقلـيم الدولة على هدف الدولة من نظام الادارة المحلية و على الظروف البيئية السائدة في اقليم الدولة, في هاذين العاملين الرئيسيين ,كما انه توجد عدة عوامل اخرى دائما تكون موضع الاعتبار عند تقسيم اقليم الدولة،لاغراض الادارة المحلية،اهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية,تكفي لتغطية الجانب الاكبرمن نفقاتها.

وتمثل الادارة المحلية صورة من صور اللامركزية الادارية و نظام الجماعات المحلية،وهذه المنظمات تنتقل اليها بعض السلطات و صلاحيات الاجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب،فليس لهذه المنظمات صلاحيات التشريع،و تتمتـع بقدر من الاستقلال التنظيمي و الاداري و المالي في مجال التنفيذ في حدود الاقليمية الخاصة،التي تمثل نطاق اختصاصها.

ومنه تعتبر الجماعات المحلية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظم اللامـــركزية,حيث ترتكز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، وتباشر الهيئات اللامركزية صلاحيات في نطاق حيز جغرافي معين,كما هو الشان لوحدات الادارة المحلية في الجزائر(البلدية و الولاية) و الا كانت قراراتها واعمالها مشبوهة بعيب تجاوز الاختصاص الاقليمي، ممايعرضها للالغاء في حالة الطعن فيها, ففي هذا النوع تقوم وحدات اقليمية مستقلة بادارة الشؤون المحلية للاقليم او المنطقة المحلية، وهذا يستدعي وجود هيئات محلية متميزة يعهد بالاشراف عليها الى وحدات ادارية مستقلة، نشير الا ان هذا النوع مرادف لمصطلح الجماعات المحلية و الذي يختلف عن مصطلح الحكم المحلي الذي، لايوجد الا في الدول ذات النظام الفيدرالي ،كما تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر اكبرمن الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به في ظل نظام الادارة المحلية، ونظرا لاهمية الادارة المحلية بالنسبة لكيان الدولة و قوامها فانها تبني على اساس دستوري، مثلما هو حاصل في الجزائر، حيث تنص المادة11 من الدستور على ان (الدولة

تستمد مشروعيتها من الشعب)[1]، و الذي يمثل عن طريق المجالس المنتخبة والتي تمثل قاعـدة اللامركزية(المجالس الولائية و المجالس البلدية).ان جل العلماء والمفكرين لم يتمكنوا من اعطاء تعريف واحد و جامع و حاسم لمفهوم الادارة المحلية وماهية نشاطاتها وهذا يعود للعوامل، المعقدة و الغامظة التي تدخل في نسيجها,رغم ذلك لم يمنع هذا من تطور وازدياد وتشابك عمل الادارة في حياة الامم والدول حتى اصبحت الادارة ركيزة اساسية لاي تنظيم مهما كان صفة اختصاصه واهـدافه ومن هذا تعد الادارة اقدم من غيرها من التنظيمات عبرالعصور حتى و صلت الى ما عليه الان من انماط متعددة بصفة خاصة فـي الدولة العصرية.

لهذا يصعب اعطاء تعريف دقيق وشاما لكون ظاهرة الادارة المحلية هي ناتج تجارب وتنـوع الخبرات والكفاءات، المجتمعات، الخصوصيات ونعني بذلك بان الادارة تعبـر عن مرحلة في التطور الاجتماعي في بعض الاقطار والمجتمعات، وتعـد وظيفـة و استمرارية لضمان الوجود السياسي و النظام المؤسساتي فـي مجتمعات اخرى، كما ان الادارة و سيلة من و سائل مواجهة الازمات و تلبية حاجات المجتمع، واداة يستعان بهـا لاستنباط و سائل جـديدة وملائمة لتوجيه الاختراعات التكنولوجية بما تحقق تطور وسعادة الامم واحترام البيئة والمحيط.

اماالاستاذ **فيلار**: في كتابه: القانون العام والاداري، يعرف الادارة من مفهومها العام والواسع، يقصد بها مجوعة القرارات اللازمة من اجل تحقيق المتابعة وتوصيل الفكـرة، وسير المؤسسة وتسييرالاعمال.

المطلب الثالث:اللامركزية الإدارية.

مفهوم اللامركزية الإدارية:

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، ومع التقدم العلمي والتقني وبروز النظريات العلمية، ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث للتنظيم يتلازم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنية وعلمية سليمة، سيما مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداء الوظيفي

[1]-المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1967.

فيه، فكان تطور أسلوب المركزية الإدارية عن مرحلة التركيز الإداري إلى مرحلة جديدة هي مرحلة عدم التركيز الإداري كما يطلق عليه في فرنسا، أو الإدارة الميدانية كما يطلق عليها في إنجلترا[1].

أن اللامركزية تعني توزيع هذه الوظيفة وإختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزي وأشخاص معنوية عامة أخرى[2].

وعرف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة وصياغات مختلفة ولنها كلها تتجمع وتلتقي عند حقيقة " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محليـــة أو مصلحية تباشر إختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها "[3]

ولقد عرفها الأستاذ **الدكتور عمار عوابدي** بأنها هي :"ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية(الحكومـــة)، وبين هيئات و وحدات إدارية أخرى مستقلة، ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي–مصلحي– من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسات العامة، و الخطط الوطنية،وبين عملية تنفيذها وإنجازه"[4].

كما يعرفها الفقيه الفرنسي **R.chapus** بأنها :"تعني نقل بعض الصلاحيات مت من السلطة المركزية إلى الهيئات الإقليمية أو المرفقية والتي هي متميزة قانونا عنها، ومتعة تحت رقابة الدولة باستقلالية في التسيير"[5].

و من خلاصة هذه التعاريف السابقة يمكن القول بأن اللامركزية تقوم على فكرة الإعتراف بقدرة السكان المحليين على إدارة شؤونهم بأنفسهم إذ يقول الأستاذ و **الفقيه الفرنسي برتلمي** أن اللامركزية الحقيقية تتمثل في أن يدار إقليم معين من قبل منتخبين، لذا يجب أن يترك أمـر إدارة شؤون الوحدة المحلية إلى هيئة منتخبة من قبل نفس الـــوحدة، و لكن يجب أن

[1]-سامي جمال,أصول القانون الإداري , الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية, الجزء الأول1996,ص160

[2] نفس المرجع السابق ص170

[3] حسين مصطفى حسين ,الإدارة المحلية المقارنة,القاهرة,ديوان المطبوعات الجامعية, الطبعة2,1982,ص14.

[4] حسين مصطفى حسين,مرجع سابق,ص239.

[5] -R.chapus.droit administratif general.t1.2emedition.paris 1990.p298.

يبقوا خاضعين لسلطة الدولة الأم، بمعنى أن لا يستقل هؤلاء الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية بصورة كلية و مطلقة بل يجب أن يبقى للسلطة المركزية حق الإشراف والرقابة.[1]

-الفرع الأول: صور اللامركزية الإدارية

اولا: اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولةجانب من إختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية الإعتبارية و الإستقلال المالي والإداري.

و تستند هذه الصورة إلى فكرة الديموقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.2

ثانيا: اللامركزية المـــرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه مـن الضروري أن يمنح بعض المشاريـع والمرافق والمصالح العامة الشخصية الإعتبارية، وقدر من الإستقلال عن الجهات الإدارية المركزية مع خضوعها لإشرافها، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية3.

و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديموقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الإنتخابات في اختياررؤساء أوأعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه على أسلوب التعيين.

ولا يستند كذلك، على فكرة الديموقراطية، إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المـرفق وعلى ذلك ليس من حاجة للأخذ بأسلوب الإنتخابات فـي اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العمومية، بل نجد أنه يعتمد أسلوب التعيين.

---

[1]-علي خطار,الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية,الجزائر,مجلة الحقوق''كلية الحقوق, بن عكنون. السنة13.العدد2,يونيو1989,ص122.

[2]علاء الدين عشي ,مدخل القانون الإداري ,الجزائر,دار الهدى2009,ص62.

[3]-نفس الرجع السابق , ص63

الفرع الثاني: تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية

1-تؤكد المبادئ الديموقراطية في الإدارة : انها تهدف إلى اشراك الشعب في إتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية، إذ يعتبر هذا النظام مدرسة للديمقراطية وأنه لا ديموقراطية دون لا مركزية-[1].-

2-تخفيف العبئ عن الإدارة المركزية: إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في سير السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.

3-نظام اللامركزية أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، لا سيما و أن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة وإدارة الظروف والأزمات المحلية،و يرجع ذلك لما تعودوا عليه في مواجهتها و عدم انتظارهم لتعليمات السلطة المركزية التي غالبا ما تأتي متأخرة[2].

4-تحقيق العدالة في توزيع حصيلةالضرائب وتوفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبرمن المدن والأقاليم الأخرى.

ثانيا: عيوب اللامركزية الإدارية

1-يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات و الهيئات المحلية.

2-قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية و السلطة المركزية لتمتع الإثنين بالشخصية الإعتبارية ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصلحة المحلية على المصلحة العامة.

3-غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية وبالتالي هي اكثر إسرافا في النفقات بالمقارنة مع الإدارة المركزية[3].

---

[1]-الدكتور عمار بوضياف,الوجيز في القانن الإداري,جسور للنشر و التوزيع,الجزائر ,2007,

[2]ماجد راغب الحلو,القانون الاداري,ديوان المطبوعات الجامعية1996.

[3]-لوعيل رفيق,نفس المرجع السابق.

المطلب الرابع: المركزية الإدارية

الفرع الاول: مفهوم المركزية الإدارية :

تقوم المركزية –في مفهومها العام– على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة، بحيث يكون مركزيا كل نشاط في الدولة، تكون سلطة البث النهائي فيه من إختصاص فرد او هيئة مركزية. وقد تظهر المركزية في الميدان السياسي (المركزية السياسية) و ذلك عندما نكون امام نظام سياسي لا يسمح بالتعددية السياسية ويؤسس نهجه الدستوري على مبدأ تركيز السلطات السياسية في يد الفئة الحاكمة[1].

لقد عرفت المؤسسات المركزية في الجزائر حديثا تعديلات هامة، من خلال التعديل الدستوري الذي جرى منذ تاريخ (نوفمبر 2008)،خاصة فيما يتعلق بالمؤسسة التنفيذية التي تعد أساس المركزية الإدارية دون النظر للأجهزة الأخرى كالإستشارية منها،أو كما يسميها الفقه[2] السلطات الإدارية لإتخاذ القرار.

الفرع الثاني:أركان المركزية الإدارية

اولا: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة والتي يكون بيدها وحدها سلطة إصدار القرارات المختلفة والإشراف على مختلف المرافق العامة في الدولة.

ثانيا : توزيع موظفي الجهاز الإداري: سواء من كان منهم في العاصمة أو في الاقاليم– على درجات إدارية متصاعدة تتبع كل درجة منها الاخرى مكونين بذلك هرما إداريا نجد في قاعدته صغار الموظفين وفي قمته الرئيس الإداري الأعلى وهو الوزير. و يستتبع هذا التسلسل الهرمي تدرج تصرفاتهم القانونية.

ثالثا : أن يكون لكل عضو في درجة إدارية أعلى سلطة من دونه في السلم الوظيفي، وهو ما يسمى بالسلطة الرئاسية، وممارسة السلطة الرئاسية إما أن تتعلق بأشخاص المرؤوسين أو بأعمالهم[3].

[1]-محمد علي خلايلة,الإدارة المحلية,دار الثقافة للنشر و التوزيع,الطبعة الاولى,2009‘,ص24.
[2]-د-ناصر لباد,الوجيز في القانون الإداري,الطبعة الثانية,مطبعة حسناوي,الجزائر,2008,ص99.
[3]-د محمد علي خلايلة, نفس المرجع السابق,ص26.-

الفرع الثالث : صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية من الناحية العملية صورتين هما:

-التركيز الإداري.

-عدم التركيزالإداري.

أولا : التركيز الإداري

يقصد به حصر سلطة البت والتقدير النهائي في كل الأمور بيد الرئيس الإداري الأعلى (رئيس الدولة، الوزير، المدير العام) دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه في ممارسة هذه السلطة، إن هذه الصورة من المركزية والتي يسميها البعض بالمركزية المتطرفة-1- لم يعد من المتصور وجودها اليوم مع إتساع مساحة الدولة و تشعب واجباتها ومهامها.

ثانيا : عدم التركيز الإداري:

أما عدم التركيز الإداري – أو ما يسمى بالمركزية المعتدلة – فيعني أن يقـــوم الرئيس الإداري بنقل سلطة البت والتقرير النهائي في جانب من إختصاصاته إلى نـوابه ومرؤوسيه دون الرجوع إليه.ويتحقق عدم التركيز الإداري بأحد الأسلوبين :

1-أن يكون هناك نصوص تشريعية صريحة توزع الإختصاصات بين الرؤساء و المرؤوسين.

2-أن يكون هناك تفويض للإختصاصات من الرؤساء إلى المرؤوسين بحيث يمارس المرؤوس جانبا من إختصاصات الرئيس الذي يقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الرقابة والإشراف.

الفرع الرابع : تقدير المركزية الإدارية

أولا : مزايا المركزية الإدارية

1-تقوي سلطة الحكومة المركزية وتحقق هيمنتها على مختلف أرجاء الدولة .

2-هي الأسلوب الأمثل لإدارة المرافق العامة التي تهم جميع المواطنين في الدولة (المرافق العامة القومية) إذ تضمن مركزية الإدارة في هذا المجال أن تؤدي تلك المرافق خدماتها وواجباتها على أحسن وجه.

[1]د.عثمان خليل ,الإدارة العامة و تنظيمها, القاهرة,1947,ص186. هذا المرجع مشار إليه في كتاب د.محمد علي الخلايلة الإدارة االعامة, مرجع سابق,ص27-

3-تؤدي المركزية إلى توحيد النظم والإجراءات الإدارية في الدولة نظرا إلى وحدة المصــدر الذي تنبثق منه ويؤدي إلى تجانس هذه النظم .

4-تساهم في تقليل النفقات العامة والإقتصاد فيها وذلك راجع إلى محدودية الوحدات الإدارية في ظل النظام المركزي.

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية

1-عدم ديمقراطية الأسلوب المركزي لأنه لا يعطي للمواطنين الفــرصة لاختيار من يمثلهم و يتولى إدارة مرافقهم المحلية.

2-زيادة اعباء العمل على موظفي السلطة المركزية مما يؤدي إلى البطء والتعقيــد في اداء الخدمات التي تقدم للمواطنين.

3-عدم ملاءمة القرارات الإدارية المركزية في كثير من الأحيان للواقع المحلي لعدم إلمام متخذيها بإحتياجات سكان الوحدات المحلية وظروفهم.

4-تركيز المشروعات الكبيرة في العاصمة والمدن الكبرى وإهمــــال باقي الوحدات المحلية.

المبحث الثالث : تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم

المطلب الأول : التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم.

هناك جدلا واسعا بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية local administration ومصطلح الحكم المحلي Government local يعتقد بعضهم بوجود إختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين ان الثاني هو(الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الإتحادية الفدرالية ، كما انه يوجد رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين، يتلخص في إعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأبعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظـام الحكم المحلي[1].

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثيرا من الباحثين،و يدعو إلى التفريق بين المصطلحين، و يرونه اختلاف في التعبير،بمعنى ان لهما مدلولا واحدا، و أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى . و هنا لابد من التأكيد أن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية , بالـــــرغم من ان كل أعضاء المجالس المحلية يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب فقط، وفي حين ان النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي،بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974[2].

و هنا لا بد من التأكيد على أن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في إتخاذ قراراتها بصورة مستقلة و تتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم، قوي، بصرف النظرعن التسميات ولا أدل على ذلك من أن مظاهر مقومات الإدارة المحلية نظريا، ومن خلال التشريعات في كثيرمن قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية تبدو عظيمة وكافية من خلال الأطر التنظيمية والإنتخابات التي

---

[1]-عبد الرزاق الشيخلي, العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية-دراسة مقارنة , ندوة , المعهد العربي لإنماء المدن , بيروت,23-24 سبتمبر 2002.

[2] المرجع نفسه.

يتضمنها التشريع، لكن الواقع العملي يوضح بجلاء ضعف تلك الوحدات المحلية مقابل السلطةالمركزية صاحبة الوصاية شبه المطلقة على هذه الوحدات[1] .

المطلب الثاني : التمييز بين الادارة المحلية و عدم التركيز الإداري .

في التعريف السابق (للتركيزالاداري) و(عدم التركيز الاداري) قلنا ان الحاكم الاداري يستطيع في حالة عدم التركيز الاداري البت في بعض الامور، دون الرجوع الى الرئيس الإداري الاعلى وهذه تمثل نقطة إتفاق و حالة من التشابه بين عدم التركيز الإداري وموضوع الإدارة المحلية، في الحالتين تخرج سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من يد السلطات المركزية في العاصمة وتمارس من قبل جهات أخرى توجد في الاقاليم، و من هنا فقد قيل ان عدم التركيز الإداري يعتبر خطوة على الطريق للأخذ بنظام الإدارة المحلية والإنتقال من مرحلة تطبيق المركزية الإدارية الخالصة و الأخذ باللامركزية الإدارية بجوار النظام المركزي[2].

-أهم الفوارق التي تميز عدم التركيز الاداري والادارة المحلية:

1-أسلوب عدم التركيز الإداري يندرج تحت مظلة المركزية الإدارية في حين ان الادارة المحلية تندرج تحت مظلة اللامركزية.

2-عدم التركيز الاداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية وانما يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين أعضاء سلطة إدارية واحـــدة، أما في نظام الإدارة المحلية فهناك تعدد السلطات الادارية حيث توزع الوظائف بين الحكومة المركزية و مجالس محلية منتخبة تتمتع عادة باستقلال مالي و اداري .

3-في حالة عدم التركيز الاداري تتخذ القرارات الادارية وتبرم العقود الادارية بإسم الدولة من خلال موظفيها في الاقاليم، اما في نظام الادارة المحلية فإن المجالس المحلية ذاتها هي التي تتخذ القرارات و تبرم العقود باسمها و لحسابها .

4-للادارة المحلية اهمية سياسية و بعـد ديموقـراطي لأنها تترك امر إدارة معظم المصالح المحلية لممثلي المواطنين في الاقاليم، في حين ان عدم التركز الاداري ليس له مثل هذه الاهمية اذ انه مجرد تطبيق لقانون "الفن الاداري"[3].

---

[1] د.محمد علي الخلايلة ,مرجع سابق، ص 58

[2]- سليمان الطماوي،الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة،دار الفكر العربي، القاهرة1992.

[3] د.محمد علي الخلايلة ,مرجع سابق,ص59.

5-في نظام الادارة المحلية تخضع المجالس المحلية للوصاية الإدارية، وهي مجرد عملية رقابة وإشراف من قبل الحكومة المركزية، في حين يخضع الموظفون في الاقاليم فــي ظل عدم التركيز الاداري للسلطة الرئاسية .

المبحث الرابع : أهمية الادارة المحلية

-المطلب الاول الأهمية السياسية

ترتبط الاهداف السياسية في الادارة المحلية بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب و هذا المبدأ يحقق أهداف منها :

1-الديموقراطية :

تعتبر الديموقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الادارة المحلية، وتتمثل هــذه الديموقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحي ,لتتولى الحكــم والإدارة في هذه المجتمعات، و كثيرا ما يقال ان اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديموقراطية، وان ديموقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديموقراطي بالدولة كلها[1].

كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدربهم على أصول العمل السياسي.

هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسؤوليات .

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 نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبيات قبلية او طائفية أو إقليمية او غيرها.

3-تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للــدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الخارج او في الداخل.

المطلب الثاني : الأهمية الادارية

تتلخص الاهمية الادارية في نقاط اهمها:

1-تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الامثل للموارد المتاحة وتــوفير الخدمات للموطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا

[1]-د.محمد فتح الله الخطيب و الاستاذ صبحي محرم, الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي , دار النهضة العربية ,القاهرة,1966,ص14.

إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة. وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

2-تغير أنماط الاداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات اهلها وتفادي تنميط الاداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية[1].

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

المطلب الثالث : الاهمية الاقتصادية

تتمثل الاهمية الاقتصادية لنظام الادارة المحلية فيمايلي :

1-توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية و ايرادات املاك 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 و حاجات المواطنين فيها.فالمجالس المحلية اقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح و اقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية .

3-تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد عل المستوي المحلي.

المطلب الرابع : الأهمية الاجتاعية

تبرز الاهمية الاجتماعية لنظام الادارة المحلية فيمايلي:

1-اثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لادارة شؤونهم المحلية لان المواطن سيشعر بانه يشارك بفعالية – من خلال ممثليه في المجلس المحلي–في ادارة مصالحه اليومية، وهذا من شأنه ان يفجرالطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

2-يساهم نظام الادارة المحلية–اذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة الى درجة من الوعي الثقافي والسياسي–في تحول الولاء من ولاء للاسرة و العشيرة الى ولاء للوطن وللمصلحة العامة.

[1]–طعيمة الجرف،مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة،القاهرة1962،ص25.

3-خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفتهم بان حصيلتها ستدفع لانشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة.

4-خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية،اذ يكون للمواطن في مختلف ارجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات.

5-خلق نوع من التنافس لدى سكان الاقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شانه ان ينعكس ايجابا على المصلحة العامة للدولة.

الإدارة المحلية و الاتجاهات الحديثة لتطويرها، حيث تم تكريس الفصل للثاتي لضبط تصور واضح بخصوص المفاهيم المطروحة في ادبيات الادارة المحلية و اللامركزية ، و كذا اهم الاتجاهات الحديثة لتطويرها.

المبحث الاول : اساليب تشكيل المجالس المحلية.

المطلب الاول : الانتخاب

اولا : الانتخاب وسيلة ديموقراطية :

لقد ذهب جانب من الفقهاءإالى ان النظام اللامركزي يعد امتدادا لفكرة الديموقراطية في المجال الإداري لذا يجب ان يقوم على الانتخاب، فالانتخاب هو الطريقة الاساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية، و يمثل شرطا ضروريا لوجود اللامركزية[1].

ان فكرة الديموقراطية تتمثل في الانتخابات التي تعكس رأي الشعب وإرادته وحريته في اختيار ممثلين له يعبرون عن امانيهم، وان الحريات المحلية هي جزء من الحريات العامة التي هي أساس كل نظام ديموقراطي.

لذا فالديموقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، و الديموقراطية الادارية تحقق مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية [2].

ان اللامركزية الاقليمية هي انعكاس للمبدأ الديموقراطي ي فمجال الادارة، لذا نرى ان الارتباط وثيق بين اللامركزية والمبدأ الديموقراطي وبذلك يكون الانتخاب أقوى دعائم المبدأالديموقراطي فيجب ان تشكل السلطات المحلية بالانتخاب[3].

وينتقد الانتخاب لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة والتزوير والمحاباة، و من الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب، فوز عناصر غير كفأة و ليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية .

بالنسبة للعيوب الشكلية هي سائدة في كل أنظمة العالم أما العيوب الموضوعية التي تبتعد عن الخبرة والكفاءة و حسن الاختيار لا زالت سائدة في بعض الـــــــدول، اذا العيوب ليست في عملية الانتخاب بل تتمثل في كيفية استعمال الانتخاب.

ANDRE ;DE LAUBADER ,traité de droit administratif,6ed,L.G.D.J ,1973,p901.-

2-سليمان محمد الطماوي ,الادارة المحلية,مجلة العلوم الادارية,سنة1968,ص16.

3-عوابدي عمار ,مبدأالديموقراطية الادارية و تطبيقاتها في النظام الاداري الجزائري,ديوان المطبوعات الجامعية,الجزائر ,سنة 1984,ص22 و ما بعدها.

فالعلاقة بين اللامركزية والديموقراطية تترتب عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب وذلك لارتباط الديموقراطية بالانتخاب، لذا يظل الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديموقراطية وضمانا لها على المستوى المحلي، ويعد الوسيلة الاساسية التي تدعم استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، فلا يتحقق هذا الاستقلال إلا باختيار اعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب.

ثانيا : الانتخاب ضمانا لاستقلال الهيئات المحلية:

يستند أنصار الانتخاب كطريقة لتشكيل السلطات المحلية إلى أنه يضمن استقلال السلطات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، لان التنظيم اللامركزي الاقليمي يهدف إلى منح السلطات المحلية في مباشرة صلاحياتها الادارية المحلية قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية .

و يرى الفقيه **هوريو** ان اللامركزية تتضمن أمرين هما إنتخاب المجالس المحليــة، وان تتخذ هذه المجالس القرارات المتعلقة بالمسائل المحلية، لانه في ظل نظام المركزية الادارية فان الموظفين هم معينون من قبل السلطة المركزية ويخضعون لها عن طريق لهاعن طريق السلطة الرئاسية[1].

ويبين **الاستاذ كادوا** ان الارتباط وثيق بين استقلال السلطات المحلية في ظل التنظيم اللامركزي وبين ضرورة تشكيلها بالانتخاب ففي اللامركزية الاقليمية تكـون سلطة اتخاذ القرارات الادارية من صلاحيات السلطات المحلية مع الاعتراف لها بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية لذا يجب ان يكون تشكيلهاعن طريق الانتخاب ويرى ان التنظيم اللام،ركزي يتضمن امرين وهما وجود إطار جغرافي يشعر الافراد بوجود مجموعة مصالح تربطهم، و ان يكون هناك ممثلون منتخبون يتمتعون باستقلال حقيقي فيما يقومون به من اعمال إدارية[2].

1- HAURIOU ,PRECIS élém,1933,3édition,p28.

2- CADOUX ,l'avenirde de la décentralisation territoriale,A.J.D.A ,1963,p263.

لقد استقرت دراسات الادارة المحلية على الاخذ بمبدا الانتخاب لانه ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي السليم[1]، يقدم الانتخاب الاعضاء الاكثر تمثيلا للمصلحة المحلية ،لان اختيار اعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين يؤدي إلى ضياع الشؤون المحلية[2].

لقد اخذت معظم التشريعات الحديثة بمبدأالانتخاب فيتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة الناخبين المحليين، إلا ان التساؤل الذي يطرح ما هو المسلك الذي اتبعه المشرع الجزائري في تشكيل المجالس الشعبية المحلية ؟

ان المادة 16من الدستور تنص على" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " ففي الجزائر نجد ان الديموقراطية المحلية هي اساس بناء الدولة لذا ركزت النصوص على مبدا انتخاب اجهزة الهيئات المحلية[3].

المطلب الثاني : التعيين الكامل

ان التعيين يهدف الى توفير الاعضاء ذوي الخبرات الفنية والادارية والذين قد لاتتاح لهم الفرصة من خلال اسلوب الانتخاب، كما يهدف هذا الاتجاه الى خلق مجالس محلية يتولى ادارتها اعضاء يمثلون مختلف الشرائح الاجتماعية في الاقليم وممن يشهد لهم بالولاء والتبعية للسلطة المركزية في العاصمة.

و قد قيل في هذا الاسلوب مجموعة من المبررات والحجج يمكن اجمالها فيما يلي :

ان الانتخاب في نظام الادارة المحلية يمكن ان يشكل تهديدا لوحدة الدولة السياسية على اعتبار ان المجالس المحلية و بمرور الزمن قد تستقل فيها الوحدات المحلية وتشكل دويلات منفصلة عن جسم الدولة.

-ان اسلوب الانتخاب وخاصة في الدول النامية التي لم يصل المواطن فيها الى درجة كافية من الوعي السياسي، قد لا يفرز اكفأ المرشحين وذلك بالنظر الى ان الانتخاب لا يقع بالضرورة على المرشح الاكفأ والاجدر بعضوية المجلس.

1-د.محمد كامل ليلة,الديموقراطية و الادارة المحلية, المجلد الرابع,سنة 1966,ص568-570.

2-د. عثمان خليل عثمان, المرجع السابق,ص36.

3-الميثاق الوطني لسنة 1986-ص179-183.

-قانون البلدية و قانون الولاية سنة 1990.

-المادة 16 من دستور سنة1996.

ان المرشح المنتخب لن يكون –وفقا لانصار اسلوب التعيين – قادرا على القيام بواجباته ومسؤولياته على نحو سليم، اذ ستكثر المخالفات والتجاوزات من المجلس المنتخب تحت تأثير العواطف الشخصية.[1]

–يقارن اصحاب هذا الاتجاه بين وضع رؤساء المجالس المحلية واعضائها و بين القضاة، قائلين بانه يمكن النص على توفير ضمانات استقلال المجالس المحلية كما هو الحال بالنسبة للقضاة دون الحاجة الى اللجوء لأسلوب الانتخاب.

المطلب الثالث : الجمع بين الانتخاب و التعيين

ان انتخاب المجالس المحلية امر تقتضيه النزعة الديموقراطية،فإذا راى المشرع ان المجتمع لم يصل الى درجة من الوعي العام، و ان الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه،فإنه يتجه الى الجمع بين الانتخاب والتعيين وتستكمل السلطات المحلية الكفاءة الفنية اللازمة على ان تكون الغالبية للاعضاء المنتخبين.

مما تقدم نرى ان معظم الدول تشكل المجالس المحلية على اساس الانتخاب المباشر، فيتم اختيار اعضائها بواسطة الناخبين المحليين [2].

اذ ان الارتباط وثيق بين اللامركزية الادارية ومبدا الديموقراطية، حيث الملاحظ ان استقلال الهيئات اللامركزية لا يخل بوحدة الدولة ولا يؤدي الى انفصال الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لأن العلاقة بينهما تكون قائمة بواسطة الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية .

1–د.محمد علي الخلايلة, مرجع سابق، ص 90

2–مزياني فريدة ,المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري, رسالة دكتوراه في القانون,سنة 2005، ص 30.

المبحث الثاني:أليات عمل الادارة المحلية

المطلب الاول: فلسفة الادارة المحلية.

تنطلق فلسفة الادارة المحلية من الدوافع والاهداف التي انشاء نظام الادارة المحلية اصلا من اجلها و من خلال العوامل البيئية الداخلية و الخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة الادارة المحلية على التكيف لظمان ديمومةا ستمرار هذه الانظمة.

وبمعنى اخر ان فلسفة الادارة المحلية تحاول الاجابة عن تساءل و هو:

لماذا لاتقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دمون ان تشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

ان الاجابة على السؤال يقودنا الى منهج فلسفة الحكومة في ادارة المرافق العامة والمحليةحيث ان لرغبة الدولة في توفيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات و المصالح المحلية ذات اللاولوية، و المساس المباشر لحياة المواطنين،قد يكون هو الدافع الرئيسي لتوزيع الوظيفة الادارية بين المركز و الهيئات المحلية، ومن الدوافع الرئيسية او الاهداف التي يسعى نظام الادارة المحلية الى تحقيقها من وراء تدني هذا النظام يمكن تلخيصها فيمايلي:

اولا- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات, نظرا لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبئ تقديم كافة الخدمات للمواطنين .

ثانيا-ضمان عدالة توزيع الخدمات على الاقاليم المختلفة، والعمل على تكافئ الاعباء المالية مع الخدمات التي يتلقاها الخدمات للمواطنين.

ثالثا-اهمية اشراف المواطنين في ادارة شؤونهم،و ضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية ادارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الاخرى.

رابعا- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية و ضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة و الكفائة والفاعلية.

خامسا-تقوية البناء الاجتماعي و السياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الايجابية بدلا من تركيزها في العاصمة.

سادسا: تدريب و تاهيل القيادات المحلية على اساليب الحكم .

المطلب الثاني:اهداف الادارة المحلية

من منطلق فلسفة الادارة المحلية يمكن استنتاج الاهداف التالية للادارة المحلية :

أولا–الاهداف السياسية.

أ–الديمقراطية والمشاركة:

تعتبر الديمقراطية والمشاركة احد الاهداف الاساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الادارة المحلية وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في ادارة الشؤون المحلية تاسيسا على مبداء حكم الافراد لانفسهم بانفسهم في ادارة الخدمات وتوزيع المشاريع الانمائية .

ب–دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي :

ان نظم الادارة المحلية تسهم في القضاء على استئصار القوى السياسية و تسلطها داخل الدولة,مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا.

جـ–تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة:

و ذلك بتوزيع الاختصاصات في العاصمة، و يمكن ان يظهر اثر ذلك عند تعرض الدولة الى ازمات و مصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة .

ثانيا– الاهداف الادارية:

يعتبر نظام الادارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والاشـراف على ادارتها و تتلخص هذه الاهداف في مايلي :

أ–تحقيق الكفاءة الادارية: لقد اشار **براونج** BRAOWING من ان اهم حسنات النظام اللامركزي هو مايتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث ان هذا النظام من و جهت نظره اكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية .

ب–القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها. الادارة الحكومية،وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية الى هيئات و اشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية و يستجيبون لها بدون عوائق اوروتين ومن خلال رقابة واشراف المستفيدين من تلك الخدمات .

جـ–خلق روح التنافس بين وحدات الادارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والابداع و الاستفادة من اداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

د-تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجةعادة الخدمات المطلوبة و يشرفون على ادارتها، و يمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

ثالثا : الاهداف الاجتماعية .

تتركز الاهداف الاجتماعية فيمايلي:

أ-تسهم الادارة المحلية بربط الادارة الحكومية بالقاعدةالشعبية بمايظمن تفهم الطرفين لاحياجات و اولويات المجتمعات المحلية وسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.

ب-دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وارادته ورغبته في المشاركة بادارة الشؤون المحلية ضمن سياق الاطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

ج-احساس الافراد بانتمائاتهم الاقليمية والقومية، وتخفيف أثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسعها بالتنظيمات الحديث.

المطلب الثالث:آلية تسيير المجالس المحلية و رقابة السلطة المركزية عليها

الفرع الاول : المجلس الشعبي البلدي:

أ-تشكيل المجلس البلدي.

يتشكل من مجموعة منتخبة يتم اختيارها من قبل سكان البلدية بوجب اسلوب الاقتراع العام السري و المباشر،وذلك لمدة خمسة سنوات[1]. ويختلف عدد اعضاء المجلس بحسب التعداد السكاني للبلدية و الذي حددته المادة 97 من قانون الانتخابات .

ب-تسيير المجلس البلدي:

يعقد المجلس اربعة دورات عادية في السنة و يمكنه ان يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه او ثلث الاعضاء او الوالي ، وتكون الجلسات علنية بغرض توسع الرقابة الشعبية ، ويمكن ان تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرتهما المادة19 من قانون البلدية و هما دراسة مسألة تاديبية خاصة بالاعضاء او موضوع يتعلق بالامن والمحافظة على النظام العام.

1 مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 30.

جـ-المداولات :

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات تحكمها القواعدالاساسية التالية[1]:

1-العلانية : يجب ان تكون مداولات المجلس علنية .

2-تحرير المداولات : تجرى و تحرر باللغة العربية.

3-التصويت: تتخذ المداولات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الممارسين الحاضرين،ع مع صوت الرئيس عند تساوي الاصوات[2].

4-الوكالة : يسمح القانون البلدي بالتصويت بالوكالة بين الاعضاء.

الفرع الثاني : المجلس الشعبي الولائي.

أ: تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الولائي لمدة خمسة سنوات بطريقة الاقتراع السري على القائمة ،وتجرى الانتخابات في الاشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة الجارية، ينتخب الرئيس بالاقتراع السري و بالاغلبية المطلقة من بين اعضائه، و في حالة تساوي الاصوات يختار الرئيس الاكبر سنا[3]

ب-تسيير المجلس الولائي:

يعقد المجلس الولائي اربعة دورات عادية في السنة ,مدة كل واحدة 15يوما على الاكثرو التي يمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار من اغلبية اعضائه لمدة لاتتجاوز سبعة ايام, او بطلب من الولي, و تعقد هذه الدورات خلال شهر مارس,جويلية , سبتمبر, ديسمبر, كما يمكن ان يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه او ثلث اعضائه او الوالي.

جـ-مداولات المجلس :

تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فـور قيام الوالي بنشرها وتبليغها في آجال لاتتعدى خمسة عشرة يوما، الا في حالة و جود احكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به.

1خالد الزعبي،تشكيل المجالس المحلية،عمان،دار الثقافة،1993.

2صالحي عبد الناصر،الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية ة التبعية،مذكرة ماجيستير،جامعة الجزائر .

3-محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق.

و لاتنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية الا بعد المصاقة عليها:

1-الميزانيات والحسابات.

2-احداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية.

و تبطل المداولات التالية بحكم القانون :

1-مداولات التي تخرق القانون او التنظيم

2-مـداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسالة خارجة عــن صلاحياته

و يعلن عن البطلان بقرار مسبب مـن وزير الداخلية وتكون قابلة للالغاء المداولات التي يشارك فيها اعضاء من المجلس معنيون بالقضية موضوع المداولة، و يصدر الالغاء بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية، و يمكن للوالي ان يطلبه خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لاختتام الدورة ، و يمكن لكل ناخب اودافع ضريبة ان يطعن خلال اجل خمسة عشرة يوما من اشهار المداولة، و يفصل وزير الداخلية فـي الطعن خلال مدة شهر، و حالة عدم صدور رد بعد انقضاء هذا الاجل تصبح المداولات نافذة[1].

الفرع الثاني : رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية

تعد الرقابة الادارية مجموعة من الصلاحيات مقررة قانونا للسلطة المركزية للرقابة علـى الهيئات الادارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة ,و تستهدف هذه السلطة السياسية للدولة و تنصب هذه الرقابة على كل من اعمال السلطة اللامركزية وعمالها و تتجلى مظاهر هذه الرقابة فيمايلي :

أ-الرقابة على الهيئات : ان انشاء او الغاء وحدات الادارة المحلية من اختصاص السلطة المركزية و بالتالي فان السلطة المركزية قادرة على ان تتحكم في مصير الوحدات اللامركزية من خلال الانشاء، الحل او الايقاف.

ب-الرقابة على الاشخاص و اعمالهم : تمارس السلطة الوصية رقابتها عى كل الاشخاص المعينين و المنتخبين و ذلك من خلال:

- احتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض اعضاء الهيئات اللامركزية.

-حق و قف وعزل الاعضاء سواء المعينون او المنتخبون.

1صالحي عبد الناصر،الجماعات الاقليمية بين التبعية و الاستقلال، مذكرة ماجيستير،جامعة الجزائر.

-حق الحصول على اية معلومة او وثيقة تراها السلطة المركزية ضرورية لعملية الرقابة.

- حق احتكار كافة القرارات في الظروف الاستثنائية، كحالات الحروب والكوارث الطبيعية.

-كمايمكن لنظام الادارة المحلية من ادراك حاجات المواطنين المحليين وفرصة لممارسة تجارب ادارية متعددة بغيت الوصول الى افضل الاوضاع لاشباع حاجات الافراد

وبالتالي فهي : تعكس نوع من الديموقراطية واشراك الافرا في الادارة واتخاذ القرارات التي يرون انها تصب في مصلحتهم.

المبحث الثالث : الإتجاهات الحديثة لتطوير الادارة المحلية

المطلب الاول : تقييم الاداء المؤسسي في وحدات الادارة المحلية .

استنادا على تجارب الغير فــي تعظيم القدرات الابداعية والتطويرية للسلطات المحلية نتساءل كيف هو حال الادارة المحلية في الجزائر؟ .

وما هي حدود و قيود قدرات الادارة المحلية الجزائرية؟ و ما هي الفرص المتاحة لترشيد أداء الجهاز الإداري كونه يعد المحك الاول لعلاقة المواطن بالدولة؟

من اجل المعرفة العملية لعلاقة تخلف البيئة السياسية و الادارية و الاجتماعية و الثقافية بعجــز بناء الحكم الصالح للادارة المحلية في الجزائر, يمكن مقاربة الموضوع من خلال التطـــرق الى خصائص الحكم السيئ او غير الصالح .

و من اهم الخصائص التي تعوق التنمية الادارية الشاملة في الجزائر :

1–الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصلحة الخاصة و المصلحة العامة، و بين المال العام و الخاص، و يتجه بشكل دائم الى استخدام المــوارد العامة او استغلالها لصالح مصلحة خاصة .

2–الحكم الذي ينقصه الاطار القانوني و لايطبق مفهوم حكم القانون.

3–الحكم الذي لديه عدد كبيرمن المعوقات القانونية والاجرائية امام الاستثمار الانتاجي،بما يدفع نحو انشطة الربح الريعي والمضاربات.

4– الحكم الذي يتميز بوجود اولويات تتعارض والتنمية تدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

5– الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة و غير شفافة للمعلومات، ولعملية صنع القرار بشكل عام، و عمليات و ضع السياسات بشكل خاص.

6– الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد[1].

1مزياني فريدة،المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية،مذكرة دكتوراه،جامعة قسنطينة.

واذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم مناطق العالم فان الدول العربية ومـن بينها الجزائر تعد ادارة الحكم فيها اضعف من مناطق العالم الاخرى ،وهـذا مابينته دراسة البنك الدولي و تقرير التنمية الانسانية العربية .

و بناءا على هذه الخصوصيات التي تثبت و اقع المجتمعات المستظعفة صحتها, فانه لايصعب على من يراقب العمل التنموي الاداري في الجزائر ان يلاحظ مدى فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال الى يومنا هذا في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم صالح, و مدى تخلف نسقها السياسي والاداري وعجزه في مواجهة الضغوطات الانمائية، و تحقيق طموحات المواطنين و تلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

و على هـــذا الاساس، وفي محاولة لرسم اطار واضح و محدد حول خصوصية بيئة الادارة المحلية الجزائرية, ومن خلاله نرى ان جميع هذه الخصوصيات ترتبـــط اساسا بمشكلة التخلف السياسي والاداري [1].

وبطئ عملية المشاركة الديمقراطية ، الامر الذي ادى الى وضع حد للقوة و النفوذ النسبي للمؤسسات الديموقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمـع امدني.

وفي ضل هذا الاختلال البنيوي والوظيفي في توازن السلطات وضعف النمو السياسي نمت العديد من الامراض المكتبية وخاصة انتشار الفساد الاداري.

ويعتبر هذا الاخير السبب الرئيسي فـي تباطئ التنمية المحلية وضعف فـي اجهـــزة الرقابة و المسائلة داخل المجالس الشعبية المنتخبة.

ولعل حجم مشكلة الفساد في الاجهزة الادارية المحلية الجزائرية ، و مخاطر تشعبها و تفاقمهـا تستدعي تفعيل آليات لمحاصرة الظاهرة و القضاء على تداعياتها السلبية على عملية بناء القدرات المحلية وفق استراتيجية شاملة وواضة ومتكاملة بعيدة المدى ،و ليس اجراءات ظرفيـــة قائمة علـــى التغيير الشكلي والتي تكون اقرب الى ادارة الفساد.

1–د.محمد الصغير بعلي،قانون الادارة المحلية، دار العلوم،الجزائر2004.

المطلب الثاني: مقترحات استراتيجية اصلاح الادارة المحلية

ان اصلاح الادارة المحلية ودعم التنمية وتقليص مظاهر الفساد يمكن ان يعتمد على وجود قيادات ادارية محلية كفأة تتناسب والوظائف المسندة اليهم و ظرورة تميزها بالخصائص التالية:

1-القدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها،وحل التناقضات التي تنشاء بين الاطراف المختلفة، وفك التحالفات المقاومة للاصلاح.

2-القدرة على تحديد الاهداف والسياسات والاجراءات بوضوح، و دراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل و المقارنة حتى تكون اهداف قابلة للتحقيق دون ان يترتب عليها استنزاف للقدرات و الطاقات المحلية في مجالات عديمة الفائدة.

3-القدرة على الحركة و المبادئة و الابتكار و مواجهة المواقف والتغيـــرات التنظيمية والتكنولوجية والبشرية، كذلك القدرة على مواجهة الازمات .

4-القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، و العمل على حدود قدرات التنظيم البشري و المادي.

5-القدرة على التنفيذ بكفاءة و فاعلية ،والمهارة على بلورة السياسات وتحديد الاهداف ضمن القدرات المتوفرة، والقدرة على ترجمة السياسات الى الواقع العملي[1]

ونظرا لاهمية تنمية الادارة المحلية فانه من الضروري ان تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الاصلاح الاداري(**عمار بوحوش**) تتناول جميع جوانب العملية الادارية واجراءاتهاوالجوانب السلوكية المرتبطة بها، كالجوانب التنظيمية والاجرائية،والقانونية وتحسين اجراءات التوظيف وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق،وتكافئ الفرص من اجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة اشكالها و تطوير خطة ووصف الوظائف و تحليلها.[1]

1-د.محمد ياسين غادر، نفس الرجع السابق.

نموذج من التجربة الاجنبية في مجال تطوير القدرات الابداعية للسلطات المحلية:

تثير الادبيات في الادارة المحلية الى اهمية تطوير وتعظيم القدرات الابداعية والتطويرية للسلطات المحلية، والتركيز على إرضاء المواطن. ويتطلب حكم المجتمع من السلطات المحلية ان تنظر الى خارجها، فالعبرة لم تعد بالخبرة ذاتها، و لكن في قيمتها كما يراها المواطن،سواء هذه الخدمات تقدم مبارة او من خلال هيئات اخرى .

في سنة 1993 بادرت مؤسسة علمية بحثية المانية تدعى FONDATION BERTELSMANN بتاسيس بحيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها لبقدرة على الابتكار تقديم الخذمات. وكلفت بهذا الشأن علماء و باحثين متخصصين في الادارة المحلية والتنمية الادارية بإجراء تحقيق من اجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على هذه الجائزة الاولى.

وقد تم وضع سبعة معايير يتم على اساسها اختيار افضل تجربة من بين تجارب هذه الدول هي:

اولا: الاداء و سير العمل في ظل رقابة ديموقراطية.

ثانيا: التوجه الى المواطن.

ثالثا: التعاون بين السياسيين و الادارة .

رابعا: الادارة اللامركزية أي نقل تحمل المسؤلية و الموارد المالية الى المستوى الادنى الذي يتعامل معه المواطن.

خامسا: الرقابة و رفع التقارير.

سادسا: ان يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني ونظام مسار وظيفي يركز على الاداء.

سابعا: القدرة على الإبتكار و التطوير في ظل المنافسة.

وقد اختيرت مدينة فينيكس بولاية اريزونا بالولايات المتحدة الامريكية، ومدينة كريست تشارش السويسرية.

انتهى هذا البحث بنشر تقريرين الاول عام 1997 و الثاني عام 1998،و خلص البحث العلمي الى ان رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن إلا أنها اتحدت في منهج معالجة القضايا المحلية[1].

بالتالي ادركت المدن محل البحث قيمة ثروة اشراك المواطنين والمجموعة في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن اختصاصاتها، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديموقراطية التمثيلية، ويكون اشراك المواطن بطرق متنوعة: الحركة الجمعوية، النقابات، النخب العلمية...و بالتالي الانتقال الى مفهوم جديد للادارة المحلية وهو"الديموقراطية التساهمية".

المطلب الثالث-مفهوم الحكم الراشد للادارة لمحلية(الحوكمة المحلية)

ظهر مفهوم الحكم الراشدل في عام 1989 ، خاصة في كتابات البنك الدولي في اطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطورعلم الادارة من جانب آخر.

فعلى المستوى العملي، لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة،بل اصبح هناك فاعلون أخرون مثل المنظمات،المؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

وعليه، فانه من الجانب الاكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من اساليب ادارة الاعمال والادارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين،التركيزعلى النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الاقدمية والتدرج الوظيفي)

ونتيجة ماسبق حدث الانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحليةالمنتخبة،الى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وفيما يتعلق بتحديد مفهوم الحكم الراشد[2]، فهو يعني وفقا للبنك الدولي نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، وليس مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بادارة شؤون الدولة والمجتمع،ولذلك يركز، هذا المفهوم على قيم المسائلة والشفافية، والقدرة على التنبؤ، والمشاركة الواسعة من جميع قطاعات المجتمع.

1فتيحة تالحيت،نفس المرجع السلبق.

2-محمد ياسين غادر,بحث محددات الحوكمة و معاييرها,المؤتمر العلمي الدولي عولمة الادارة في عصر المعرفة, جامعة طرابلس لبنان.

والحوكمة المحلية الرشيدة هي :استخدام سلطة السياسة و ممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

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

ا–نقل مسؤولية الانشطة العامة الملائمة الى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانـــون.

ب–اللامركزية المالية وموارد كافية للقيام بتلك الانشطة على المستوى المحلي[1].

ج–مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

د–تهيئة الظروف التي من شانها خصخصة الاقتصاد المحلي.

و تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بمايلي:

–**المشاركة:** بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كافراد وجماعات،من اجل المساهمة فـــي عمليات صنـع القرارات،اما بطريقة مباشرة او من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحها وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا و المشكلات. وفي اطار التنافس على الوظائف العامة،يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم، و يمكن ان تعني المشاركة ايضا المزيد من الثقة و قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين،الامر الذي يعني زيادة الخبرات المحليـة.

–**المسائلة:**يخضع صانع القرار في الاجهزة المحلية لمسائلة المواطنين والاطراف الاخـرى ذات العلاقة.

–**الشرعية:** قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونه افي اطار قواعد و عمليات و اجراءات مقبولة وان تستند الى حكم القانون والعــدالة،و ذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

1–فتيحة تالحيت،الفساد:ثمن الاصلاح المضاد،الجزائر الحرة،نوفمبر 1998.

-الكفاءة و الفعالية:

ويعبر ذلك عن البعد الفني لاسلوب النظام المحلي ويعني قدرة الاجهزة المحلية على تحويل الموارد الى برامج و خطـــط و مشـاريع تلبـي احتياجات المواطنين المحليين و تعبرعن اولوياتهم،مع تحقيق نتائج افضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

الشفافية:

اتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الاطراف في المجتمع المحلي، ومن شان ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الاجهزة المحلية .و كذلك تعزيز قـدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما ان مساءلة الاجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والاجراءات ونتائج الاعمال.

-الاستجابة :

ان تسعى الاجهزة المحلية الى خدمة جميع الاطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها خاصـة الفقراء و المهمشين، و ترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية و توافر الثقة بين الاجهزة المحلية و المواطن المحلي [1].

الخاتمة

تعتبر دراسة انظمة الادارة المحلية وسبل تطويرها من اهم الدراسات الحديثة التي تساهم في خلق التنمية و التطوير الاداري ،حيث نلاحظ ان هناك اتفاق عام لدى غالبية الاكادميين و الباحثين والممارسين على وجود اخفاقات في تطبيق الادارة المحلية ، حيث لم تتمكن الحكومات المركزية من تعزيز النهج اللامركزي بما يمكن من احداث اهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى المحلي . فلم تمنح الوحدات المحلية السلطات والصلاحيات التي تمكنها من اعداد خطط و برامج التنمية المختلفة ،و لم تتمكن قانونا من الاشراف على كثير من المشاريع المركزية،مما يؤدي الى سوء التنفيذ و تضارب الاولويات, وعدم تناغمها مع الاحتياجات المحلية للمواطنين، رافق ذلك عدم توفير قدرات و امكانات تمكن تلك المحليات من انجاز و تحقيق اهدافها.

و في محاولة للاجابة على الاشكالية المطروحة في مقدمة الدراسة والتساؤلات الفرعية التي تبعتها، ومحاولة ابراز مستويات الادارة المحلية واساليب تشكيلها واختصاصاتها، نجد ان هناك نقص و ضعف بالاداء بنسب متفاوتة و ذلك مقارنة بمثيلاتها في الدول المتقدمة ذالك يرجع الى عدة عوامل سياسية وادارية واقتصادية، هذه العوامل اثرت سلبا على مسار عملية التنمية المحلية و التطوير الاداري بالجزائر.

قائمة المراجع:

اولا :المؤلفات العامة و المتخصصة

1. الادارة العامة و تنظيمها ، القاهرة،1947.
2. جعفر انس قاسم,اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية,ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر 1988.
3. خالد الزعبي،تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها، عمان، دار الثقافة، الطبعة الثالثة،1993.
4. سامي جمال، اصول القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1996 .
5. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دارالفكر العربي، القاهرة, 1992.
6. طعيمة الجرف،مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة1962.
7. عثمان خليل عثمان،التنظيم الاداري فـي البلاد العربية,معهد الدراسات العربية العالية،القاهرة،1960.
8. علاء الدين عشي, مدخل القانون الاداري، دار الهدى ،الجزائر 2009.
9. فتيحة تالحيت ,الفساد:ثمن الاصلاح المضاد,الجزائر الحرة,نوفمبر 1998.
10. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري, دار المطبوعات الجامعية,1996.
11. محمد الصغير بعلي, قانون الادارة المحلية الجزائرية, دار العلوم,الجزائر 2004.
12. محمد علـــــي الخلايلة,الادارة المحلية ،دار الثقافة للنشر والتوزيع,الاردن 2009.
13. الوجيز في القانون الاداري , جسور للنشر و التوزيع, الجزائر 2007.

ثانيا : المراجع الاجنبية

1. André de laubadére ,traite de droit administratif.libraire gene-ral de droitet de jurisprudence.8emeedition1980.Paris.

2. Cadoux,l'avenir de la décentralisation territo-riale,A.J.D.A ,1963.
3. Hauriou. Precis élém.1933.3édition.
4. Jean rivero. Droit administratif. Dalloz paris.1980.
5. René chapus . droit administratif général. Delta 9eme édition. Paris 1995.

ثالثا : الرسائل و المذكرات

1. صالحي عبد الناصر, الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية, مذكرة ماجيستير، جامعة الجزائر،كلية الحقوق بن عكنون.
2. بن حدة باديس, الادارة المحلية في الوطن العربي، مذكرة ماجيستير، كلية الحقــوق جامعة ورقلة.
3. لوعيل رفيق و اثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر، مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق جامعة ورقلة.
4. مزياني فريدة ،المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري،مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة قسنطينة.

رابعا : مقالات متخصصة

محمد ياسين غادر، بحث محددات الحوكمة و معاييرها، المؤتمر العلمي الدولي عولمة الادارة في عصر المعرفة,15-17 ديسمبر 2012,جامعة طرابلس,لبنان.
محمد محمود الطعامنة,بحث نظم الادارة المحلية (المفهوم و الفلسفة و الاهداف), الملتقى العربي الاول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي, 18-20 اغسطس 2003,سلطنة عمان.

خامسا : الدساتيرو القوانين التنظيمية

1. الدستور الجزائري لسنة 1963 .
2. الدستور الجزائري لسنة 1996.

3-الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية امر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/06 المتعلق بنظام الانتخاب الجريدة الرسمية العدد 12 المادة 100.
4-قانون الولاية 09/90.

الفهـــــــرس

شكر وعرفان

إهـــــــــــداء

مقدمـــــــــة أ–و

الفصل الأول : ما هية الإدارة المحلية.

المبحث الاول: الإدارة المحليــة كمـدخل مفاهيمي **9**

المطلب الأول: نشاة وتطور الادارة المحلية في الجزائر. **9**

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية. **14**

المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية. **16**

المطلب الرابع: المركزية الإدارية **20**

المبحث الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن المفاهيم المشابهة لها. **23**

المطلب الأول: الإدارة المحلية والحكم المحلي. **23**

المطلب الثاني: التمييز بين الادارة المحلية وعدم التركيز الاداري. **24**

المبحث الثالث: أهمية الإدارة المحليــة. **26**

المطلب الأول: الأهميـة السياسية. **26**

المطلب الثاني: الأهميــة الإدارية. **26**

المطلب الثالث: الأهمية الإقتصادية. **27**

المطلب الرابع: الأهميــة الإجتمــاعية. **27**

الفصل الثاني: تشكيل المجالس المحلية وأهم الاتجاهات الحديثة لتطويرها.

المبحث الأول: أساليب تشكيل المجالس المحلية **30**

المطلب الاول: الإنتخـاب. **30**

المطلب الثاني: التعييــن الكامل. **32**

المطلب الثالث: الجمع بين الانتخاب والتعيين . **33**

المبحث الثاني: اليات عمل الإدارة المحلية. **34**

المطلب الأول: فلسفــةالإدارة المحلية. **34**

المطلب الثاني: أهداف الادارة المحلية **35**

المطلب الثالث: اليات تسيير المجالس المحلية ورقابة السلطة المحلية. **36**

المبحث الثالث: الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية. **40**
المطلب الاول: تقييم الاداء المؤسسي فـي وحدات الادارة المحلية. **40**
المطلب الثاني: مقترحات استراتيجية اصـلاح الادارة المحلية. **42**
المطلب الثالث: مفهوم الحكم الراشد للادارة المحلية(الحوكمة المحلية.) **44**
الخاتمـــــــــة **47**
قائمة المصادر والمراجع **49**

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قســـــم الحقـــــوق

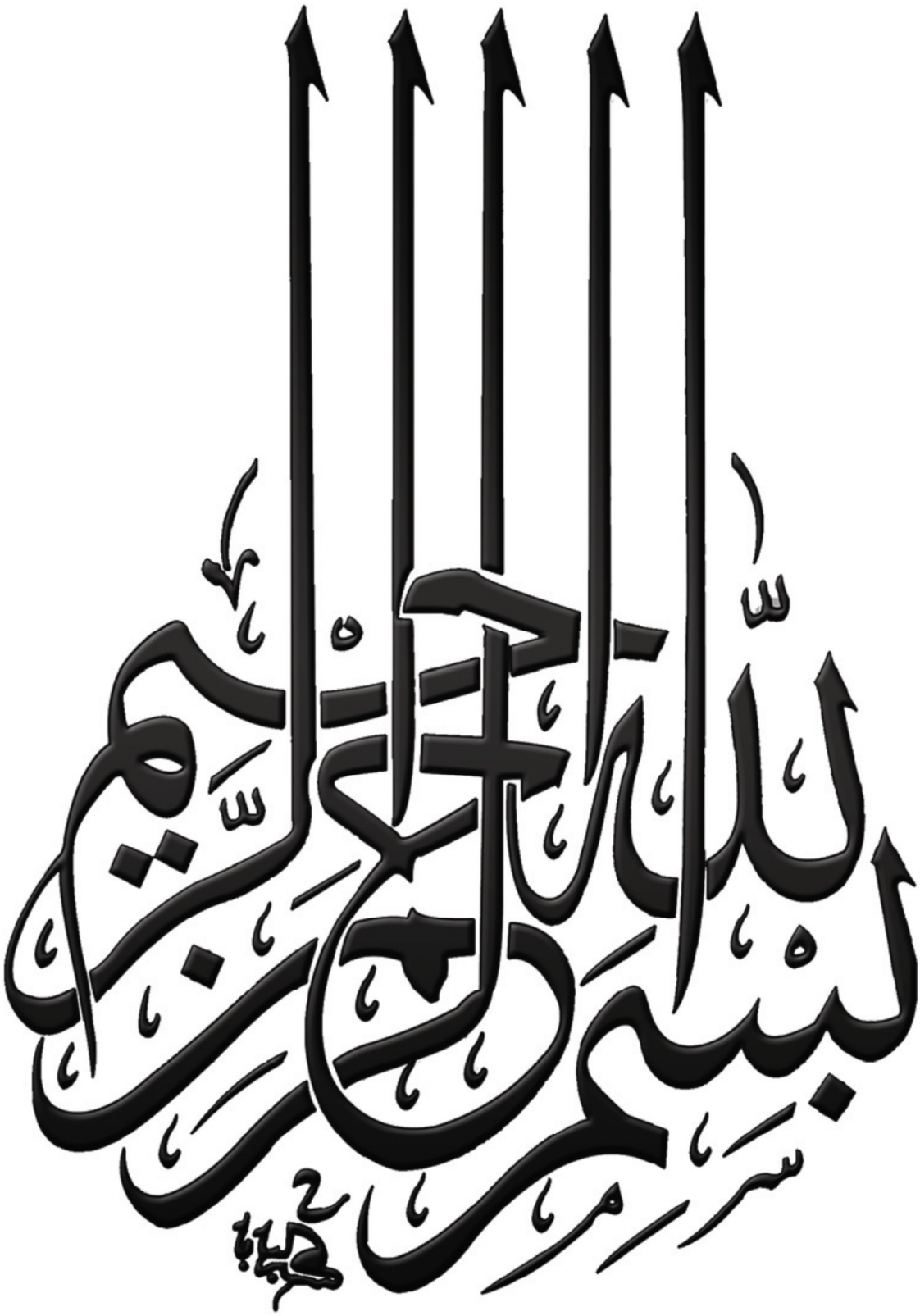
الاتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري.

من إعداد:
سكينة عاشوري.

تحت إشراف:
د/ علي دحامنية

الموسم الجامعي: 2014/2013


بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمان الرحيم

" قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ "

الآية (55) من سورة يوسف

" أَلَا إِنَّ لِلَّهِ مَا فِي السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ قَدْ يَعْلَمُ مَا أَنْتُمْ عَلَيْهِ وَيَوْمَ يُرْجَعُونَ إِلَيْهِ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ "

الآية (64) من سورة النور

" صدق الله العظيم "

شكر و عرفان

إن الشكر ينبغي أن يكون أولا و أخيرا لله عز و جل فنحمده حمدا كثيرا على توفيقه لنا في هذا العمل.

كما أتقدم بجزيل الشكر و التقدير و الاحترام و الاعتراف بالفضل، أن أتقدم بخالص الشكر و الامتنان للأستاذ الكريم "علي دحامنية" الذي كان عونا و سندا لي من خلال النصائح التي قدمها لي طوال فترة الإشراف على هذه المذكرة، و توجيهي و تشجيعي و نسأل الله أن يجزيه عنا خير جزاء آمين.

و إلى الشموع التي تحترق لتنير درب العلم إلى كل من علمنا حرفا و كان لنا عونا في كل أطواري التعليمية إلى كل أساتذتي الكرام حفظهم الله.

إهداء

إلى نور الهداية..و معلم البشرية –المبعوث هدا و رحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة و السلام

إلى من قال تبارك وتعالى فيهما "و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا".

إلى القلوب الدافئة ...إلى من أعطوني بدون سؤال و هونوا علي المحال... إلى روح والدي الكريمين رحمهم الله و جعل مثواهم الجنة.

إلى من عوضتني عن غياب أمي عمتي و حماتي الجازية.

إلى من غمروني بعطفهم و حنانهم فحصدوا مني التقدير و الاحترام... إلى أغلى ما املك في الوجود، و أعز ما بنيت بالجهود... إلى من أحبوني و أحببتهم إلى من وجدت معهم المحبة و الأمومة و الفرح و الحزن و الأمل إلى النفس المليئة بالخير و الفضيلة

زوجي و رفيق دربي في هذه الحياة سامي

أبنائي – إلياس – محمد نجيب

إلى كل إنسان امن بربه و اعتز بوطنه و ترسخت فيه المثل العليا و أحب العلم.

المقدمة

الفصل الأول

الفصل الثاني

الخاتمة

قائمة المصادر

و المراجع

الفهرس

ملخص

إن حتمية تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية, التطوير الإداري هو الذي يستهدف أولا خلق ادارة انمائية قادرة.

و اذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية فإننا سنجد أن في خلق الادارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق. و بالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين او مراسيم خاصة بذلك .

و إنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين و بين ظروف و مقتضيات التطور .

لذا فإن الادارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي ,كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية , و لبناء جهاز اداري فعال و رشيد يساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة و المتوازنة, ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية.

ملخص

إن حتمية تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية, التطوير الإداري هو الذي يستهدف أولا خلق إدارة إنمائية قادرة.

و إذا تابعنا الحديث عن إدارة التنمية فإننا سنجد أن في خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية على هذا الطريق. و بالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك .

و إنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين و بين ظروف و مقتضيات التطور .

لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي ,كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية , و لبناء جهاز إداري فعال و رشيد يساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة و المتوازنة, ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية.