وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة د. مولاي طاهر – سعيدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم علوم سياسية

الإدارة المحلية وعملية إدارة التنمية في الجزائر المعوقات ومقاربات الإصلاح

تخصص ماستر سياسات عامة والتنمية

مذكرة التخرج لنيل شهادة ماستر

الأستاذ (ة) بروسي رضـوان	مشرفا
الأستاذ (ة) شاربي محمـــد	رئيسا
الأستاذ (ة) موكيل عبد السلام	عضوا مناقشا

من إعداد الطالبة :
- دراوش نادية

تحت إشراف الأستاذ:
- بروسي رضوان

السنـة الجامعيـة

1435 -1436 هـ/2014-2015 م

قال تعالى:

﴿وَقُل رَبِّ أَدْخِلْنِي
مُدْخَلَ صِدْقٍ وَأَخْرِجْنِي
مُخْرَجَ صِدْقٍ وَاجْعَل لِّي
مِن لَّدُنكَ سُلْطَانًا نَّصِيرًا﴾

الآية 80 سورة الإسراء

كلمة شكر

الحمد لله و الشكر لله رب العالمين

ـالذي علمنا بعد جهل و هدانا بعد ضلال ،و الذي جعل من العلم نورا ألهمنا الطاعة وألزمنا القناعة

ان الشكر ترجمان النية وشاهد الاخلاص،وعنوان الاختصاص،و ان وجب الشكر والعرفان فان أول من يستحقه ويليق بمقامه أستاذي المشرف"رضوان بروسي"

الذي أنار لي درب البحث فكان لي خير معين.

ـالى أساتذة اللجنة المشرفة على التقويم.

ـ كما أتوجه بالشكر الخالص الى كل من مد لي يد المساعدة لأنجاز و اعداد هذه المذكّرة.

الى كل أساتذة ،و طلبة قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،وعمال جامعة الدكتور مولاي الطاهر،سعيدة ،عامة.

ـ و الى تخصص سياسات عامة و التنمية خاصة.

وفي الأخير تحية شكر وتقدير الى كل من ساهم في هذا العمل سواء من قريب أو بعيد.

الإهداء

اهدي ثمرة تخرجي

ـ الى التي رسمت دربي بدعائها،الى التي جعل الله الجنة تحت قدميها،الى الشمعة التي تحترق لتضيء على من حولها ،الى أغلى ما في الوجود أمي الغالية " فضيلة "

ـ الى من وقف بجانبي طوال حياتي ،الى الذي شجعني على طلب العلم ،الى الذي لم يدخر أي جهد لنجاحي ،الى أعز ما في الوجود أبي الحبيب "مرزوق"

ـالى كل من قاسمني طعم الحياة :مصطفى ،غريب ،مختار ،حليمة.

ـ الى زوجي العزيز"قادة"

ـ الى ماما"زهرة "وأبي "خالد "

ـ والى أعز من عرفت في حياتي خالتي "عداد حليمة " وزوجها"حوض علي".

ـ الى سر نجاحي دعاء جدتي"مريم"

ـ الى كل الأهل والأقارب بدون استثناء.

ـ الى جميع الأصدقاء دون ذكر الأسماء.

ـ الى كل طلبة متخرجي تخصص سياسات عامة و التنمية

خطـــــــة المـــذكـــــــرة

مقدمة

أهداف الموضوع

أهمية هذه الدراسة

الإشكالية

الفرضيات

الإطار المنهجي

أقسام البحث

الفصل الأول: الإدارة المحلية و مسألة التنمية (التنمية عن طريق المحلي)

مقدمة الفصل

المبحث الأول: الادارة المحلية : الاطار النظري

المطلب الأول: أساليب التنظيم الإداري

المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية، مفهومها و أهم مقوماتها.

المطلب الثالث: أهمية الإدارة المحلية، أهدافها و عوامل نجاحها

المبحث الثاني: أسس و ضوابط عملية إدارة التنمية

المطلب الأول: مفهوم إدارة التنمية و أهم مميزاتها

المطلب الثاني: التمييز بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية

المطلب الثالث: الضرورة الإستراتيجية للإدارة كآلية للتنمية

المبحث الثالث: الإدارة المحلية في الادبيات التنموية: مقاربات معاصرة

المطلب الأول: الحوكمة المحلية

المطلب الثالث: التشاركية المجتمعية

خلاصة الفصل

الفصل الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في عملية التنمية.

مقدمة الفصل:

المبحث الأول: نشأة و تطور نظم الإدارة المحلية في الجزائر

المطلب الأول: التنظيم الإداري للبلدية.

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن البلدية

الفرع الثاني: هيئات البلدية

الفرع الثالث: الرقابة على البلدية

المطلب الثاني : التنظيم الإداري للولاية

الفرع الأول : لمحة تاريخية عن الولاية

الفرع الثاني : هيئات الولاية

الفرع الثالث : الرقابة على الولاية

المطلب الثالث: الأدوار التنموية للإدارة المحلية: الإطار القانوني.

المبحث الثاني : واقع الإدارة المحلية في الجزائر: المعوقات ومقاربات الإصلاح

المطلب الأول : الاداء التنموي للإدارة المحلية الجزائرية.

المطلب الثاني: معوقات الادارة المحلية في الجزائر

المطلب الثالث: مقاربات إصلاح نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

خلاصة الفصل:

خاتمـــــة عامة

قائمـة المراجع

مقدمة

مقدمة:

إن أهم ما تصبوا اليه الإدارة العامة باعتبارها مجموعة من الأجهزة والهياكل القائمة في اطار السلطة التنفيذية على مجموعة من الأنشطة و الخدمات تحقيقا لأهداف عامة تشمل مختلف المجالات (السياسية ، الاقتصادية ،الاجتماعية،الثقافية ،البيئية)،وتخدم عملية التنمية غيرأن الوصول الى تحقيق أهداف التنمية لا يتأتى الا بعد تنظيم الإدارة العامة الذي يعني تصنيف الأجهزة الادارية المختلفة في الدولة و بيان تشكيلها ،وتحديد الاختصاصات الإدارية لمكوناتها،وعلى رغم اختلاف التنظيم الاداري من دولة الى أخرى إلا أن أساليب التنظيم لا تخرج عن أسلوبين هما المركزية و اللامركزية ،و المركزية تعني حظر ممارسة النشاط الاداري في البلاد ، و مركزته في الهيئات والأجهزة في عاصمة البلاد ، و للمركزية صورتان هما التركيز الاداري وعدم التركيز الاداري،أما اللامركزية كنظام إداري ظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء بسيطة أو مركبة ،يقصد بها أسلوبا إداريا لتنظيم العلاقة وتوزيع الوظائف بين الهيئات المركزية ،و الهيئات المحلية والمرفقية، و للامركزية بدورها صورتان احداها مرفقية والأخرى إقليمية ،أما الإقليمية تنبني على أساس الإعتراف بوجود وحدات إدارية إقليمية أوما يعرف بالإدارة المحلية ،التي تتميز بقربها من المواطن تهتم بمشاكله ،وتأخد بعين الإعتبار ميولاته وانطباعاته ،ما يجعل الإدارة تضطلع بالدور الأساسي في العمل على تحقيق التنمية الشاملة ،وذلك بإرساء مفهوم الحوكمة عن طريق استخدام السلطة السياسية ،وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية،وذلك بإدراج المواطن كفاعل محوري وأساسي في عملية التنمية ،وإشراك كل من المجتمع المدني الذي يعكس تفضيلات واهتمامات ،وقيم أعضائه ،و التأثير على السياسات العامة بممارسة ضغوط بشأنها ، أو تعزيزها ،و كذلك القطاع الخاص كونه أكثر كفاءة من الحكومة في تخصيص الموارد وتحقيق النمو في سياق متصل حاولت الجزائر إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية ،وهنا يمكن الإشارة إلى أن وحدات الإدارة المحلية في الجزائر تتمثل في البلدية و الولاية ،تتميز باستقلالها عن السلطة أوكلت لها مهام وصلاحيات واسعة للنهوض

بمشاريع التنمية ، ومما لاشك فيه أن الإدارة المحلية الجزائرية تواجه العديد من المشاكل والتحديات التي تعيق مسار التنمية مما يحتم ضرورة القيام بجملة من الإصلاحات على كافةالمستويات.

✓ **إشكالية الدراسة** :

لذلك تحاول هذه الدراسة الإجابة على الإشكالية التالية الى أي مدى اخذ مفهوم الإدارة المحلية حيزا كبيرا في صياغة عملية ادارة التنمية ؟ وما مدى نجاحها ؟

هذه الإشكاليات تحيلنا إلى طرح مجموعة من التساؤلات :

ما مدى تهيء الوحدات المحلية في الجزائر لإحداث مفارقات في التنمية الشاملة ؟

هل يعتبر الحكم الجيد محركا أساسيا للتنمية ؟

هل يمكن ان يشجع نظام الإدارة المحلية في الجزائر القطاع الخاص وتنظيمات المجتمع المدني والمواطن المحلي على المشاركة في تحقيق الأهداف التالية؟

ماهي ابرز التحديات التي تواجه نظام الإدارة المحلية في الجزائر ؟

ماهي أهم مقاربات إصلاح نظام الإدارة المحلية في الجزائر؟

✓ **الفرضيات** :

للإجابة على الإشكالية تم صياغة الفرضيات التالية :

اذا كانت الوحدات المحلية تتميز بعدم استقلاليتها عن السلطة المركزية فان ذلك سوف يؤثر على مدى فاعليتها ودرجة التنسيق فيما بينها لتحقيق التنمية.

تعد الادارة المحلية جوهر مبادرة التنمية لكن الوصول الى تجسيدها يبقى مرهونا بمدى مواجهة العوائق التي تعاني منها.

✓ **مبررات اختيار الموضوع:**

يرجع اختياري للبحث في هذا الموضوع إلى عدة أسباب موضوعية وأخرى ذاتية،

وتتمثل الأسباب الموضوعية في أن الدراسات والأبحاث التي أنجزت حول نظام الادارة المحلية قليلة.

إن الحديث عن وحدات الادارة المحلية في دول العالم الثالث عامة والجزائر خاصة تقودنا الى ضرورة البحث في هذا الموضوع ومحاولة ايجاد تأصيل نظري له.

أما الأسباب الذاتية فتتمثل أساسا في الرغبة على الإطلاع المعمق بموضوع الادارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية الشاملة و محاولة إصلاحها ضمن مقاربات متعددة وذلك بغرض الوصول إلى تأصيل علمي و منهجي لهذا الموضوع و تطوير البحث في مذكرات لاحقة.

✓ **أهمية الدراسة :**

تنبع اهمية الدراسة من خلال أهمية الموضوع الذي تعالجه والمتعلق بدور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية الشاملة، اذ تعد الوحدات المحلية (البلدية والولاية) النواة الرئيسية في التنمية الشاملة، بحكم قربها من المواطن وضعت اساسا لتسيير شؤون المواطنين وتحسين مستواها المعيشي، من مختلف الجوانب اجتماعية، اقتصادية، صحية، البيئية.

✓ **أهداف الدراسة :**

تهدف هذه الدراسة إلى :

- تحديد الاطار القانوني الوحدات الادارة المحلية في الجزائر وتطوره.
- تحديد طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية واللامركزية وبين المواطنين، وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

- ابراز التحديات والعراقيل التي تواجه الادارة المحلية في الجزائر وأساليب مواجهتها.

الدراسات السابقة :

✓ **مجال وحدود الدراسة :**

الاطار الزمني :

يتحدد الإطار الزماني للدراسة مع بروز اللامركزية وازدياد الاهتمام به من طرف الدول ومحاولة تجسيدها من طرف دول العالم الثالث ومن بينها الجزائر.

الاطار المكاني :

يتحدد المجال المكاني للدراسة في الجزائر والتركيز على دور الادارة المحلية في النهوض بالتنمية.

✓ **مناهج واقترابات الدراسة :**

مناهج الدراسة :

المنهج الوصفي : يعتبر من المناهج المناسبة لمثل هذه المواضيع كونه لا يهدف فقط الا وصف الواقع وصفا مجردا كما هو بل يتجاوز بغرض الوصول الى استنتاجات تساعدنا على فهم الواقع على حقيقته و بالتالي وصف واقع الادارة المحلية في الجزائر للوصول الى استنتاجات تساعدنا على فهم هذا الجانب.

المنهج التاريخي : ينطلق المنهج التاريخي في دراسة الظاهرة من المنطلق الزماني وكذا تطور الذي لحق بها وهنا تمت دراسة التطور الذي لحق بكل من الولاية والبلدية

من خلال إعطاء لمحة تاريخية عن كل منها (مرحلة الاستعمار، مرحلة الاستقلال)

✓ **منهج تحليل المضمون :**

يساعد هذا المنهج على دراسة المواد القانونية والمراسيم التي تحكم نظام الادارة المحلية حيث يعتمد هذا المنهج على التقارير والسجلات الرسمية.

منهج دراسة حالة يستعمل هذا المنهج بهدف التعرف على وضعية واحدة معينة وبالطريقة تفصيلية ودقيقة حالة الجزائر.

✓ **المداخيل و الاقترابات :**

اقتراب التبعية : يستخدم اقتراب التبعية في دراسة وحدات الإدارة المحلية وربطها بالسلطة المركزية وتأثيراتها المختلفة في مسار تحقيقها للتنمية الشاملة خاصة في الجانب المالي.

المخل التنموي : برز هذا المدخل ليواجه التغيرات والتحولات التي تواجه الدول في مشكلات متعددة تراوحت مابين الفساد الاداري، الرشوى، المحسوبية، المحاباة، البيروقراطية و استخدام هذا المدخل يفيد في تبني مبدأ الشراكة المجتمعية وادخال فاعلين جدد (الدور الذي يؤديه كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص.

✓ **تحديد مفاهيم الدراسة :**

الإدارة المحلية : أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يناط بها باختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.

التنمية الشاملة : يمكن تحديد مفهوم التنمية الشاملة على انها عملية تحول تاريخي متعدد الأبعاد يمس الهياكل الاقتصادية السياسية والاجتماعية يجري في اطار مؤسسات سياسية تحضى بالقبول العام وتسمح باستمرار التنمية.

ادارة التنمية : هي ادارة السياسات والبرامج والمشروعات لخدمة أغراض التنمية.

الحكم الراشد : بحيث هو تعبير عن ممارسة السلطة السياسية وادارتها لشؤون المجتمع وموارده.

✓ **صعوبات الدراسة :**

ان موضوع الادارة المحلية من المواضيع التي يثيرها المحيط الاجتماعي والاقتصادي، جديرة بالدراسة والاهتمام غير ان الوصول الى وحداتها المحلية وهيئاتها يكلف جهدا ووقتا طويلا، واضافة الى ذلك قلة المصادر الأصلية والمراجع المتعلقة بنظام المحلي.

✓ **تبرير الخطة :**

قمنا بتقسيم دراستنا الادارة المحلية وعملية االدارة التنمية في الجزائر (المعوقات ومقاربات الاصلاح) الى جانبين : الجانب النظري وتضمن :

الفصل الأول تناولنا فيه التنمية عن طريق المحلي بحيث قسمناه الى ثلاث مباحث الأول الاطار المفاهيمي للادارة المحلية والثاني ماهية ادارة التنمية واخيرا اللامركزية والتنمية.

أما الجانب التطبيقي حصرناه في اصلاح الادارة المحلية الجزائرية ويشمل مبحثين الأول : نشأة نظم الادارة المحلية في الجزائر وتطورها (البلدية، الولاية) اما المبحث الثاني إصلاح الادارة المحلية في الجزائر.

الفصل الأول

الإدارة المحلية،و مسألة التنمية

(التنمية عن طريق المحلي)

- **المبحث الأول**: الادارة المحلية : الاطار النظري

- **المبحث الثاني**: أسس و ضوابط عملية إدارة التنمية

- **المبحث الثالث**: الإدارة المحلية في الأدبيات التنموية : المقارابات المعاصرة.

مقدمة الفصل:

تعد الإدارة العامة منظومة رسمية، واسعة الانتشار في نشاطها الإداري والحقل الأساسي لنشاطها هو المجتمع، و القوة المحركة لها هي الحكومة، و هي بذلك ترتبط بروابط قوية بنشاطات الحكومة كلها، و حاجات وخدمات الناس، تمتاز بشموليتها و عمق أهدافها (السياسية، الفلسفية، الاجتماعية و الاقتصادية)، و تعتبر الإدارة المحلية فرعا من فروع الإدارة العامة تقوم على أساس تزويد الهيئات المحلية بسلطات من شأنها تمكينها من إدارة شؤون الوحدة، بما يكفل سد حاجات المجتمع المحلي، فهي أسلوب التنظيم الإداري الذي من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية، إذ أنه في خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية للحديث عن إدارة التنمية، بمعنى خلق إدارة إنمائية قادرة، في هذا السياق أصبح مفهوم الحوكمة كمبرر للانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة (local government) إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص، و المنظمات غير الحكومية (local governance) ،من خلال ذلك سيتم تناول في هذا الفصل ثلاث مباحث :المبحث الأول مقاربات معرفية حول الإدارة المحلية ،المبحث الثاني الإطار المفاهيمي لإدارة التنمية ،المبحث الثالث اللامركزية في الأدبيات التنموية.

المبحث الأول: الادارة المحلية : الاطار النظري

هناك جدل واسع بين الكتاب و الباحثين حول مصطلحات الإدارة المحليةlocal administration و مصطلح الحكم المحلي local government، يعتقد بعضهم أن لهما مدلول واحد من حيث توزيع الوظيفة الإدارية، و يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين، و يكون على أساس مدى استقلال الوحدات الإدارية، و هنا لابد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يمنح استقلالية أقل للوحدات المحلية، يستعمل مصطلح الإدارة المحلية[1]، في حين أن النظام الإنجليزي يمنح استقلالية أكبر للوحدات المحلية، يستخدم مصطلح الحكم المحلي[2]، أما على أساس نوع الوظيفة الموزعة، فإذا كانت الوظيفة الموزعة إدارية يتعلق باللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية)، و إذا كانت الوظيفة الموزعة سياسية يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظام الدول الاتحادية الفدرالية (الحكم المحلي)، و هناك رأي آخر يتلخص باعتبار نظام للإدارة المحلية مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول بتطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية من الحكومة لممثليها في المحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، و في حالة نجاح هذه الإدارة المحلية، تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي3،بالتالي يتضمن هذا المبحث أنواع أساليب التنظيم الإداري ،و نشأة الإدارة المحلية ،مفهومها،مقوماتها ،أهدافها وأهم عوامل نجاحها .

المطلب الأول: أساليب التنظيم الإداري

إن معظم الدول لا تقيم نظامها الإداري على أساس مركزي صرف، أو لا مركزي صرف، إنما الحاصل هو المزج بين أساليب التنظيم الإداري، المركزية و اللامركزية[4]، بالقدر الذي يتناسب و ظروف كل دولة على حدى،

[1] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، د.ط (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)، 1986، ص 4.

[2] د. المخلافي، وائل محمد اسماعيل، الإدارة المحلية أسس و تطبيقات، ط1 (دمشق: دار الفكر، بيروت: دار الفكر المعاصر) 1994، ص5.

[3] عبد الرزاق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية- دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية، ط (بيروت: المعهد العربي لإنماء المدن) سبتمبر 2002، ص 23-25.

[4] عبد العزيز صالح بن حبدور، الإدارة العامة المقارنة، ط1 (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع) 2009، ص 243.

الظروف السياسية، الاجتماعية و البيئية و الخاصة، و جميعها أساليب إدارية تتصل بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، و هي قائمة على أساس التعايش و التكامل بينهما ،مما سبق يتضح أن للتنظيم الإداري أسلوبين هما المركزية و اللامركزية.

I– المركزية الإدارية و أشكالها:

تعريف المركزية:

تعرف المركزية على أنها أسلوب إداري للتنظيم يقوم على أساس توحيد النشاط الإداري في يد السلطة التنفيذية للدولة، سواء كان في العاصمة أم في الأقاليم، قيام التعاون بين الفروع عن طريق إتباع وحدة النمط و الأسلوب و يقصد بها "حظر ممارسة النشاط الإداري في البلاد و مركزته في الهيئات، و الأجهزة المركزية في عاصمة البلاد[1]، كما تعني المركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة و هم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، مع استحالة قيام الوزراء بكل صغيرة و كبيرة، لكن يكون للوزير الهيمنة على معاونيه في العاصمة، و ممثليه في الأقاليم.[2]

و المركزية الإدارية هي أن تنفرد الحكومة في العاصمة، أو عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أحد أقاليمها بالبث النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية.[3]

إذ تعمل الهيئة على تجميع مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، الموجودة بالعاصمة، و ما يتبعها من موظفين يعملون بها أو في الأقاليم باسمها، حيث يخضعون لها خضوعا رئاسيا تاما.[4]

تعمل المركزية الإدارية وفق قاعدتين هما:

---

[1] صفوان المبيضين و آخرون، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية د.ط (عمان: دار اليازوري للنشر و التوزيع) 2011.

[2] حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)، 1982، ص6، ص24.

[3] خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة 1988) ص99.

[4] هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط1، (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع) 1998،ص 131-132.

– قاعدة تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية: تكون بتركيز سلطة البث و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد رجال الحكومة المركزية، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الأقاليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، كما يعني احتكار الحكومة المركزية لسلطة التعيين في الوظائف العامة، والإشراف على جميع نشاطات المرافق العامة (Public utilities) .

– قاعدة خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري: السلطة الرئاسية، يخضع بمقتضاها المرؤوس لسلطة رئيسه، يمثلها رئيس الجمهورية في النظام الرئيسي، و الوزير في النظام البرلماني حيث تخول له سلطة الرئيس الإداري، حق توجيه مرؤوسيه إلى الطرائق الإدارية السليمة مع الهيمنة التامة على العمال التي يقوم بها المرؤوس، و سلطة الرئيس في و الرقابة التي تمارس من قبله تلقائيا.[1]

أشكال المركزية الإدارية:

تطبق المركزية الإدارية في عملها شكلين أساسيين هما: التركيز الإداري، و عدم التركيز الإداري، و يكون ذلك حسب درجة حصر و تركيز و جمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة (الحكومة).

أولا: التركيز الإداري: المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة، أو الوزارية

تركز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، حيث يعود لها أمر البث في المسائل الإدارية وعلى حد التعبير الأستاذ ديبلاش Deblache، أن الممثلين عبر أقاليم الدولة هم مجرد منقذين للأوامر والتعليمات الوزارية، إذ يجب عليهم دائما الرجوع إلى السلطة المركزية –الوزراء– قبل القيام بأي تصرف فهم كصناديق البريد، يستلمون الأوامر من السلطة المركزية، و ينفذونها، و يرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.2

[1] عبد العزيز صالح بن حبدور، مرجع سابق الذكر، ص 235-236.

[2] محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، دط (عنابة: منشورات باجي مختار، دون سنة)، ص43.

كما أن التركيز الإداري يعنى بحصر سلطة البث و التقرير النهائي بيد الرئيس الإداري، فهو وحده، يستأثر بسلطة اتخاذ القرارات و إصدار التوجيهات دون مشاركة أحد نوابه أو مرؤوسيه.[1]

و من ثمة حصر و جمع كل مظاهر إدارة و تشير النشاط الإداري في عمومياته، و جزئياته بيد الوزراء في العاصمة.

ثانيا: عدم التركيز الإداري: (المركزية المحققة أو النسبية أو اللاوزارية)

نظرا لتعدد و تنوع واجبات الوزير بصورة متزايدة، لم يعد في إمكانه أن يقوم بكل صغيرة و كبيرة فيما يتعلق بشؤون الوظيفة الإدارية، مما اقتضى العمل على التخفيف من المركزية الإدارية، و يتمثل ذلك في تفويض سلطة البث النهائي في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير حتى تتحقق السرعة التي لا يمكن الاستغناء عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية، خاصة في الأماكن النائية عن العاصمة[2]، و ذلك بأن تفوض السلطات المركزية "الوزراء" بعض صلاحياتهاو اختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي و الأقاليم مثل: المديريات الموجودة على المستوى الولائي، (مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة و السكان) دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال تلك الأجهزة على الإدارة المركزية، كما يقوم عدم التركيز الإداري على نقل السلطات والاختصاصات الإدارية، بين الحكومة المركزية و ممثليها على المستوى المحلي حيث تمنح لهم بعض الاختصاصات والصلاحيات للقيام بالعملية الإدارية، و هو ما يسمى بـ"التفويض في السلطة" يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه أو يسمح به صراحة[3]، و التفويض أن يفوض صاحب الاختصاص الأصيل بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه الأدنى منه لأدائها مع عدم تخليه عن هذه الاختصاصات، بمعنى أن التفويض يقتصر على بعض الصلاحيات والسلطات

[1] صفوان المبيضين، مرجع سابق الذكر، ص25.
[2] جعفر أنس قاسم،مرجع سابق الذكر ،ص20.
[3] حمد صغير بعلي، مرجع سابق الذكر، ص44.

اللازمة لأدائها دون أن يؤثر على المسؤولية، حيث يبقى الرئيس الإداري الذي يفوض بعض اختصاصاته مسؤولا عن أداء المفوض إليه الواجبات المفوضة إليه و عن كيفية استعماله لسلطاته.

و يقسم إلى تفويض اختصاص و تفويض توقيع، و هذا التصنيف يتمثل في مدى السلطة التي يتمتع بها المفوض إليه، و هو التصنيف المعتمد في القانون الإداري كآليتين لتجسيد عدم التركيز الإداري[1] و هما:

أ)- تفويض الاختصاص أو السلطة: يتم فيه نقل اختصاص المفوض إليه نقل التفويض إلى المفوض إليه جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص و يترتب على ذلك حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض طوال مدة التفويض، و هذا التفويض لا يشكل اعتداء على شرعية الاختصاص، يوجه إلى الشخص بصفته لا بشخصه، فهو تفويض لشاغل الوظيفة بصفة الوظيفة و يبقى ساري المفعول لا ينتهي بنهاية الشخص الطبيعي، لأنه مرتبط بالجهة المفوض إليها (لا ينقضي بتغيير شاغل الوظيفة).

ب)- تفويض التوقيع: إعطاء موظف ما الحق في توقيع المعاملات التي تدخل في اختصاص موظف آخر أعلى منه مرتبة في السلم الإداري، كما أنه أمر شخصي متعلق بشخص المفوض إليه، ينقضي بتغير المفوض أو المفوض إليه و لا يحرم المفوض حق التوقيع إلى جانب توقيع المفوض إليه، و أن القرار الصادر بالاستثناء إلى تفويض التوقيع، إما يستمد قوته من صاحب الاختصاص (أي المفوض) لذلك يرتبط بدرجته في السلم الإداري و المفوض إليه هنا يتصرف باسم المفوض.[2]

أشكال عدم التركيز الإداري:[3]

قد يكون عدم التركيز داخليا: حيث تنتقل فيه سلطة البث في بعض الشؤون الإدارية من الوزير إلى أحد مرؤوسيه المقيمين معه في مقر السلطة الإدارية المركزية (العاصمة) مثل: تخويل وكيل الوزارة سلطة البث في بعض

[1] نواف كنعان، القانون الإداري، ط1 (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع) 2006، ص 156.
[2] د.خالد خليل الطاهر، مرجع سابق الذكر، ص 157-158,
[3] عبد العزيز صالح بن حبدور، مرجع سابق الذكر، ص 238,

المسائل الإدارية مما يمنح الوزراء فرصة التفرغ للمسائل الأساسية التي تهم شؤون الدولة، و سلطة تقرير بعض المسائل.

قد يكون عدم التركيز خارجيا: في حالة انتقال سلطة البث في بعض الشؤون الإدارية، من يد عضو السلطة المركزية المقيم بالعاصمة إلى عضو السلطة الإدارية المقيم خارج العاصمة كما في حالة تخويل المحافظ في المحافظة سلطة إصدار القرار بدلا من الوزير.

تتحقق أشكال عدم التركيز الإداري على أرض الواقع بشكل عملي بإحدى الوسيلتين أو هما معا:

* أن ينص عليها المشرع صراحة في القانون و يكون ذلك بتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية بين رئيس الإداري الأعلى المقيم في العاصمة و مرؤوسيه المقيمين أو المنتشرين في أقاليم الدولة (مصدر نص مشرع).

* يكون مصدر عدم التركيز الإداري قرار إداري صادر عن الرئيس الإداري الأعلى متضمنا تخليه للمرؤوس عن بعض اختصاصاته، أي التفويض و هو إجراء يقبل الإلقاء دائما من قبل الرئيس الذي له أن يعدل في نطاق التفويض حسب ما يراه محققا للصالح العام.[1]

II- مفهوم اللامركزية:

لا يمكن الحديث عن مفهوم و مقومات الإدارة المحلية دون عرض موضوع اللامركزية كمفهوم و ممارسة مرت بها بعض دول العالم، لذلك يجب التأكيد على أن اللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات و الاختصاصات بين السلطة المركزية و هيئات أخرى مستقلة قانونا، مع احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة و المراجعة و التوجيه، اللامركزية و كما يعرفها البعض هي نقل و ليس تفويض السلطات و الصلاحيات، لأن التفويض هو سلطة أصيلة للمفوض في إلغاء قرار التفويض .

[1] حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ط (الاسكندرية: ديوان المطبوعات الجامعية) ص286-287.

أي أن جزء كبير من السلطات و المسؤوليات و الوظائف يتم نقله من المستوى القومي (الوطني)، أو الحكومة المركزية، إلى الأجهزة الحكومية المحلية التابعة لها أو الشبه مستقلة، أو إلى القطاع الخاص كما يقول الطمّاوي: "يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، حيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها".[1]

كما يقصد باللامركزية الإدارية "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها".[2]

أنواع اللامركزية:

اللامركزية أنماط عدة، فهناك اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، اللامركزية المالية و اللامركزية الاقتصادية، و فيما يلي سيتم التعرض لهذه الأنواع:

اللامركزية السياسية:

تعرّف بأنها توزيع السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة و بين حكومات الأقاليم.[3]

إن الشكل الذي تتخذه الدولة له تأثير مباشر على الخصائص المميزة للإدارة، قد تظهر الدولة في صور مركبة منها الاتحاد المركزي الفدرالي Federal state كالولايات المتحدة و سويسرا و كذلك الاتحاد السوفياتي ويوغسلافيا سابقا،[4] بالنسبة للسلطة التشريعية يوجد البرلمان الاتحادي الذي يمثل دولة الاتحاد بأكملها، و يختص بالتشريع في المسائل العامة التي تهم الدولة بأجمعها، و يكون في نفس الوقت لكل دويلة أو ولاية برلمانها الخاص

[1] بن حبدور، مرجع سابق الذكر، ص 242.

[2] جعفر أنس قاسم، مرجع سابق الذكر، ص25.

[3] وداعة الله حمراوي، لامركزية الحكم بين النظرية و التطبيق مع نماذج تطبيقية الإدارة العامة، عدد 43، 1984، ص65.

[4] د.خالد سمارة الزغبي، القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية و الهاشمية، ط2، (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع)، 1992، ص112.

الذي يتولى سلطة التشريع بوضع التشريعات الخاصة بشؤون هذه الولاية التي لا تسري إلا داخل حدودها و لا تتعارض مع البرلمان الاتحادي، و تكون هناك سلطة تنفيذية إتحادية تختص بممارسة الشؤون التنفيذية التي تهم الدولة بأكملها و يكون لكل ولاية جهازها التنفيذي الخاص بها ثم السلطة القضائية، هناك القضاء الاتحادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تهم الدولة بأجمعها، و قضاء خاص بكل ولاية يختص بالفصل في المنازعات المحلية التي تثور في داخل الولاية و هذه الظاهرة ازدواج السلطات العامة في الدولة المتحدة اتحادا مركزيا يطلق عليها اللامركزية السياسية،[1] و عليه تتوزع الوظائف الأساسية للدولة و بالتبعية وظائف الإدارة العامة وفقا للدستور و الواقع السياسي بين السلطة المركزية (الفدرالية) من جهة و الولايات من جهة أخرى، فعلى خلاف وحدة التنظيم الإداري للدولة البسيطة أو الموحدة فإن الإدارة في الدولة الفدرالية لا يتوافر لتنظيمها هذا الطابع الموحد، إذ أن كل ولاية تتمتع بالحرية في تنظيم أجهزتها الإدارية بما يؤدي إلا اختلاف أنماط التنظيم الإداري في أجزاء الدولة، و لعل من أهم خصائص التنظيم الإداري للدولة الفدرالية أن الشكل الفدرالي للدولة يحول دون وجود نظام وظيفي موحد على مستوى الدولة حيث تختلف قواعد تنظيم الوظيفة العامة وأساليب و ضوابط اختيار الموظفين من ولاية إلى أخرى، و غالبا ما يتم صياغة قواعد مكتوبة أو نشوء قواعد عرفية، تحدد الضوابط التي يجب الالتزام بها في اختيار موظفي الإدارة الفدرالية بما يؤدي إلى التوازن بين الولايات المختلفة مع وجود ازدواج التنظيم الإداري يحتم بالضرورة وجود مستويين أو جهازين مستقلين على مستوى السلطة المركزية، و على مستوى كل ولاية على حدى فبالإضافة إلى الشكل الذي تتخذه الدولة و ما له من تأثير على الإدارة العامة، فإن الكيفية التي يتم بها توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الولايات و مدى الحماية التي يكفلها الدستور و الواقع السياسي، لاختصاصات الولايات لها أثرها البالغ في هذا الخصوص[2]، كما يمكن أن نجد هذه الخصائص بصورة مماثلة في بعض الدول الموحدة (البسيطة التي يضم شعبها أقليات إثنيات أو طوائف متنافرة أو مختلفة فيما

[1] هاني على الطهراوي، مرجع سابق الذكر، ص25-26.

[2] محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة و المحلية، بط، (الاسكندرية: مؤسسة شبان الجامعة) 2005، ص08-10.

بينها سواء من حيث: (الديانة أو اللغة أو الجنس) مثل: لبنان، بلجيكا، قبرص و العديد من الدول الإفريقية مثل دولة : إثيوبيا.

2- اللامركزية الإدارية:

تهتم اللامركزية الإدارية بتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز و المقاطعات و بين أشخاص الإدارة المحلية الموجودة في الأقاليم، فهي تقوم بإعادة توزيع السلطة الإدارية و المسؤوليات الإدارية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة، و تتضمن نقل مسؤولية التخطيط و التمويل و الوظائف العامة المتعددة بين الحكومة المركزية و هيئاتها على المستوى المركزي إلى الفروع المحلية و الإقليمية التابعة لها، أو الهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات و الولايات على مستوى إقليمي،[2] و اللامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما اللامركزية المرفقية، واللامركزية الإقليمية.

أ)- اللامركزية المرفقية (الفنية) Utility decentralization:

وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة كالنقل، المواصلات أو إحدى الصناعات بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية، و تكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إداريا و ماليا و هي ما تسمى في

و هنا نتحدث عن ما يسمى باللامركزية الإثنية، إثيوبيا دولة تضم 87 جنسية و 77 مليون ساكن من الشعب الإثيوبي الأصلي، سنة 1989 قامت حركات التحرر Tigry people liberation، لبناء الدولة القوية بمدلول إفريقي، من منطلق أن وحدة الدولة تتحقق بقيام الدولة الفدرالية التي عمل على تحقيقها بقيام ثورة الشعب الأثيوبي الحر الديمقراطية L'EPRDF سنة 1989، من طرف حركة التحرر Tigrean people leberation PLF، حركة تحررية مسلحة إثنية التي أطاحت بالدكتاتور Marxist du Derg سنة (1974-1991)، بالتعاون مع حركة المعارضة "حركةأمحرا الوطنية الديمقراطيةEPDM"، (Amahra Ntional Democrtic Movement)، نجاح هذه الحركة جعلها تشكل اليوم الفضاء الوطني الأثيوبي و أصبحت جزء من الحياة السياسية للدولة الإثيوبية، جاء نتيجة الثورة دستور الفدرالية الإثنية الذي أنشأ سنة 1994، من طرف مؤطرين محليين قدامى، فاللامركزية الإثنية بدأت حديثا في دولة أثيوبيا، بظهور مؤشرات عدم تركيز الفعل الحكومي، كما أن الإدارة الفدرالية الجديدة دعمت من طرف الدولة نتيجة لنقص الوسائل المادية و البشرية، باشرت الدولة الأثيوبية بجمع عمليات اللامركزية غير أن الدستور الفدرالي و وزن حزب الأغلبية و تأثيره EPRDF، مارس نوع من المركزية إضافة إلى أن حركات اللامركزية تميزت بنوع من الاضطراب و حالات اللااستقرار، و نظرا لنقص وسائل الجماعات المحلية و فشل مصادر الدولة المركزية، رغم أن نجاحه كان له تأثير على المستوى الدولي الخارجي خاصة في الولايات المتحدة، و طرح كنموذج للفدرالية الإثنية.

[2] سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق الذكر، ص63.

بعض الدول بالمؤسسات العامة (public corporation)، فالمؤسسات العامة منظمة شبيهة بالمؤسسات الخاصة، تتمتع بالاستقلال المالي و الإداري و يتمتع أعضاؤها بالسلطة اللازمة لإدارتها و تحقيق أهدافها.

اللامركزية المرفقية ترتكز على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية Decentralization fonctionnelle، دون الاهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا.

ب)- اللامركزية الإقليمية: (Regional Decentralization)

نقصد بها انتقال هذه اللامركزية إلى كل المحافظات أو الأقاليم بعيدا عن العاصمة لهذا يسميها بعضهم "الإدارة المحلية" و أحيانا "الحكومة المحلية"، و تتحقق هذه اللامركزية بمنح جزء من الإقليم شخصيته المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية،[1] و تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة' تمارس نشاطها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[2]

ترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية)، في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (الولاية والبلدية)، و إلا فقد تكون قراراتها و أعمالها مشبوهة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي بما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.[3]

و في هذا السياق ينبغي ضرورة التمييز بين اللامركزية السياسية و اللامركزية الإدارية، فالأول نظام يتصل بالتنظيم الدستوري للدولة و يقوم على حساب الوحدة التشريعية و التنفيذية و القضائية، أما اللامركزية الإدارية أو الإقليمية فهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة يتصل بطريقة تسير الوظيفة الإدارية، و لا يمس

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق الذكر، ص 243-244.

[2] سعيدي الشيخ، "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية" اطروحة لنيل رسالة دكتوراه في القانون العام، الجزائر، كلية الحقوق جامعة جيلالي اليابس، 2006، ص60.

[3] عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق الذكر، ص244

بحسب الأصل وحدة الدولة السياسية و القانونية، فاللامركزية السياسية أسلوب لحكم دولة مركبة، و الثاني أسلوب من أساليب إدارة دولة بسيطة.[1]

إذ أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية مما يقلل وقوعها في الخطأ، وعلى الحكومة أن تقدم العون لهذه الهيئات لتمكينها من أداء وظائفها، يعلق الدكتور سليمان الطماوي على ذلك بقوله: "إننا لا نحبذ المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب، لأن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت و خير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفا من الخطأ".[2]

رغم كل ما ذكر فإن مزايا نظام اللامركزية الإدارية فرضت وجوده في كافة الدول بنسب متفاوتة.

3- اللامركزية المالية:

تعد المسؤولية المالية عنصرا أساسيا للامركزية، فإذا كانت الحكومات المحلية و المنظمات الخاصة تنفذ وظائف لامركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات سواء يتم فرضه أو تحصيله محليا أو يتم تحويله من الحكومة المركزية، حيث للامركزية المالية عدة أشكال، مثل: التمويل الذاتي أو استرداد التكلفة (من خلال نفقات تكاليف المنتج)، إضافة إلى التمويل المشترك أو ترتيبات الإنتاج المشترك، و توسيع الإيرادات المحلية من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة، كما قد تأخذ شكل التحويلات بين الحكومات التي تعمل على نقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها إلى الحكومات أو الإدارات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة (General or Specific) مع الاعتراف بحق هذه الأخيرة في الاقتراض من الحكومة المركزية.

4- اللامركزية الاقتصادية أو لا مركزية السوق:

[1] عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دط (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس)، 1984، ص88.

[2] د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة دط (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس) 1984، ص82.

تكون بالتحول نحو اشتراك القطاع الخاص في العملية التنموية الذي يمكن أن يتراوح نطاقه من ترك الإمداد بالخدمات و السلع بالكامل إلى التشغيل الحر للسوق، و إلى الشراكة العامة و الخاصة، التي تتعاون فيها الحكومة و القطاع الخاص في تقديم الخدمات العمومية بحيث يمكن أن تشمل الخصخصة و التوجه نحو اقتصاد السوق على ما يلي:

- السماح للمشروعات الخاصة بأداء الوظائف التي كانت حكرا سابقا على الحكومة.
- التعاقد على الإمداد أو إدارة الخدمات العامة أو التسهيلات لذلك.
- تمويل برامج القطاع العام من خلال السوق الرأسمالي، و السماح للمنظمات الخاصة بالمشاركة و نقل مسؤولية الإمداد بالخدمات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.[1]

المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية، مفهومها و أهم مقوماتها.

كانت وظيفة الدولة مقصورة على صون و حماية أمنها الخارجي و الداخلي و إقامة العدل بين الناس، أما و قد اتسع نشاطها و نطاق تدخلها أصبح قيامها بأداء وظيفتها أمر صعب، لذلك فإن تعدد الهيئات الإقليمية و المحلية يخفف و ينقل بعض هذه الأعباء إلى تلك الهيئات ما يساعد على سرعة البث في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها فيتحقق التوازن و الاستقرار المنشودان.

أولا: نشأة الإدارة المحلية

عرف نظام الإدارة المحلية كتنظيم إداري في نهاية القرن 18 عشر، بعد قيام الدولة الحديثة و انتشار المبادئ و الأفكار الديمقراطية و ارتباط الدعوة إليها في المجال السياسي بالدعوة إلى تطبيقها في المجال الإداري، وجدت فيها الحكومات نظام يشرك المواطنين في إدارة شؤونهم و يؤهلهم سياسيا للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السلطة، كما جاء نتيجة لثورات عدة مثل الثورة الفرنسية، و ما يؤكد ذلك قول نابليون الثالث:

[1] سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق الذكر، ص7.

"أنه بالإمكان أن تحكم عن بعد و لكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب"، فأنشأت وحدات المحافظات الجديدة Departemens و الوحدات المحلية في المدن و القرى ذات الشكل و التنظيم الموحد للتعبير عن فكرة المساواة، و في انجلترا تستمد المدن المكونة للمحافظات وجودها القانوني من البراءات الملكية الخاصة بإنشائها و بعض هذه المدن منحت براءات تأسيسها منذ القرن الثاني و الثالث عشر،[1] كما رأى مفكري المذهب الاشتراكي كل من ماركس و لينين، حيث كان ماركس يرى أن الوسيلة الوحيدة لسيطرة طبقة البروليتاريا و إزالة طبقة البرجوازية، هي إنشاء مجالس منتخبة انتخابا مباشرا في جميع أجزاء الدولة و على كافة مستوياتها، هذه المجالس المنتخبة تدار إدارة ذاتية بواسطة العمال و الفلاحين ويرى لينين أنها تمكن أعضاءها من أفراد الطليعة من العمال و الفلاحين الأكثر وعيا و إدارة من تنظيم أنفسهم لتثقيف وتعليم الجماهير، و اعتبر أن الحد من مساوئ المركزية، و ممارسة الديمقراطية لا يكون إلا عن طريق إشراك أفراد الشعب في ممارسة السلطة (المجالس السوفيات المحلية، الجمعيات الشعبية اليوغسلافية).[2]

فالدافع لنشأة الإدارة المحلية في أي دولة من الدول دافع سياسي لأنها مظهر نحو تحقيق إدارة الشعب لشؤونه بنفسه، غير أنه لم يحظى في الماضي إلا باهتمام القلة من الباحثين و المهتمين بشؤونه، أما الآن لقي العناية الجديرة بدراسته على أسس علمية، و اعتبر مادة مستقلة عن القانون الإداري، و قرر للدراسة بقسم الليسانس بجامعات العديد من الدول و من بينها الجزائر، [3] بناءا على ذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر ففي انجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835، أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 4.1833

[1] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق الذكر، 37-38.

[2] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق الذكر، ص92-93.

[3] صفوان المبيضين، مرجع سابق الذكر، ص12.

[4] بومدين طاشمة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، عدد 26 جوان 2010، ص28.

و يمكن تلخيص أسباب نشأة الإدارة المحلية فيما يلي:[1]

الأسباب السياسية:

– مظهر من مظاهر الديمقراطية المحلية التي تهدف إلى اشتراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية للتعبير عن أفكارهم و آراءهم.

– إن نظام الإدارة المحلية يعتبر مدرسة حقيقية لتدريب و تجنيد و تخريج القيادات المحلية، و من ثمة تكوينهم للمجالس النيابية التشريعية.[2]

– يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي المركزي و النشاط الشعبي المحلي.

– قد يكون نظام الإدارة المحلية حلا للمشكلة التي تواجه الدول التي تتسم بتعدد الأجناس و الديانات والإثنيات، تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف باللامركزية الإقليمية و اللامركزية السياسية ليتحقق لهم الاستقلال الذاتي دون المساس بوحدة الدولة.

الأسباب الإدارية (الفنية):

– سرعة الإنجاز و تسهيل الخدمات، حين أن قرب المجالس المحلية من الشعب يساعد على التعرف على المشاكل و سرعة حلها و كذلك قرب صانع القرار المحلي يساعده على صنع القرار الصحيح لمساعدة الشعب و تخفيف معاناته و توفير الجهد و الوقت و المال.

– مراعاة الظروف و المتغيرات المحلية عند تقديم الخدمة العمومية يتيح للإدارة المحلية القدرة على التكيف مع هذه الظروف دون التقيد بالأساليب التي تفرضها الحكومة المركزية.

[1] أيمن عودة المعاني، محمد عودة أبو فارس، نظرية الإدارة المحلية و تطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، (عمان: مركز أحمد ياسين الفني) 1995، ص20.

[2] عبد القادر الشيخلي، نظرية الإدارة المحلية و التجربة الأردنية (عمان: المؤسسة العربية للدراسات و النشر) 1983، ص 18.

– تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الإدارية الجديدة حتى إذا ثبتت صلاحياتها، أخذت بها الحكومة المركزية، أما إذا فشلت فإن الضرر لا يتعدى حدود الإقليم الذي طبقت فيه، مثلا: إطلاق موبيليس خدمة Wifi، طبقت في العاصمة فقط لتجربتها في حال نجاحها تطبق في باقي الولايات، لكن إذا فشلت فإن الضرر لا يتعدى العاصمة.

الأسباب الاجتماعية:

– يسعى إلى إشباع رغبات و حاجات المجتمع المحلي.

– يتيح الفرصة لتفجير طاقات الإبداع و الإبتكار لدى أعضاء الجماعة المحلية.

– تنمية روح المسؤولية و الروابط المجتمعية بين أفراد الوحدة المحلية في مجالات العمل المحلي، أن المجتمع المحلي مسؤول اتجاه تطور مدينته و يدرك المصلحة المحلية سينعكس ذلك إيجابا على الوحدة المحلية.

– تقوية البناء الاجتماعي للدولة من خلال توزيع القوى الإيجابية بدلا من تركيزها في العاصمة.

الأسباب الاقتصادية:

– يفتح المجال للتمويل المحلي و لا مركزية التصنيع مما يفتح المجال للمناطق المحرومة أنها تنهض صناعيا.

– يحقق نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية بحيث تستأثر كل جماعة محلية بإرادات في نطاق إقليمها المحلي.

– يعمل على المشاركة و المساعدة لتحقيق التنمية الاقتصادية،و الاجتماعية، لمشاركة الحكومة المركزية في أعبائها.[1]

ثانيا: مفهوم الإارة المحلية: لقد تعددت التعاريف التي وضحت مفهوم الإدارة المحلية تبعا لوجهات نظر الفقهاء و المفكرين واختلاف الزوايا التي ينظرون منها، مبنية على الفلسفة الفكرية ،السياسية ،و القانونية للدولة

[1] المرجع نفسه، ص 19.

التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب، لكن في النهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية.

فيعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي (Modie Grame) أنها: "مجلس منتخب ترتكز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة"،[1] كما عرفها الفقيه الفرنسي والين (Walin) بأنها: "نقل سلطة إصدار القرارات الإدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين".[2]

و تعرف بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها".[3]

و يعرفها الأستاذ Andre Delaubadaire: "جعل من القرية أو البلدية جماعات لامركزية يتم تنظيمها بالطريقة التي تساعدهم على إدارة أنفسهم بذاتهم مع إبقائهم مندمجين في الدولة".[4]

كما أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات و الواجبات بين الأجهزة المركزية و المحلية، و ذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، و أن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، و تحقيق أغراضها المشروعة".[5]

[1] Modie Grame, C.The government of great Britain Methuen, 1965, P50.

[2] أيمن عودة المعاني، مرجع سابق الذكر، ص22.

[3] فؤاد العطار، مرجع سابق الذكر، ص176.

[4] Andre Delaubadaire, traite elementaire de droit administratif, pais : No, pub, 1953.P65.

[5] محمد محمود الطعامنة، نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الأول، عمان، 2003، ص9.

والإدارة المحلية هي "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية، و يمثلها مجالس منتخبة من أبناءها لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية".[1]

و على ضوء التعريفات أعلاه يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها:

نظام إداري يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و وحدات و هيئات إقليمية أو مصلحية، تتمتع قانونا بالاستقلال المالي عن الإدارة المركزية، بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة بقدر معين لمركزية الإدارة، تعمل تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية، ممثلة بهيئة منتخبة تسمى المجالس المحلية أو مجالس القرى، فهي مجموعة الوحدات الإدارية أيا كانت صورتها و على اختلاف مستوياتها في الدولة التي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة (بسيطة)، و في حكومة الولاية في الدولة الفدرالية (الاتحادية).

ثالثا: مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس و المقومات،2 تتمثل بما يلي:

1- وجود مصالح محلية متميزة:

لكي تكتسب مصلحة ما صفة المحلية، يجب أن تكون معبرة عن حاجات و آمال و طموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي و أن لا تتعارض و تتناقض مع المصلحة العليا للدولة، و تنشأ هذه المصالح المتميزة نتيجة وجود مصالح مجموعة من الأفراد تقطن إقليم جغرافي معين، و اعتراف الدولة بأن هذه المصالح لها طابع محلي، بالتالي ترك إدارة هذه المصالح لوحدات محلية مستقلة مكونة من أبناء المنطقة، و غالبا ما يلجأ المشرع إلى تحديد اختصاصات الحكومة المركزية و يعتبر ما عداها من اختصاصات الوحدة المحلية.

[1] خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، دط (الاسكندرية: منشأة التعارف) 1984، ص9.

[2] محمد أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، ط2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) 1988، ص23.

2- الشخصية المعنوية:

قبل البدء بالحديث عن تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها: "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، و ينظر إليها و تعامل معها كما لو كانت شخصا حقيقيا، فهي لها حقوق و عليها التزامات، و هي شخصية مستقلة عن الأشخاص و العناصر المادية المكونة لها"،[1] و يتحقق الشخص المعنوي بتحقق أركانه:

– **الذمة المالية المستقلة**: أموالها مستقلة عن الشخص الطبيعي و عن الإدارة المركزية.

- يجعل الوحدة المحلية تتمتع بمجموعة من الحقوق و تتحمل واجبات و التزامات مثل: الحق في ميزانية، ضرائب، حق إبرام العقود و الصفقات، و واجب تقديم الخدمات المحلية و التنمية.

– **أهلية التقاضي**: كمدعي أو مدعى عليه، لها الحق في مقاضاة الدولة أو أشخاص معنوية أخرى.

- يكون لها جهاز إداري خاص مستقل عن الجهاز الإداري للدولة.

- إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية، فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، و إذا لم تمنح للوحدة الإدارية تعتبر فرع من فروع الإدارة المركزية، و هذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها و ممثليها.

3- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

[1] محمد محمود الطعامنة، مرجع سابق الذكر، ص9.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية ،فلابد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم، لأن جوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية أن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها.[1]

انقسم الفقهاء في آراءهم إلى اتجاهين فيما يخص استقلالية المجلس الإداري المحلي القائم في ممارسة وظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية ،و كضمان للإستقلالية الوحدة المحلية هل يشترط انتخاب المجلس المحلي، أو اختياره عن طريق التعين من طرف الحكومة المركزية؟[2]

الاتجاه الأول: يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، لأن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعد شرطا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية، و لاستقلال المجالس المحلية،[3] و حججه في ذلك أن:

- الانتخاب هو الحد الأدنى اللازم لقيام نظام اللامركزي و أن التعين يتنافى مع ذلك.
- تعد اللامركزية الإقليمية تطبيقا للمبدأ الديمقراطي، و لما كان هذا المبدأ سيلجأ للانتخاب لاختيار ممثلي الشعب، كان لابد من جعل الانتخاب هو الوسيلة الأساسية التي عن طريقها تتكون المجالس المحلية.

و هناك اتجاه آخر: يرى بأن ليس هناك مانع من قيام السلطة المركزية بتعين أعضاء المجالس المحلية،4دون أن يؤدي ذلك إلى انتهاك الاستقلال الإداري للمجالس المحلية شرط توفر ضمانات عدم عزلهم قبل انتهاء المدة القانونية للتعين، و أن تكون رابطة حقيقية بين المعنيين مثل: رابطة المهنة ،أو الوظيفة ،أو الموقع الجغرافي وحججهم في ذلك:

[1] محمد محمود الطعامنة، المرجع نفسه، ص10.

[2] هاني علي الطهراوي، مرجع سابق الذكر، ص15-16.

[3] د.سليمان الطماوي، مرجع سابق الذكر، ص70-72.

[4] د.بكر قباني، القانون الإداري، دط (القاهرة: دار النهضة العربية)، سنة طبع، ص143.

– أن المجتمع المحلي في كثير من الدول غير مؤهل لتطبيق عملية انتخاب أعضاءالمجالس المحلية نظرا للضعف التعليمي و الثقافي و سيادة النظام القبلي و العشائري.

– اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لا يؤدي إلى انتقاء الكفاءات إداريا، و لذلك تحرم المجالس المحلية من الكفاءات المتخصصة.

و من هذا المنطلق يمكن حصر أشكال التنظيم الإداري المحلي1أو الإدارة المحلية في صورتين هما:

1)– الهيئات الإدارية اللاتركيزية Organes locaux déconcentrés:

يعنى بها وجود هيئات و أشخاص قانونية و مجالس محلية، يتم تعيين أعضائها من طرف السلطة المركزية، مما يخول لهم باعتبارهم موظفين حكوميين اختصاصات يمارسونها على مستوى الأقاليم، و تفوضهم صلاحيات تمكنهم من اتخاذ قرارات نهائية في مسائل محلية تتعلق بالنشاط الذي له علاقة بالقطاعات المشرفين عليها محليا.

2)– الهيئات الإدارية اللامركزية Organes locaux décentralisés:

وجود هيئات محلية منتخبة من أهل الوحدة الإقليمية، تعهد إليها الإدارة المركزية استقلالية محدودة في إدارة كل أو بعض المرافق و الشؤون المحلية، و هي تختلف عن هيئات اللاتركيز الإداري باستخدام أسلوب الانتخاب في اختيار أعضائها، دون الحاجة في الرجوع إلى الوزير،و ذلك في إطار احترام مبدأ التدرج الرئاسي و التسلسل الإداري.[2]

بالتالي لا يعد الانتخاب الضامن الأساسي للاستقلال المجالس المحلية، فقد يتحقق الاستقلال دون الأخذ بهذا الأسلوب، مثلا: أعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة يتمتعون بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتهم، رغم أنهم معينون من طرف الحكومة المركزية، و انطلاقا مما سبق يؤكد العديد من الباحثين على أن التخوف من إفراز

[1] د. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر (بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع)، ط1 (الجزائر: دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع)، 2014، ص33-40.

[2] د. جمال زيدان، مرجع سابق الذكر، ص40.

عملية الانتخاب منتخبين محليين، عديمي الفائدة مما يحتم و بالضرورة تدعيمهم بإداريين، يتوفرون على مقاييس الكفاءة الفنية و الخبرة، و لذلك ذهبت العديد من الدول الحديثة بما فيها الجزائر إلى التوفيق بين الاتجاهين (التعين و الانتخاب)، و تتمثل مظاهر هيئات اللاتركيز الإداري على مستوى الإدارة المحلية بالجزائر في الوالي، رئيس الدائرة، المدراء التنفيذيين، أما الهيئات المحلية المنتخبة فهي: المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي.

4)- الوصاية الإدارية (رقابة السلطة المركزية):

يقتضي نظام اللامركزية الإدارية وجود مصالح محلية متميزة تديرها هيئات مستقلة، لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا، فهو لا يعني استقلالا تاما عن السلطة المركزية، فإنها لابد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، وطبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري و التنفيذي للدولة و للسلطة المركزية حق الرقابة على الهيئات اللامركزية، و يطلق على هذه الرقابة الوصاية الإدارية[1]،وهنا تجدر الإشارة إلى أن الوحدات المحلية أنظمة وأنساق مفتوحة على البيئة الخارجية تؤثر فيها وتتأثر بها[2].

المطلب الثالث: أهمية الإدارة المحلية، أهدافها و عوامل نجاحها

إن الهدف الأساسي من الأخذ بنظام الإدارة المحلية هو خدمة الإنسان فهو الوسيلة و الغاية من كل نشاط إداري، كما تنطلق فلسفة الإدارة من الدوافع و الأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية من أجلها، و من خلال العوامل البيئية الداخلية و الخارجية التي ساهمت في تكوينها، و قدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة استمرارية هذه الأنظمة.[3]

[1] نواف كنعان، مرجع سابق الذكر، ص167-170.

[2] أ. بنور علاء، وحاضرات طلبة الماستر، تخصص سياسات عامة و التنمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة سعيدة سنة دراسية 2014-2015.

[3] د. شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية، دط (صنعاء: بدون. د.نشر) 1995، ص267.

أولا: أهمية الإدارة المحلية

إن للإدارة المحلية أهمية بالغة [1]، يمكن حصرها أهمية فيمايلي:

- توفير أكبر قدر من الاستقرار و الطمأنينة لأكبر عدد ممكن من الناس.

- أن الإدارة المحلية توفر ميزة التخصص من خلال التقسيم الجغرافي لإقليم الدولة إلى وحدات إدارية يسهل إدارتها و تنظيم نشاطها، و هذا التقسيم لابد أن يراعي عند القيام به عدة معايير أهمها: الكثافة السكانية، الموارد الطبيعية و الخصائص الجغرافية.

- تظهر الأهمية العلمية و التقنية لنظام الإدارة المحلية، من حيث أن توسيع نشاط الدولة و تدخلها في مختلف الميادين جعلها عاجزة عن إدارة جميع الأنشطة، و تقديم كل الخدمات من المركز و البطء في الاستجابة لمطالب المواطنين، نظرا للتعقيد الذي كان يعرفه تنقل الملف عبر مستويات متعددة حتى يصل إلى العاصمة، لذلك كان لابد من إيجاد صيغة لتقسيم الوظائف على المستوى المحلي مع احتفاظ السلطة المركزية بالتقرير في الشؤون ذات البعد القومي.[2]

- نظام الإدارة المحلية الأداة الفاعلة للمساهمة في إدارة النشاطات المحلية و إتاحة الفرصة للسلطة المركزية كي تتفرغ للمسائل القومية المتمثلة في رسم السياسات العامة و مراقبة تنفيذها.

- تقوم الإدارة المحلية كوسيلة حيوية للإصلاح الإداري في القضاء على الروح البيروقراطية التي تسود الجهاز الإداري و تنويع أساليب النشاط الإداري ،و تبسيط إجراءاته ،و قربه من المستفيدين منه، و هم أبناء المجتمع المحلي.

- أن الإدارة المحلية و المواطن المحلي يؤديان دورا أساسيا في إحداث تنمية اقتصادية و اجتماعية على المستوى المحلي و القومي.

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق الذكر، ص258.

[2] د.جمال زيدان، مرجع سابق الذكر، ص35-36.

– توسيع قاعدة الممارسة الديمقراطية من خلال إتاحتها الفرصة للمواطنين المشاركة في إدارة شؤونهم.

ثانيا: أهداف الإدارة المحلية

تهدف الإدارة المحلية إلى ما يلي :

الأهداف السياسية:

– الديمقراطية و المشاركة تأسيسا على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات، و توزيع المشاريع الإنمائية، حيث أن قاعدة إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، يدربهم على العمل السياسي و يعزز لديهم مهارات شؤون الدولة و الحكم.

– دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي.

– تقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة.

الأهداف الإدارية:

– تحقيق الكفاءة الإدارية، أشار براونج Browing من وجهة نظره أن نظام الإدارة المحلية أكثر جدوى اقتصادية، من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع و الخدمات المحلية، فهو أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

– خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، و منح فرصة للمحليات للتجريب و الإبداع و الاستفادة من أداء بعضها البعض.

– التخلص من البيروقراطية التي تتصف بها النظم الحكومية، و انتقال صلاحية تقديم الخدمات إلى هيئات وأشخاص هم على علم بطبيعة الحاجات المحلية، تحت رقابة و إشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

– تقريب المستهلك من المنتج، من خلال قيام ممثلي الهيئات المحلية المنتخبة بتقرير الخدمات المطلوبة و الإشراف على إدارتها، و تمثيل جهود المستفيدين منها، و يشتركون معهم في تمويلها.

الأهداف الاجتماعية: و تتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي:

- تسهم الإدارة المحلية في دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن و احترام حريته ،و إدارته، و رغبته في المشاركة في إدارة شؤونه المحلية لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة.[1]

- تحديد احتياجات و أولويات المجتمعات المحلية و وسائل تنميتها اقتصاديا و اجتماعيا.

- تعمل الإدارة المحلية من خلال مشروع ديناميكية العمل الجماعي على القضاء على الفقر ،أو الحد من نسبته في أواسط أفراد المجتمع المحلي، و إيجاد حلول له على المستوى المحلي.

- تنسيق الجهود الجماعية للوحدات المحلية.

- محاربة المشاكل المعقدة في كل من المجال الاجتماعي و الاقتصادي، مثل: القضاء على البطالة، لتحسين الحياة الاجتماعية و الاقتصادية للسكان.

- تمويل النشاطات المحلية و تحسين نوعية الهياكل القاعدية.

- البحث عن الجودة و النوعية وسط المدينة، و الاهتمام بالطبيعة و البيئة في إطار العمل الجماعي المحلي.

- يلعب الرأسمال الاجتماعي دورا مهما، لذلك تعمل الإدارة المحلية على استغلال الفرص بالاهتمام بالمواطنين والمواطنات، و توجيههم لغرض تحقيق أهداف اجتماعية للحد من الجريمة و رفع مستوى الخدمات الصحية.[2]

ثالثا: عوامل نجاح الإدارة المحلية

قبل التطرق إلى عوامل نجاح الإدارة المحلية، لابد من مراعاة الظروف الذاتية و الموضوعية التي تشكل عوائق

[1] محمد محمود الطعامنة، مرجع سابق الذكر، ص16.

[2] Sherri Torjman et Eric Liviten-Reid, le role social de l'administration locale, caledon institute of social policy,canda, Mars 2003 » ? P1 .

و عوامل تعثر الإدارة المحلية و فشلها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها.[1]

أ- العامل الإداري و الفني:

و يتمثل في القصور في تنفيذ برامج اللامركزية من منطلق وجود بعض المشكلات التي تواجه عمليات التنفيذ من بينها: عدم وضوح الأهداف و غموض التشريعات، ضعف عمليات التخطيط، عدم كفاية الموارد وعدم الاحتفاظ بالكوادر الإدارية المتخصصة، بحيث أن هناك العديد من الوحدات المحلية لا تتوافر لها البنية الفنية و الإدارية للقيام بأدنى واجباتها.

ب- العامل الاقتصادي:

في هذا الإطار يرى الكاتب « Fried Riggs » أن ضعف المحليات يكون نتيجة التخلف الذي تعيشه الدولة، و بذلك فإن منح صلاحيات واسعة و مسؤوليات، و استقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود الاقتصادي أكثر منه إلى التنمية.

ج- العامل السياسي و فلسفة الحكم:

تستخدم الطبقات الحاكمة الوظيفة العامة لتعزيز حكمها و سلطتها، لذلك لا يمكن للطبقة الحاكمة أن تتنازل عنها لصالح الوحدات المحلية، بالتالي تقوم بممارسة بعض مظاهر الديمقراطية دون جوهرها، فهي بذلك تخضع للنفوذ و القوة و التأثير.

د- العامل الاجتماعي: و هنا تبرز مسألة في غاية الأهمية و الحساسية و الطموحات الإقليمية ،و المنازعات القبلية، العشائرية و الإثنية، التي قد تشكل تهديدا للوحدة الوطنية و التكامل القومي، لذلك تقوم الإدارة المركزية بمواجهته بعدم منح الوحدات المحلية، اختصاصات واسعة، و تمارس عليها الرقابة التي تتصف بالشدة في كثير من جوانبها، للحفاظ على وحدة الدولة و المجتمع.

[1] Rondineli A.et-al, Analysis of Decentratisation Policies in Developing countries : A Political Economy Frame-Work /sage, london, vol.21989.P12.

و لتجاوز هذه العوامل التي تشكل عثرات أمام نظام الإدارة المحلية ،لابد من توافر مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح النهج اللامركزي وهي:

– تعتبر عملية تشديد الرقابة على الوحدات المحلية حديثة النشأة من أهم عوامل نجاح النظام (نظام الإدارة المحلية) في أولى مراحله، غير أنه و رغم مرور مدة طويلة من الزمن تقدر بأكثر من نصف قرن في بعض الأنظمة، لا يزال يعاني من نقص في الاختصاصات و المسؤوليات و تشدد الرقابة بدون تغير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع.[1]

– تحديد المصالح بين ما يعتبر أن يكون صالح لأن يكون محلي أو قومي، بوجود تشريعات و قوانين تحدد المصالح المحلية لكل دولة، فالغالب أن يلجأ المشرع في الدول المختلفة إلى تحديد المصالح المحلية التي تناط بالوحدات المحلية بأحد الأسلوبين، إما تحديد اختصاصات الحكومة المركزية حينئذ يعتبر ما عداها من وظائف و اختصاصات الوحدة المحلية (النموذج الفرنسي)، و قد يحدد المشرع المصالح التي تناط بالحكومة مع ترك ما عداها للوحدات المحلية (النموذج الانجليزي)، مما يعزز المشاركة لكل من المواطنين و القادة المحليون في إدارة المرافق العامة و المحلية.

– التزام القوى السياسية بدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط و اتخاذ القرارات و تزويدهم بالصلاحيات الإدارية و السلطات، للقيام بوظائفهم في الوحدات المحلية التي يديرونها، بمعنى تحويل الصلاحيات والمسؤوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسؤوليات قادة الوحدات المحلية.

– توفر الاتجاهات السلوكية و النفسية الملائمة لموظفي الحكومة المركزية، و فروعها في المحليات، اتجاه النمط المركزي في تقديم الخدمات، و تقبل مشاركة المواطنين و القيادات المحلية في عملية صنع القرارات.

– العوامل المالية و القوى البشرية، و ذلك يتوافر الوسائل البشرية و إعداد مخططات لتسير الموارد البشرية لضبط عملية التوظيف و الترقية و التركيز على الكفاءة و المؤهلات و المستوى العلمي، و كذلك الأدوات المالية

[1] محمد طعامنة، إشكالية المركزية، و اللامركزية الإدترية في نظم الإدارة المحلية، في دول العالم الثالث، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، جامعة بغداد: المجلد9، العدد 30، 2002، ص13.

تلك الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة، ما يعظم استقلالية الجماعات المحلية للحكومة المركزية.

- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين، و المعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود، و كذا حجم المجلس المحلي الذي يجب أن يكون حسب عدد أو الكثافة السكانية في الوحدة، كونه يسمح بتمثيل الاتجاهات السياسية المحلية المختلفة، كما يمكن معالجة صغر حجم المجلس بتدعيمه بوسائل اتصالات متنوعة و سكرتارية، يتم من خلالها تلقي مشاكل ومقترحات المجتمع المحلي.

خلاصة:

إن فلسفة الإدارة المحلية تقودنا إلى رغبة الدولة في توثيق التعاون ،و الشراكة بين الجهود المركزية ،و الجهود الشعبية في تقديم الخدمات و المصالح المحلية، و ضرورة التحكم في تحديد مبدأ الأولوية، و التأثير المباشر في حياة المواطنين، ما دفع بالحكومة المركزية لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز و الهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بمواطنيها و اطمئنانها لقدرتهم على المشاركة، بحكم أنهم على دراية كافية بمجتمعهم المحلي، و ذلك لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

المبحث الثاني: أسس وضوابط عملية إدارة التنمية

أصبحت التنمية عنصر أساسي للاستقرار والتطور الإنساني، وعملية مهمة في تقدم الشعوب وتطورها، ويمكن القول بأنها الإنتقال المقصود من حال إلى حال أفضل بكل المقاييس، ويرى جوزيف سبلانجر: «أن التنمية تحدث عموما عندما تزداد قائمة الأشياء المرغوب فيها، والمفضلة نسبيا بالحجم، إلا أن هذا الأمر لا يتحقق دون وجود إدارة تسيرها، بهذا الخصوص تعرف الإدارة على انها عملية تجميع عوامل الإنتاج المختلفة من رأس مال، قوى عاملة، موارد طبيعية، والتأليف بينها من أجل استغلالها بفاعلية للحصول على الأهداف، وإدارة التنمية تشمل جميع قطاعات الإدارة سواء الإدارة السياسية، الإدارة العامة، وإدارة المشروعات في القطاعين العام والخاص، بحيث تحتاج هذه القطاعات إلى إصلاح مكثف، وتنمية إدارية مستمرة، بغرض إيجاد نوعية الإدارة القادرة على بدء عملية التنمية[1]،بحيث تطرقنا في هذا المبحث إلى ماهية إدارة التنمية،وكيف نميز بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية ،والضرورة الإستراتيجية للإدارة كآلية للتنمية.

المطلب الأول: مفهوم إدارة التنمية وأهم مميزاتها

إن الإدارة العامة بمفهومها العضوي (كافة الأجهزة الإدارية)، والوظيفي (تقديم تلك الأجهزة للخدمات العامة وإشباع الحاجات)، تعمل على تحقيق أهدافها من خلال التفاعل التبادلي بين المفهوم العضوي والوظيفي، وأساس هذه الأهداف هو تحقيق الرفاه العام والارتقاء بالمجتمع ككل من خلال ما عرف بإدارة التنمية ،لذلك سوف نتعرض بالتفصيل إلى نشأة إدارة التنمية ،تعريفها،وظائفها وأهم خصائصها.

أولا: نشأة إدارة التنمية

من خلال ذلك لابد من البحث عن مفهوم إدارة التنمية، بمعنى الإدارة التي اتخذت من قبل العديد من البلدان كأداة لتحقيق التنمية الشاملة.

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق الذكر، ص 50.

لقد بدأ استخدام مصطلح إدارة التنمية في الخمسينيات من القرن الماضي، وكذا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية بدأت الدول المستعمرة تحصل على استقلالها،[1] فكان لزاما عليها أن تعمل على تحقيق النمو والتقدم، والقضاء على مخلفات الاستعمار، مما فرض عليها في هذا السياق إحداث تغيرات جذرية في جميع المجالات، خاصة المجالات الإدارية، وإنشاء جهاز إداري جديد مؤهل لنشر برامج وسياسات التنمية وتنفيذ خططها وأهدافها. [2]

وللحديث عن كيفية ظهور إدارة التنمية، ينبغي النظر في تطور حقل الإدارة العامة المقارنة، حيث وصل الاهتمام بمجال الإدارة العامة المقارنة إلى 500 عضو سنة 1968، ترأسها فريديك ريجز سنة 1960، وتم تقدير الدعم الذي قدمته، في هذه الفترة بحوالي نصف مليون دولار و تقديم منح دراسية للخارج قدرت بثلاث سنوات، ثم أصبحت 5 سنوات سنة 1965، ففي عقد 1962-1972، عرفت فيها دعم من طرف مؤسسة Fordعن طريق الجمعية الأمريكية للإدارة العامة، كان محور اهتمامها هو مشاكل الدول النامية « لجنة الإدارة العامة المقارنة» لتحليل هذه المشاكل في ضوء بيئة هذه البلاد، من خلال تحويل المعارف إلى تطبيقات وبرامج لمساعدة الدول النامية، لإيجاد أنظمة إدارية وبرامج لتنمية الإدارة قامت بالعديد من المشاريع، وإصدار الدوريات حوالي 100 ورقة عمل مرتبطة بإدارة التنمية ،والمجلدات ب 7 مجلدات نشرت بالتعاون مع لجنة الإدارة العامة المقارنة من (1963-1973)، والعديد من الندوات وتقديم المنح للمتخصصين هذا الدعم أدى إلى توسيع نشاطاتها لتشمل كل من آسيا وأمريكا اللاتينية وإفريقيا، وفي سنة 1965-1970، تم إصدار مجلة فصلية بالإضافة إلى هذه الأبحاث تم إنشاء العديد من الأقسام والتخصصات المتعلقة بدراسة الإدارة العامة المقارنة، هذا بفضل برامج المساعدات التي تم تقديمها من مؤسسات أخرى، في إطار تصدير الخبرات الفنية الإدارية في دول العالم الثالث، حيث تم إنشاء 70 مؤسسة تعني بتكوين الإداريين من خلال وكالات التنمية الدولية، وهنا يصرح

[1] نائل عبدالحافظ، إدارة التنمية (الأسس، النظريات، التطبيقات)، ط1، الأردن، دار زهران للنشر والتوزيع، 1434هـ/2013م، ص16.

[2] عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق الذكر، ص 51.

باحث «أن سنة 1965 هي سنة الاختمار والثقة، في القوى التنموية، وفترة الأمل إلى أن الإدارة العامة يمكن أن تقود إلى التطوير والتحديث، حافلة بالمشاريع، ممزوجة بالإحسان عن طريق المساعدات للدول النامية» حيث أنه منذ بداية الستينيات كان يستعمل مصطلح "إدارة التنمية"، لكثير من الكتب والمقالات ذات دراسة للإدارة العامة المقارنة، وهذا كان استجابة لمؤسسة فورد كممول للإدارة العامة المقارنة، لتنفيذ خططهم التنموية في الدول النامية، في هذا الصدد يرى هربرت هرشي أن 80% من المشاريع غير قابلة للتجسيد، وذلك لعدم ملائمة ومطابقة العديد من الدول النامية للعديد من المعايير مما أدى إلى إعاقة وعدم ملائمة الإدارة في الدول النامية.[1]

ثانيا: تعريف إدارة التنمية.

يتضمن مفهوم إدارة التنمية مختلف المقاربات، ومختلف وجهات النظر لذلك تعرف إدارة التنمية بأنها: «الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري في الدول النامية، ولمواجهة مشكلاته، بما يحقق الإنماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة».[2]

ويشمل هذا التعريف الجوانب التالية:

- إدارة مشروعات التنمية في الدول النامية والعمل على تسييرها التسيير الجيد لتحقيق الأهداف والخطط التنموية.
- أن إدارة التنمية تعني بدراسة جميع المشاكل الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية التي تعرقل خطط التنمية، ساعية إلى إيجاد الحلول والاقتراحات لهذه المشاكل.
- أن إدارة التنمية هي إدارة السياسات، والبرامج والمشروعات لخدمة أغراض التنمية.
- أن إدارة التنمية هي الإدارة العامة في الدول النامية مكلفة بالتحديث والتطوير والتنمية.

[1] بروسي رضوان، محاضرات طلبة الماستر، تخصص سياسات عامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة سعيدة، 2013-2014.

[2] أسامة عبد الرحمان، مرجع سابق الذكر، ص50.

كما يحدد فريدريك ريجز ماهية إدارة التنمية في كتابه «**حدود إدارة التنمية** » من خلال جانبين:

الأول: إدارة التنمية يشير إلى إدارة البرامج التنموية، والأساليب التي تستعملها التنظيمات الكبرى لتنفيذ السياسات العامة، وكذلك وضع الخطط لتحقيق الأهداف التنموية.

اما الجانب الثاني: يقصد به التنمية الإدارية، تحسين القدرات الإدارية لإنجاز هذه الخطط(الأداء الإداري).

وقد عرفت إدارة التنمية على أنها: «إدارة برامج التنمية في المجالات الاقتصادية ،والاجتماعية ،والسياسية، بما في ذلك تحسين تنظيم وإدارة البيروقراطية كأداة رئيسية للتنمية القومية ».

كما تعرف إدارة التنمية«بأنها الجهاز الإداري المسؤول عن تنفيذ التنمية بمختلف أشكالها في المجتمع». [1]

ومما سبق يتضح أن إدارة التنمية هي مجموعة الهياكل والأجهزة، وعمليات الإدارة التي تربط بين مكونات التنمية المختلفة، وهي الإدارة التي تأخذ على عاتقها مهمة التخطيط وتنفيذ وإدارة السياسات، والبرامج والمشروعات التي تحقق أغراض التنمية الشاملة، تعمل على مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وإيجاد الحلول لها.

تضم الجهاز الإداري الذي يؤدي دورا أساسيا في عملية التنمية في الدول النامية، وبذلك هو جهاز إدارة التنمية.

ثالثا: اهداف ادارة التنمية

وهنا يمكن الاشارة إلى أهم الأهداف التي تسعى ادارة التنمية إلى تحقيقها وهي[2]:

1- العمل على تحقيق مستوى عال من التقدم والتطور لكل الافراد والجماعات في المجتمع ،وتحسين اوضاعهم المعيشية بالقضاء على الفقر والجهل، والتخلف عن طريق التسيير الجيد لبرامجها التنموية.

2- تهدف ادارة التنمية الى تحقيق العدالة الاجتماعية، وتقليل نسب التفاوت بين فئات المجتمع.

[1] بروسي رضوان، محاضرات طلبة الماستر، مرجع سابق الذكر.

[2] نائل عبد الحافظ عوامل مرجع سابق الذكرص19.

3- تشجيع الإبداعات والإبتكارات، والحركة، بما يؤدي إلى إمكانية حدوث التغيير المنشود، كضرورة لانجاز أهداف التنمية.

4- تحسين وتهيئة البيئة العامة في المجتمع، من أجل تسهيل إمكانية إنجاز أهداف التنمية بأكثر دقة وبكفاءة عالية عن طريق زيادة قنوات الاتصال بين الوكالات الحكومية الرسمية، وغير الرسمية، وانشاء لجان التنسيق بين المستويات الادارية العليا ،والمتوسطة، والدنيا ،لتحسين مستوى البيئة المحلية.

5- انشاء المنظمات والاتحادات المهنية، والنقابات ،التي تهدف إلى تسهيل تنفيذ سياسات وقرارات ادارة التنمية. وبرامج التخطيط الاقتصادي والقومي.

6- اعتماد وايجاد سياسات وبرامج فعالة، تعتمد على أساليب التنمية الشاملة على مستوى المجتمع المحلي او الاقليمي، عن طريق تطوير برامج وخطط التنمية بصورة مستمرة.

رابعا: وظائف إدارة التنمية

كما تأخذ إدارة التنمية على عاتقها القيام بمجموعة من الوظائف، التي تهدف إلى تحقيق أهداف التنمية الشاملة:[1]

1- ان جوهر وظيفة ادارة التنمية هو خلق الية فعالة التنمية.

2- على اعتبار أن إدارة التنمية هي عمليات تسيير وتوجيه وادارة النشطات التنموية المختلفة في المجتمع وتنفيذ خططها وسياستها، فإن وظائفها تتضمن أيضا عمليات بناء الهياكل الاقتصادية، والاجتماعية والتكنولوجية الاساسية في المجتمع، وإنشاء قدرة إدارية تتحمل مسؤولية تخطيط وتنفيذ برامج التنمية الوطنية.

[1] نائل عبد الحافظ عوامله، مرجع سابق الذكر،ص20- 21.

3- تطوير وتحسين الأساليب والوسائل الإدارية والإنتاجية المستعملة في المجتمع من أجل إنجاح إدارة التنمية في تحقيق أهدافها، اضافة الى الاستغلال الامثل للموارد المتوفرة باستخدام وسائل حديثة ومتطورة لزيادة الانتاج ورفع كفاءته.

4- توحيد جهود الأطراف المساهمة في عملية التنمية والمتمثلة في الدولة ،والمؤسسات المختلفة ،والافراد والتنسيق، بينهم لتحقيق فعالية أكثر في نتائج التنمية.

خامسا: الخصائص المميزة لإدارة التنمية

تتمثل أهم الخصائص الواجب ترسيخها في إدارة التنمية بهياكلها المختلفة، فيما يلي[1]:

1- لعل أول ما يميز إدارة التنمية أنها تهتم بتكوين إدارة فعالة قادرة على تحقيق أهداف التنمية الشاملة، ومواجهة العوائق، والمشكلات ،التي تواجه الأجهزة الإدارية .

2- تمثل التفكير العقلي المنطقي الذي يبحث عن علل الأشياء ومسبباتها، للوصول إلى إعطاء حلول ونتائج لها بشكل علمي موضوعي، كما يجب أن تتناسب كل نظرية إدارية مع النظم الإجتماعية والخصائص الحضرية، والثقافية ،للمجتمع الذي تطبق فيه .

3- تهتم إدارة التنمية بالكفاءات الإدارية، التي تسعى إلى إدارة برامج التنمية بكفاءة وفعالية وبأسرع وقت ممكن.

4- تتميز إدارة التنمية بعملها على تطوير الأجهزة الادارية والحكومية، وكذا تنمية أجهزة ومؤسسات القطاع الخاص، حتى تؤدي دورها في تحمل جزء من أعباء التنمية وتكاليفها.

[1] أسامة عبد الرحمان ،مرجع سابق الذكر، ص80

5- تتطلب في سبيل إنجاح خططها التنموية ،وتحقيق أهدافها ضرورة تجسيد المشاركة الشعبية وتظافر جهود الأفراد، من أجل المساهمة في اتخاد وتنفيذ القرارات الحاسمة ،لإحداث التغيير المخطط، والتشجيع على التغيير والتطوير للأوضاع التقليدية في المنظمة والمجتمع.

6- الإعتماد على طاقات وامكانيات المجتمع الذاتية، والعمل على استغلال كل الطاقات لدى الافراد والمنظمة، واستثمارها فيما ينجز من مشاريع، بمعنى خلق الطاقات للعمل والمشاركة في العملية الانتاجية باكثر كفاءة وفعالية[1].

7- تقوم إدارة التنمية بعملية التخطيط الإستراتيجي للسياسات التنموية، وتنفيذها ومتابعتها ،وتقويمها، التي تتطلب استيعاب المعرفة، واستعمال التقنية الحديثة التي تسمح بتنمية القدرة الذاتية على امتلاك المهارة اللازمة لتحقيق الأهداف.

8- جعل الأفراد أكثر قناعة و تقبل لمبادئ التنمية، و إيجاد نظام مناسب للحوافز المادية و المعنوية لهؤلاء الأفراد.

ما يمكن قوله أن برامج التنمية لا يمكن أن تعمل بصورة ناجحة، و فعالة إلا بتوافقهما مع الخصائص المميزة لإدارة التنمية المذكورة سابقا.

المطلب الثاني: التميز بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية

تعتبر الإدارة العامة أساس إحداث أي تقدم من خلال قيامها بإدارة سياسات و خطط و برامج أي تنمية، لذلك كانت الإدارة العامة محل اهتمام و دراسة لدى العديد من الباحثين، و من ثمة ظهور مفهومي إدارة التنمية و التنمية الإدارية، و لذلك يمكن التميز بين هاذين المفهومين من خلال القول بأن الفرق الموجود بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية يكون من خلال توضيح النقاط التالية:

[1] نائل عبد الحافظ عوامله، مرجع سابق الذكر، ص157

– يرى بعض الباحثين أن مفهوم الإدارة العامة خاص بالدول المتقدمة التي تجاوزت مرحلة النمو، أما التنمية الإدارية فهي صفة تلازم دول ما قبل النمو (الدول المختلفة)، و بذلك لا يمكن استعمال مفهوم الإدارة العامة في الدول النامية، كونها لا تملك إدارة عامة فأصبحت الإدارة العامة فيها تسمى "إدارة التنمية" أي أنها حلت محلها ذلك أن الدول النامية لم تصل بعد إلى مرحلة الإدارة العامة، بل ما زالت تحتاج إلى إدارة خاصة بالتنمية، قبل أن تحتاج إلى إدارة عامة و أن إدارة التنمية تحتاج إلى تنمية إدارية.[1]

– بالرغم من وجود عناصر مشتركة بين كل من إدارة التنمية و التنمية الإدارية فإن إدارة التنمية ليست هي التنمية الإدارية، فبينما تركز التنمية الإدارية على "تطوير الوسائل و الأساليب الإدارية، للتنمية وتحديثها وفق التغيرات الجديدة "نجد أن إدارة التنمية تقوم على وضع أهداف واستراتيجيات التنمية، والقيام بعملية تخطيط مسار التنمية ومستقبلها، وكيفية تحديد نماذجها وانماطها، مما يدل على أن التنمية الإدارية، هي الأقرب إلى مفهوم الإدارة العامة منها إلى إدارة التنمية[2]، باعتبار أن التنمية الإدارية تنطلق من نفس الأسس، والأنماط الإدارية التي قدمتها مختلف النظريات المستخدمة في تحليل ،وتحديد الظواهر الإدارية، فأنماط البيروقراطية، والإدارة العلمية ،ومبادئ الإدارة والنظريات السلوكية، كلها قواعد تستخدم في التطوير الإداري ،وكلها قواعد وأسس تعتمد عليها التنمية الإدارية في تحقيق أهدافها[3].

– تعمل إدارة التنمية على وضع الإطار الفكري، والفلسفي لماهية التنمية ،والأهداف التي تسعى لتحقيقها، بالإضافة إلى قيامها بعملية تخطيط ،وتنظيم ،وتنفيذ، ورقابة العمليات التنموية، وإلى تخطيط برامج التنمية الإدارية ووضعها موضع التنفيذ، أما التنمية الادارية تسعى من خلال سياستها إلى محاولة تطوير وتحسين الأداء الإداري عن

[1] أمين ساعاتي، أصول الإدارة العامة، تطبيقات و دراسات على المملكة العربية السعودية، ط1)القاهرة: دار الفكر العربي) 1997، ص65.
[2] رعد حسن الصرن ،صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي و العشرين،د.ط،دمشق:دار الرضا للنشر ،2002 ،ص 70.
[3] مومي اللوزي، مرجع سابق الذكر،ص67 ص44

طريق تطوير، وتحديث الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تحسين الأداء داخل المنظمة، وكذلك تنمية المهارات والقدرات الإدارية في المجتمع.

– تهتم إدارة التنمية بتسيير وإدارة السياسات ،والبرامج والمشروعات ، التي تتعلق بالتنمية وفلسفتها، ومحتواها وتصميم الإطارات العامة للتنمية بجوانبها المختلفة، الإقتصادية، والإجتماعية والتكنولوجية، وكذلك تحديد الأهداف التي تسعى التنمية لتحقيقها، أما محور اهتمام التنمية الإدارية هو القيام بمعالجة وحل المشاكل داخل التنظيم خاصة بأساليب واجراءات العمل، وطرق تنفيذها ،ودراسة الوقت ،والتكلفة الخاصة بتطبيق البرامج والاتجاهات السلوكية للافراد داخل المنظمة.

– تشمل إدارة التنمية عمليات واسعة وشاملة تغطي مجمل قطاعات المجتمع والتي تتمثل في بناء الفلسفة التنموية، واتجاهاتها ،وأهدافها التي تسعى إلى تحقيقها، بناء و تحديد الأجهزة والمؤسسات التنموية و إدارة و تشغيل الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تنفيذ عمليات و برامج التنمية، بينما تشمل التنمية الإدارية عمليات متخصصة تغطي مجالات معينة، و من بين هذه العمليات نجد التدريب و التطوير، و تغير الهياكل التنظيمية إضافة إلى تطوير و تحسين أساليب الإنتاج، و تحقيق الفعالية فيها.[1]

يشير مفهوم إدارة التنمية إلى "تنمية الأجهزة الإدارية لتتحمل مسؤولياتها بكفاءة" أما التنمية الإدارية فهي تشير إلى تطوير الإنسان ليتحمل مسؤولياته التنموية بكفاءة.[2]

تمثل إدارة التنمية نقطة الانتقال من الاهتمام بالوسائل و الأساليب، و التي هي من صميم مواضيع التنمية الإدارية، إلى اختيار الأهداف ،و الاستراتيجيات و تناول البعد الإنساني للتنمية ،و تعمل على تحديد أهدافها لتحقيق الرفاهية و التقدم في المجتمع.[3]

[1] قيس المؤمن و آخرون، مرجع سابق الذكر، ص36.
[2] أمين ساعاتي، مرجع سابق الذكر، ص65.
[3] مهدي حسن زوليف، و سليمان أحمد اللوزي.

بالرغم من تفاوت درجة الفوارق الموجودة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية، فإن هذا لا ينفي أن كلا المفهومين يكملان بعضهما البعض، و كلاهما يعبران عن مفهوم الإدارة العامة فإدارة التنمية + التنمية الإدارية =الإدارة العامة.[1]

المطلب الثالث: الضرورة الاستراتيجية للإدارة كآلية للتنمية.

إن إصلاح القطاعات الإدارية يجب أن يكون أحد الأهداف الاستراتيجية في استراتيجية التنمية، لما تعكسه الإدارة من تأثيرات حاسمة على مسيرة التنمية و نوعيتها ،فالإدارة تمثل الآلية الرئيسية المساهمة في صياغة استراتيجية التنمية، و الإشراف على تنفيذها و تحقيق أهدافها بأكبر قدر من الكفاءة و الفعالية.

-بما أن جوهر وظيفة إدارة التنمية يتمثل في خلق آلية التنمية، و آلية التنمية هي "المحصلة السلوكية للأفراد والمنشآت" التي تسمح للمجتمع بتعبئة كل موارده و ،إطلاق طاقاته ،و تنمية قدراته ،و تكيف بنيته الإجتماعية والسياسية و الإقتصادية، بما يسمح بدفع عملية التنمية و تحدد المؤشرات التي تعبر عن وجود آلية سليمة للتنمية كالتالي[2]:

1- وجود درجة من الإرتباط بين كل الجهد المبذول من طرف الأفراد و الإنتاجية المحققة و الدخل.

2- استمرار تحقيق تحسن دائم في كفاءة الأداء و الإنتاجية.

3- تحسين فعالية نظام الحوافز بشكل إيجابي من أجل تعبئة كل الموارد، و ترشيد استغلالها بما يخدم أهداف وسياسات التنمية.

4- تحسين نوعية المشاركة المجتمعية، و توفر المناخ الملائم للمواطنة و ترسخ الأمان ،و العدل، و تكافؤ الفرص، مما يزيد الشعور بالانتماء الوطني.

[1] أمين ساعاتي، المرجع نفسه، ص67.

[2] أسامة عبد الرحمان، تنمية التخلف و إدارة التنمية، ط2 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية) 1997، ص 239-240.

لم تعد إدارة التنمية تقتصر على محاولة تحسين الظروف الإقتصادية و الإجتماعية، و تحسين الإدارة الحكومية، بل أصبحت تتعلق بكافة أبعاد التنمية، و تشمل وضع السياسات و الإستراتيجيات و الإستخدام الأمثل للموارد و الإمكانيات المتاحة لتحقيق أهداف تلك السياسات و الاستراتيجيات بأعلى قدر من الكفاءة والفعالية، و الإدارة بحكم طبيعتها:" فهي تتولى التخطيط و التنظيم، و تنسيق الجهود و حشد الموارد و الرقابة والمتابعة للوصول إلى الأهداف المرجوة بأقل التكاليف و بقدر عال من الفعالية".[1]

فتحقيق التنمية الشاملة لا يمكن أن يكون إلا بوجود إدارة رشيدة و فعالة، لأن الجهاز الإداري في أي دولة سواء كانت متقدمة أم متخلفة يعد من أهم مقومات النجاح لخطط التنمية فيها.[2]

و يمكن تحديد دور الإدارة في عملية التنمية من خلال ما يلي:

تعتبر كل من الإدارة و التنمية مسألتين متلازمتين لا يمكن الفصل بينهما، فالإدارة تعتبر بمثابة العمل الذي تقوم به الحكومة، و التنمية هي هدف جميع الأعمال التي تقوم بها الحكومة،[3] من منطلق العلاقة بين كل من الإدارة و التنمية التي تتسم بالتكامل، طرحت إشكالية أولوية، إحداهما على الأخرى، في أن الإدارة تخلق التنمية، أم أن الإدارة هي نتيجة التنمية.

الاتجاه الأول:

هناك من يعتقد أن الإدارة الجيدة تسبق التنمية، باعتبار أن الإدارة هي العنصر المتحكم في عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، فقد يتوفر للمجتمع الكثير من الموارد المادية، و مع ذلك يبقى عاجز عن تحقيق أهدافه، إذا كان يفتقر للكفاءات الإدارة القادرة لذلك يجب البدء بالتطوير الإداري، و بعد تحقيق النمو في المؤسسات الإدارية يمكن التفكير في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، في هذا الإ|طار يرى بيتر دروكر Peter

[1] حسين توفيق ابراهيم، الاقتصاد السياسي للإصلاح الاقتصادي، ط1 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية) 1999، ص82.

[2] GèraldE « la vitalité de reforme administration » Revue internationnal de services administratives, Numéro 3, Volume 54,1988 .P363.

[3] أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة للتنمية، دط (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية) 1997، ص54.

Druker بأنه: "لا توجد دول متخلفة اقتصاديا، و إنما هناك دول متخلفة إداريا، حيث أن كل التجارب في الدول النامية تؤكد أن الإدارة هي المحرك الأساسي للتنمية، و بدون توافر هذا العنصر لا يمكن تحقيق التنمية حتى لو توافرت جميع عناصر الإنتاج الأخرى"، في هذا المجال توصل Higgins (1972) إلى أن: "العامل الاستراتيجي الوحيد الذي يمثل عنق الزجاجة بالنسبة للتنمية الاقتصادية في هذه الدول (دول نامية) هي الإدارة"، كما يرى John Mee (1967)، أن: "المفتاح الوحيد للنمو الاقتصادي في الدول النامية هو الإدارة"،[1] وأبرز مثال على ذلك هو تجربة اليابان و سر تفوقها هو مهارة الإدارة اليابانية.

الاتجاه الثاني:

و هناك من يعتقد أن الإدارة هي ثمرة التنمية، بمعنى أن التنمية هي أساس لوجود إدارة فعالة و يتزعم هذا الاتجاه عالم الإدارة فريد ريجز Freed Riggs، الذي يعتقد بأن: "الظروف و العوامل الاقتصادية هي التي تعمل على خلق نمط إداري معين".[2]

في سياق متصل نخلص إلى أن كل من الإدارة و التنمية عمليتان متلازمتان، و هما وجهان لعملة واحدة تؤثر إحداهما في الأخرى و تتأثر بهما، فعملية التنمية لا يمكن أن تتحقق بنفسها بل لابد من أن تستند في مختلف ميادينها على جهاز إداري صالح و فعال، و مع ذلك فهذا الجهاز إنما هو في الواقع نتيجة لعملية التنمية ذاتها، وهذا ما يشير إلى الترابط الوثيق بين العاملين.

خلاصة المبحث:

إن إدارة التنمية تؤدي مهام متعددة، تتضمن وضع الخطط و تنفيذ البرامج و المشاريع الإنمائية، و مهام تتعلق بالقدرة على العمل في المجالات الاستشارية ،و التنظيمية لذلك يمكن اعتبارها عاملا أساسيا في نجاح أيه استراتيجية متبعة.

[1] محمد اسماعيل دلال، مبادئ الإدارة بين النظرية و التطبيق، دط (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة) 2004، ص31-32.

[2] عمر أكريم عبد النبي العبيدي، الإدارة و التنمية في ليبيا، ط1 (بنغازي: منشورات جامعة قازينوس) 1995،ص67.

المبحث الثالث: اللامركزية في الأدبيات التنموية

تعتبر اللامركزية من أهم مميزات الحكمانية، و قضية أساسية في إنجاح الحكمانية بمفهومها الشامل على مستوى المجتمع، و تتحقق الحكمانية الجيدة على المستوى المحلي بتحويل المسؤوليات، و القدرات إلى الإدارة المحلية من خلال اللامركزية،[1] ضمن هذا التوجه تتسم الحكمانية الجيدة بكونها تعتمد على المشاركة بين الأطراف الثلاثة المكونة لها، و هي: الحكومة، القطاع الخاص و منظمات المجتمع المدني، و لكل طرف أثره الخاص في عملية اتخاذ القرارات و تنفيذ السياسات و البرامج و المشروعات.

المطلب الأول: نماذج اللامركزية

إن مفهوم اللامركزية يرتبط بدور الحكومة أو مؤسساتها، و كيفية إدارتها و حجم الصلاحيات الموكلة إليها، هنا تجدر الإشارة إلى وجود نماذج متعددة للامركزية،[2] نتطرق إليها فيما يلي:

1)- **النموذج المستقل**: تكون الوحدة المحلية فيه مستقلة، معتمدة على ذاتها، منفصلة عن الحكومة، لها حدود جغرافية واضحة و مميزة قانونا تتمتع بوضع قانوني مؤسسي و لديها القوة لضمان الموارد اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية، و يمثل هذا النموذج استقلال الوحدة المتدنية في الدولة مثل: المحافظة، المقاطعة، السلطات المحلية، ويسمى تحويل السلطات إلى تلك الوحدات بالتنازل عن السلطة، و انتقال هذه السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المنفصلة عنها و هي تشكل اللامركزية الحقيقية.

2)- **النموذج شبه المستقل**: تكون الوحدات شبه مستقلة مثل: مؤسسات التنمية الإقليمية و الحضرية، و يعتبر هذا النموذج أحد أشكال اللامركزية، ينطوي على قدر كبير من تفويض السلطات و المسؤوليات و يكون

[1] UNDP.Decentralized governance, strenthening capacity for people-centered Development, UNPPMDGD.USA1997.P7.

[2] UNDP.Decentralized governance Program, المرجع نفسه ,PP48.53.

التفويض من الحكومة المركزية إلى المؤسسات شبه المستقلة، التي لا تسيطر عليها الحكومة بشكل كامل، و لكنها مسؤولة قانونيا أمام الحكومة، حيث تمارس عليها هذه الأخيرة الرقابة المباشرة.

3)- النموذج التابع:

تكون الوحدات على المستويات السفلى تابعة أو تبعية أجزاء من تلك الوحدات، مثل: المكاتب في الأقاليم و المقاطعات و المحليات التابعة للإدارة المركزية، بالتالي يكون لهذه الوحدات تفويض صلاحيات في مجالات سياسات، و قضايا إدارية و مالية، دون مساهمات أو مدخلات محلية أو استقلالية هامة، غالبا ما يطلق على هذا النموذج عدم التركيز الإداري Deconcentration و يتم فيه نقل القليل من الصلاحيات، بحيث يمثل هذا النموذج أقل النماذج من حيث الممارسة اللامركزية و هو أكثر النماذج استخداما في الدول النامية.

4- النموذج الخارج عن هيكل الحكومة الرسمي:

يعود هذا النموذج إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، التي تكون غير حكومية أو قطاع خاص، مثل: التعاونيات و الشركات، إلا أن طبيعة نقل السلطات إليها ليس لها مستوى محدد، فالنقل غالبا ما يكون على المستوى المركزي، لذلك تعتبر مجرد انفصال، و الإنفصال و التجرد يكون عندما يتم نقل التخطيط ،و الوظائف العامة من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية، و أحيانا إلى مؤسسات موازية مثل:غرفة التجارة الوطنية ،غرف الصناعة ،مؤسسات مهنية، تعاونيات، فينقل لها الحق في إعطاء التصاريح و الرخص، أو تقوم الحكومات بتحويل المؤسسات لإنتاج السلع أو تزويد الخدمات للمؤسسات الخاصة، و يطلق على تلك العملية الخصخصة Prévatization.[1]

[1] بومدين طاشمة، مرجع سابق الذكر، ص30

المطلب الثاني: الحكمانية المحلية

ظهر مفهوم الحكم الراشد « Good Governance » عام 1989، خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة و تطور علم الإدارة، و هو مفهوم قيمي لإدارة السلطة للحكومة و المجتمع باتجاه تطويري تقدمي تنموي، ينتسب إلى أجهزة البنك الدولي، و صندوق النقد الدولي، ولعل البنك الدولي (World Bank)، هو أول من استخدم هذا المصطلح سنة 1989، في تقرير له حول أساليب الحكم و الإدارة في إفريقيا و جنوب الصحراء، حيث تم استخدامه في الدوائر الأكاديمية الغربية و العالمية، و ترجم إلبى اللغة العربية إلى العديد من الكلمات مثل: "إدارة الحكم"، "الإدارة المجتمعية"، "الحاكمية"،"المحكومية"، "الحوكمة" والحكمانية" و يستخدم البعض الآخر مصطلح "إدارة شؤون الحكم"، و آخرون فيعبرون عن المفهوم بمصطلح "الحكم الموسع" أو بـ"إدارة الحكم".

بالتالي يمكن تعريف الحكمانية المحلية الرشيدة Good local governance بأنها:"استخدام السلطة السياسية و ممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية"، كما نقصد بالحكمانية المحلية "الحكم الراشد للإدارة المحلية، التي تعتبر أساسية في إنشاء و إدامة الحكومة التي تتجاوب مع اهتمامات المواطنين، و تعمل على إدامة العملية الديمقراطية"، من منطلق أن الحكمانية الجيدة المحلية تعتبر خطوة أساسية في تحسين مستوى الحكمانية الوطنية"، و يوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن، المنعقد في صوفيا ديسمبر 1996، عناصر الحكمانية المحلية الرشيدة على النحو التالي[1]:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب قانون.
- لا مركزية مالية و موارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

[1] بومدين طاشمة، مرجع سابق الذكر، ص31.

و تتسم الحكمانية المحلية بما يلي:

1)- المشاركة (Participation):

تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرار بطريقة مباشرة أو عن طريق المجالس المحلية المنتخبة، تعبر عن مصالحهم و تحديد القضايا و المشكلات، كما تعني المزيد من الثقة و القبول للقرارات السياسية من جانب المواطنين ما يعني زيادة الخبرات المحلية.

2)- المساءلة (Accountability):

يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين و الأطراف الأخرى ذات العلاقة.

3)- الشرعية (Legitmacy):

قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع، و يمارسونها في إطار قواعد إجراءات مقبولة، و أن تسند إلى حكم القانون و العدالة بتوفير فرص متساوية للجميع.

4)- الكفاءة و الفعالية (Efficiency and effectievness):

قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج و خطط و مشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعبر عن أولوياتهم (الاستفادة من الموارد المتاحة).

5)- الشفافية (Transparency):

إتاحة تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، إتاحة فرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، لأن مساءلة الأجهزة مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين و الإجراءات ،ونتائج الأعمال.[1]

[1] المرجع نفسه.

6)- الاستجابة (Responsiveness):

أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعينة، و الاستجابة لمطالبها خاصة فئة الفقراء والمهمشين.

علاقة الحكمانية الجيدة باللامركزية:

إن أدبيات اللامركزية و ممارستها اتسع نطاقها في دول العالم نتيجة للتحولات نحو أنظمة الحكومات الديمقراطية، و الاعتماد على اقتصاديات السوق، بدلا من الحكومات التسلطية أو الأنظمة التقليدية التي تتسم بالجمود في العديد من دول العالم الذي فرض بدوره تحولا في نمط الإدارة، و كيفية التعامل مع متطلبات المواطنين، سواء على المستوى المحلي، الإقليمي أو العالمي، بحيث أصبح الناس أكثر اهتماما بالمشاركة في رسم السياسات واتخاذ القرارات،هذا من جهة ،ومن جهة أخرى أصبحت الكثير من دول العالم تخصص جزء من ميزانيتها الوطنية للسلطات المحلية فيها، و الاهتمام بدور المؤسسات غير الحكومية، التي تزود الحكومة و المجتمع بالآليات الفعالة و الجيدة، كونها تستهدف الفئات الأقل حظا في تلك المجتمعات، بهذا الخصوص تأتي اللامركزية أو الحكمانية اللامركزية و التي تعني: "إعادة هيكلة و إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام "المشاركة في المسؤولية" بين مؤسسات الحكمانية على المستويات المركزية الإقليمية و المحلية، وفقا لمبدأ التبعية"، نتيجة لتزايد الطلب على المساواة في المشاركة في تحمل المسؤوليات و الحقوق من كافة المواطنين[1]، وهذا يعني زيادة مستوى الفعالية و الجودة لنظام الحكمانية، مع زيادة السلطة و القدرات للمستويات المتفرعة (الوحدات المحلية) التابعة للمستوى الوطني (الحكومة المركزية)، فاللامركزية تتعلق بالعلاقة بين المؤسسات المركزية، و المؤسسات المتفرعة و التابعة للمؤسسات الوطنية، كما أن الحكمانية اللامركزية يمكن أن تكون وسيلة فعالة لتحقيق الأهداف الأساسية لرؤية إدامة التنمية

[1] Zuhair al-kayed et al decentralized governace program : JordanCase Study extending educational, access.Through Deconcentration of services in Jordan, Jordan Institue of Public Administration ( ), UNDP.NY.USA.P13.

البشرية، من خلال (تحسين الدخول و الخدمات، التمويل، التشغيل، الصحة، التعليم، تقليص نسبة الفقر، تحقيق العدالة الاجتماعية و الاقتصادية و حماية البيئة).

و تساهم اللامركزية في العناصر الأساسية في الحكمانية الجيدة، مثل: زيادة الفرص للناس للمشاركة في القرارات السياسية، و الاقتصادية و الاجتماعية، و في المساعدة لتطوير قدراتهم و تحسين تجاوب الحكومات للمواطنين و الشفافية و المساءلة، بالتالي فإن تحسين الحكمانية لا يتطلب تحسين و تقوية الحكومات المركزية والمحلية فقط، بل يتطلب كذلك إدماج عناصر و فواعل أخرى من مؤسسات المجتمع المدني، و القطاع الخاص كمشاركين مع الحكومات على كافة المستويات بما يؤدي إلى تحسين الحكمانية الجيدة بفعل اللامركزية.

تحديات الحكمانية المحلية:

إن مبادرات الدولية نحو منهج اللامركزية وصولا إلا الحكمانية المحلية، أخذ زخما قويا بين كثير من دول العالم، و قد بينت "إيتو كوسوزوكي" من الأمم المتحدة أهم التحديات التي تواجه الحكومة المحلية بقولها: "إن اللامركزية يجب أن تتماشى يدا بيد مع التحسين في إدارة الحكومة المحلية ،و التي تنطوي على تقوية قدرات مواردها المؤسسية و المالية و البشرية، و بالمثل تقوية موارد أقاليمها المحلية"[1] لذلك نجد أهم التحديات التي تواجه تحقيق الحكمانية المحلية[2] الفعالة تنحصر فيما يلي:

- حصول الإداريين و الرسميين على المهارات الجديدة، و الأنظمة الإدارية الحديثة حتى يتمكنوا من تحسين مستوى الخدمات و الاستجابة إلى طلبات المواطنين المختلفة بكفاية و فعالية.

- تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الفئات و الأحياء ذات الاحتياجات الخاصة (المناطق النائية و المحرومة).

[1] UNDP Report, Local Governace UN , DDsMS and UNDR,Gothenburg,Sweden1996,p10.

[2] مصطفى كامل السييد ،مرجع سابق الذكر ،ص 68

- توفير التمويل لتنفيذ الخطط و البرامج الاستراتيجية.

- تحسين مستوى مشاركة المواطنين في رسم السياسات و اتخاذ القرارات، و تحمل المسؤوليات من خلال تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية المركزية ،و المحلية الإقليمية.

- ضرورة تحسين البنية التحتية، و القدرات الأساسية للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية، خاصة فيما يتعلق بإدارة الموارد المالية و توفير الأنظمة الإدارية و المعلوماتية اللازمة للحكمانية المحلية.

و لمواجهة هذه التحديات يتعين على الحكومات المحلية تحقيق نوع من التوازن بين العديد من المتطلبات التي تشمل:

1- إيجاد طرق و مناهج إدارية تؤكد على أهمية التنازل و اللامركزية في السلطات.

2- مأسسة القيادات الاستراتيجية التعاونية.

3- تطوير مؤسسات للحكمانية و إدامتها على المدى البعيد لضمان المؤسسية فيها.

4- التأكيد على توفير الشفافية و المساءلة.

المطلب الثالث: الشراكة المجتمعية

يقصد بمفهوم الشراكة إيجاد صيغة جديدة في التخطيط للتنمية تقوم على أساس ثلاثة قواعد هي: الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص1، و هي اتفاق بين هذه الأطراف لتحقيق أهداف مشتركة، أما الشراكة المجتمعية على المستوى المحلي، فتعني إشراك شرائح المجتمع المحلي، أو هي تنظيم مؤسسي محلي لا مركزي يهدف إلى المشاركة في التنمية المحلية في شتى المجالات.

[1] Peter Mioric, covernance : public participation, decentralization and integrity Edited by Petter langseth and Kathryn Golf, the economic Development Institue the world Band, Washington, D.C.1997.P711.

دور الأطراف الفاعلة في الشراكة المجتمعية:

1)- الدولة:

أصبح دور الدولة في إطار الشراكة مرتبط بوضع الإطار العام القانوني و التشريعي لأنشطة القطاع العام والخاص، كما تسهر على تأكيد الاستقرار و العدالة في السوق، كما تسهر الدولة على تمكين المواطنين من خلال توفير الفرص المتساوية لهم و ضمان مشاركتهم في القضايا الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، و توفير المناخ المناسب للاستثمار و المشاركة في صنع السياسات العامة المحلية، تدريب و تكوين الموارد البشرية و حماية البيئة من التلوث.[1]

2)- المجتمع المدني:

إن القصور الذي ميز الدور المهيمن للدولة في التخطيط لعملية التنمية، طرح ضرورة وجود شركاء اجتماعيين يساهمون في عملية التنمية، و من بينها المجتمع المدني الذي أصبح دوره في التنمية لا يقل شأنا عن دور الحكومة، أو الوحدات المحلية، حيث تعمل مؤسسات المجتمع المدني على تقديم خدمات و وظائف بالغة الأهمية مثل ترويج المؤسسات الدينية للقيم الأخلاقية، أو مساهمة بعض الجمعيات في محو الأمية أو تقديم الخدمات الصحية، كما تعمل منظمات المجتمع المدني على تجسيد الديمقراطية التشاركية و إرساء قيم المواطنة، و حقوق الإنسان، إذ ترتبط بهم الديمقراطية المحلية، و يعمل المجتمع المدني على إرساء شفافية الإدارة و الفعل الحكومي من خلال الرقابة التي يمارسها، و كذلك يضطلع المجتمع المدني بأدوار اقتصادية هامة و قد أشار إلى ذلك روبرت بوتنام في دراسة ميدانية استمرت حوالي 20 عاما، حيث ارتبطت معدلات التنمية الاقتصادية بشكل وثيق بالرأسمال الاجتماعي Social Capital، هنا تجدر الإشارة إلى أن منظمات المجتمع المدني يتمتع أعضاؤها بمجموعة كبيرة من

[1] Issagahi Serrano and Pajesh Tandon, reforming the state : A citizens perspective, Article in the global Alliance New, New Delhi, India, Vol1 N.04.March1997 PP.3-6.

المهارات، و شبكة واسعة من الاتصالات، مما يتيح لهم فرصا عديدة لتجسيد المشروعات الاقتصادية و النجاح في إدارتها.[1]

3)- القطاع الخاص:

إن معظم دول العالم اتجهت نحو اقتصاد السوق و سياسات الخصخصة ،و الإصلاح الاقتصادي، في هذا السياق أصبح يعوّل على القطاع الخاص المساهمة في عملية التنمية لا سيما على المستوى المحلي، حيث أصبح القوة الرئيسية المحركة للتنمية الاقتصادية[2]، و الحد من الفقر في معظم الدول النامية المساهمة في القضاء أو التقليل من معدلات البطالة و زيادة مستوى الدخل و تحسين معيشة الأفراد، بهذا الخصوص إن إقامة و تعزيز شراكة مبنية بين القطاع العام و القطاع الخاص، على المستوى المحلي من شأنها خلق مشروعات تعاونية لتوفير التجهيزات والهياكل الأساسية و خلق روح المبادرة و الروح المقاولاتية بناءا على خبرة الشريكين، بما يلبي الاحتياجات و يتلائم مع الموارد المتاحة، هذا يعني أن الشراكة بين القطاع الخاص و العام تتيح تعاونا منتظما ينهض باللامركزية التي من شأنها الدفع بعملية التنمية.[3]

[1] UNDP.Dicrussion Paper Reconceptualising Governance Paper (2), UNDP,NY.1997 PP41-46.

[2] UNDP.Dicrussion Paper(2) Reconceptualising Governance, UNDP,NY.1997 PP16-17.

[3] Stephen S.Everhar et Mariusz A.Sumlinski, trendsim private investement in developing countries Statistics for 197-2000, internationnal Finance corporation, discussion paper no,44, the world Bank, Washington D.C.U.S.A. 2001. P9.

خاتمة الفصل:

مما سبق يتضح أنه رغم اختلاف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أن أساليب التنظيم الإداري لن تخرج عن أسلوبين هما المركزية و اللامركزية، و لا شك أن الإدارة هي الأساس الذي تقوم عليه التنمية بصفة عامة في أي دولة بما في ذلك الجزائر، و في هذا المجال قال أحد الكتاب خلال حديثه عن الدول المتخلفة "إن الصناعة الرئيسية... هي حاليا الإدارة،[1] و عليه فإن اعتماد أسس التسير الاستراتيجي للتنمية، يتطلب تبني عصرية في تنظيمها و مناهجها العلمية، و هياكلها التنظيمية و تمكين المواطن كونه محور اهتمامات الحكمانية التي تتطلب مشاركة الجميع في المجتمع سواء القطاعات الحكومية و القطاع الخاص، و مؤسسات المجتمع المدني، لأن المشاركة تعني بأن الناس قادرون على السيطرة على الأحداث و العمليات المؤثرة على حياتهم اليومية.

[1] أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب، ص ص 11، ط1 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) 2006، ص67.

الفصل الثاني:

الادارة المحلية في الجزائر ودورها في عملية التنمية

- المبحث الأول: نشأة و تطور نظم الإدارة المحلية في الجزائر

- المبحث الثاني : واقع الإدارة المحلية في الجزائر (المعوقات ومقاربات الاصلاح).

مقدمة الفصل:

تتمثل الجماعات المحلية في البلدية و الولاية، التي تسند إليها الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية، و هي هيئات مستقلة عن السلطة، التي تتطلب أن يتولى تسييرها ممثلو أصحاب المصلحة من سكان الإقليم لأنهم أدرى من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة بحكم معايشتهم للقضايا اليومية،[1] و تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة وشكل من أشكال التنظيم الإداري من خلال وجود هيئات محلية منتخبة، لذلك إن الجزائر و منذ عدة سنوات مضت، حاولت إرساء مبدأ اللامركزية، الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، و يتضح هذا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية (البلدية و الولاية)، عبر الإصلاحات التي مست هذه الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أوكلت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية في هذا السياق أصبح نظام الإدارة المحلية كآلية من آليات العمل التنموي في يد الجماعات المحلية.

[1] شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها، ب،ط (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) 1986، ص17.

المبحث الأول: نشأة و تطور نظم الإدارة المحلية في الجزائر

بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر بعد الاستقلال، إذ عملت الجزائر على التخلص من النظام الفرنسي، و قد خولت الدولة السلطات إلى البلدية بإتباع نظام اللامركزية من أجل التخفيف من حدة صعوبات الحياة، و ترقية المستوى المعيشي للمواطن على مستوى البلدية، و ذلك بإصدار قانون البلدية بالأمر رقم 67-24. الصادر بتاريخ 18 يناير 1967، باعتبارها بوابة و مقصد المواطن الجزائري لتلبية احتياجاته، وتأهيل الجهاز القانوني المتعلق بتنظيم الولاية، كونها هيئة وصاية إدارية على البلدية تتولى تنشيطها ومراقبتها.

المطلب الأول: التنظيم الإداري للبلدية.

نصت المادة الأولى من قانون البلدية على أن: "البلدية في الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون".[1]

- جماعة إقليمية: أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.
- أساسية: أي قاعدية بمعنى هي أصغر جزء في التقسيم الإقليمي.
- تتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية و الدولة لها الحق التقاضي أمام القضاء، و لها ممثل قانوني هو رئيس المجلس البلدي، يمكنها إبرام العقود...إلخ.
- تحدث بموجب قانون: لا يمكن أن تلغى إلا بموجب قانون و هذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، و لكن يمكن تعديل حدودها الإقليمية (بالإضافة أو النقصان بموجب مرسوم تنفيذي.

الفرع الأول: لمحة تاريخية عن البلدية

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين، كانت قد مرت بهما الإدارة البلدية بالجزائر، هما مرحلة الاستعمار، و مرحلة الاستقلال.

[1] دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 لسنة 1996.

أولا: مرحلة الاستعمار

منذ 1844 أقام الاحتلال الفرنسي، على المستوى المحلي، هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية، Bureaux Arabes3" مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي و السيطرة على مقاومة الجماهير.

و هكذا و منذ 1869 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات.

أ. البلديات الأهلية Communes dindigéns

وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب (الصحراء) و في بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880 و قد تميزت هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة.

ب. البلديات المختلطة (الممتزجة) Communes mixtes

و قد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين (الفرنسيين) بالقسم الشمالي من الجزائر و ترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين.

1. **المتصرف:** و الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية و التأديب.[1]

2. **اللجنة البلدية:** و يرئسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخين الفرنسيين و بعض الجزائريين (الأهالي) الذي يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية لعدة خيمات و هي الدوار.

[1] د.محمد صغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية الجزائرية" عنابة، دار العلوم للنشر و التوزيع، ص 37-38.

البلديات ذات التصرف التام (العاملة)

و قد أقيمت أساسا في أماكن و مناطق التواجد المكثف للأوروبيين (الفرنسيين) بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية، و لقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1884 و الذي ينشئ بالبلدية هيئتين.

1- **المجلس البلدي**: و هو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين و الجزائريين حسب المراحل و التطورات السياسية التي عرفتها الجزائر مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين بنسب محدودة و له صلاحيات متعددة.

2- **العمدة**: ينتخب من بين أعضاء المجلس البلدي.

و بهدف قمع الجماهير و مقاومة الثورة التحريرية (1954) دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث.

* الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية.

* و الأقسام الإدارية الحضرية في المدن.

و هي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا في إدارة و تسيير البلديات.[1]

ثانيا: مرحلة الاستقلال.

بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها و تسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة و التي تشكلت أساسا من ممثلين قدماء المجاهدين و المناضلين بالحزب.

أما الدستور 1963 فقد اعتبر (الحوز) أو البلدية أساسا للمجموعة الترابية و المدارية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية كما هو وارد بالمادة 9 منه و هو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر سنة 1964 و

[1] د.محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 39-40.

الحقيقة أن الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 و المتضمن لقانون البلدية بشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر، ذلك أنه مثل محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري، كما يشير قانون البلدية المتصدر للأمر المشار إليه سابقا.

و طبقا لهذا النص، كان التنظيم البلدي يقوم على الهيئات التالية:

أ. **المجلس الشعبي البلدي:** و هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين بالبلدية و يتألف من 9 إلى 39 حسب عدد السكان بالبلدية.

ب. **المجلس التنفيذي البلدي:** و ينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي، و يضم بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عددا من نواب الرئيس.

ج. **رئيس المجلس الشعبي البلدي:** ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، و هو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل الدولة من جهة، و يمثل البلدية من جهة أخرى.[1]

الفرع الثاني: هيئات البلدية

تنص المادة 15 من القانون البلدي على ما يلي:

هيئتا البلدية هما:

1) المجلس الشعبي البلدي.

2) رئيس المجلس الشعبي البلدي.

و عليه فإن دراسة النظام القانوني لهيئات و أجهزة البلدية تتطلب التطرق في (المطلب الأول) للمجلس الشعبي البلدي ببيان القواعد المتعلقة بتكوينه و تلك المتصلة بتسييره و أخيرا إلى تلك المحدد لاختصاصه.

[1] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق الذكر، ص 156.

و في (المطلب الثاني) إلى الهيئة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا: المجلس الشعبي البلدي.

يعرف المجلس الشعبي البلدي على أنه الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر الجهات الأقدر على التعبير عن المطالب المحلية.[1]

ثانيا: التكوين (التشغيل)

إن البحث في موضوع تكوين أو تشغيل م.ش.ب يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي اعتبارا من أن هذا المجلس هو مجلس منتخب جعلت منه أحكام الدستور "الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية.

يطرح النظام الانتخابي البلدي، البحث في جملة من القواعد القانونية تدور أساسا حول المسائل الرئيسية التالية **الناخب و المنتخب**.

أ)–الناخب:

حسب القانون 12–01 يمكن القول أن الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية و التي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع و ذلك نظرا لتوافر شروط معينة يمكن من الحصول على بطاقة الناخب.

يعد كل ناخب كل جزائري و جزائرية بلغ من السن 18 سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بالحقوق المدنية و السياسية.[2]

و عليه فإن شروط الناخب تتمثل أساسا فيما يلي:

[1] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق الذكر، ص157.
[2] د.محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 42.

أ. **التمتع بالجنسية الجزائرية:** يعتبر الانتخاب من الحقوق السياسية حتى أن الدستور الجزائري رفعه إلى مرتبة الحقوق و الحريات الأساسية للمواطن، و التي غالبا ما تقتصر ممارستها على الوطنيين دون الجانب.

ب. **بلوغ سن 18 سنة:** يلاحظ أن الدساتير المحافظة غالبا ما تتجه صوب رفع سن التي يحق فيها للشخص التصويت (سن الرشد السياسي) ببلوغ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع.

ج. **التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية و السياسية):** يحرم الشخص من ممارسة بعض حقوقه المدنية (حق الملكية، حق القيام ببعض التصرفات المدنية) أو السياسية (حق الترشح، حق الانتخاب).

ب)– المنتخب (المترشح):

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح بين 7 و 37 منتخبا بلديا حسب عدد سكان البلدية يتم انتخابهم لمدة 5 سنوات، حيث يتم الانتخاب بطريقة الأغلبية النسبية حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى و المعامل الانتخابي.[1]

ج)– العملية الانتخابية: يعتمد بالعملية الانتخابية، في مدلولها الضيق، مجموعة الإجراءات و التدابير، و تصرفات متعلقة بالانتخاب، و ذلك بدءا بـ:

1) بإعداد القائمة الانتخابية، 2) و المرور بالاقتراع، 3) و ما يليه من الفرز، 4) إلى غاية إعلان النتائج.[2]

* **تقسيم المجلس الشعبي البلدي:**

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام.[3]

بالنسبة للدورات غير العادية: يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت

[1] د.محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 150.

[2] د.محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص 57.

[3] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ(22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية المادة 16-17).

شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي 3/2 أعضائه أو بطلب من الوالي، و لصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناءا على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع.[1]

المداولات: يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات و يشترط أن تجري مداولات و أشغال المجلس الشعبي باللغة العربية.[2]

* أما بالنسبة لتحرير المداولات و تسجيلها يكون بحسب ترتيبها الزمني و تصبح مدلولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد واحد و العشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

اللجان: Les commissions

*يستطيع المجلس أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية و خاصة في المجالات التالية: الاقتصاد و المالية، التهيئة العمرانية و التعمير، الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

* يعين المجلس رئيس اللجنة، و يجب أن يكون تشكيلها متناسبا مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن لرئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مختص يمكن الاستفادة من خبرته.[3]

و يحدد قانون 10/11 عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

- 3 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.000 نسمة أو أقل.
- 4 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
- 5 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
- 6 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

[1] انظر المادة 17 و 23 من القانون البلدي 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.
[2] انظر المواد 52 و 56 من القانون البلدي 11-10.
[3] د. محمد الصغير بعلي، "دروس في المؤسسات الإدارية"، عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، ص125.

اختصاصاته:

يقوم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات و العمال اللازمة.[1]

يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية: و هي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات بالمجالات الرئيسية التالية:

أ- التهيئة و التنمية المحلية:

يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية المتعددة الموافقة لمدة عهدته و يصادق عليها ويسهر على تنفيذها.

يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء و لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.

يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز و بعث تنمية النشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية، و لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته.

ب- التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز:

من حيث التزود بوسائل التعمير، و السهر على الحفاظ على الوعاء العقاري و منح الأولوية إلى برامج التجهيزات العمومية و الاستثمار الاقتصادي.

[1] د.عمار عوابدي، "القانون الإداري"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية السلطة المركزية –بن عكنون، ط3، سنة 2005، ص295.

ج- التعليم الأساسي:

تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، كما تساهم البلدية في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية.[1]

المساهمة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها و ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

د- النظافة و حفظ الصحة و طرقات البلدية:

تسهر البلدية للمساهمة على المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما و تعمل في إطار اختصاصهما على تهيئة المساحات الخضراء.

هـ- الوظائف الاقتصادية و المالية:

تعمل البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي و تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.[2]

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل الدولة على مستوى البلدية [3] و يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما.

[1] طبقا للمادة 107 و ما بعدها من القانون البلدي 11-10.

[2] عمار عوابدي، "القانون الإداري"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2002، ص 293.

[3] حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 165.

التعيين و انتهاء المهام

1)- التعيين:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية، حيث يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

و يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، و في حالة تساوي الأصوات، يعلن الرئيس المرشحة أو المرشح الأصغر سنا و ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي و ممثلة خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.[1]

كما يأتي في المادة 63 أن "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم بصفة دائمة و فعلية في إقليم الدولة.

2)- انتهاء المهام:

تنتهي مهام الرئيس للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في **الاستقالة و الإقالة و الإقصاء.**

و مع ذلك فقد أورد القانون البلدي أحكاما خاصة بالرئيس.[2]

بالنسبة للاستقالة: تشترط المادة 73 من القانون البلدي.

يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقبل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته و تثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي.

[1] انظر المواد 62-67 من القانون البلدي 11-10.

[2] محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص87.

تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداءا من تاريخ استلامها من الوالي.

يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقيل أو النتخلي عن المنصب حسب نص المادة 71 أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر بنائب رئيس.[1]

الاختصاصات:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية من جهة و يمثل و يعمل لحساب الدولة من جهة أخرى.

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

حسب نص المادة 77 يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريعية و التظاهرات الرسمية حسب التزاماته المحدد في هذا القانون.

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما.

كما يسهر المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ المداولات و هذا ما تشير إليه المادة 80.[2]

ميزانية البلدية:

بموجب الصلاحيات الموكلة إليه يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف.

كما يأتي في نص المادة 84 ما يلي: "و في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس البلدي مع مصالح البلدية

[1] انظر المواد 71-73، من القانون البلدي 10/11.

[2] انظر المواد 77-80 من القانون البلدي 10/11.

يعين المجلس الشعبي البلدي أحد الأعضاء لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.[1]

إدارة أموال البلدية و المحافظة على حقوقها: حيث يتكفل الرئيس بتسيير إيرادات البلدية و المحافظة على حقوقها و الإذن بالاتفاق و ممارسة الحقوق الخاصة بالأملاك العقارية المنقولة التي تملكها البلدية، و يجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يأتي:

أ. التقاضي باسم البلدية و لحسابها.

ب. إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور مالية البلدية.

ج. إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات والوصايا.

د. القيام بمناقصات أشكال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها.

هـ. اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.[2]

2. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية التي حددها المشرع و يتعلق بمجالات شتى منها:

– تنص المادة 85 من القانون البلدي: "يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما".

رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الحالة المدنية: و بهذه الصفة يقوم بإبرام جميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع ساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

[1] انظر المادة 81 القانون البلدي 10/11.

[2] جعفر أنس قاسم، مرجع سابق ذكره، ص 50.

تبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية و الحفاظ على الأمن العام والسكينة و اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة و الأمراض.

الشرطة الإدارية:

في إطار تمثيله للدولة فلرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، كما يعتمد على قد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية حيث اعترف القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الشرطة القضائية صلاحيات البحث عن مرتكبي المخالفات و حالتهم على القضاء بعد تحرير محاضر بشأن المخالفات المرتكبة على سلك الشرطة و هذا ما تشير إليه المادة 92- 93.

الحفاظ على الأمن: يأتي في نص المادة 94 ما يلي: "في إطار احترام حقوق و حريات المواطن يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

أ- السهر على المحافظة على النظام العام في كل الأماكن العمومية.

ب- ضمان و حماية سلامة الأشخاص."

تسليم الرخص: يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين بتسليم رخص البناء والهدو و التجزئة حسب الشروط المحددة في التشريع و التنظيم المعمول بهما.

كما تشير المادة 94 على أن رئيس م.ش.ب يلتزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما و المتعلقين بالعقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.[1]

قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ينص محتوى المادة 96 من القانون البلدي: يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد:

[1] انظر المواد 85-95 من القانون البلدي 10/11.

أ.الأمر باتخاذ تدابير خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين و التنظيمات.

ب. إعلان القوانين و التنظيمات الخاصة بالضبطية و تذكير المواطنين باحترامها.

ج. تفويض إمضاءه.[1]

كما تنص المادة 97 على "قرارات المجلس الشعبي البلدي غير قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعينين بها عن طريق النشر".

الفرع الثالث: الرقابة على البلدية

تخضع البلدية كوحدة لا مركزية لرقابة السلطات العليا الوالي، وزير الداخلية و تنصب هذه الرقابة على المجلس الشعبي البلدي ذاته و على أعضاء المجلس و أخيرا على أعماله.

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدية

يخضع أعضاء المجلس إلى رقابة إدارية (وصاية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية)، و تأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف، الإقالة و الإقصاء.

– **التوقيف:** يوفر بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكن من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية دور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

– **الاستقالة:**

يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

[1] انظر المادة 96 من القانون البلدي 10/11.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني و تحضير الوالي بذلك.

يرسل عضو المجلس الشعبي البلدي استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة طرف محمول مقابل وصل استلام.[1]

– **الإقصاء:** يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي و عقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

و لصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:

أ. من حيث السبب: يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

ب. من حيث الاختصاص: يعود إلى الوالي كجهة وصاية.

ج. من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل و موضوع الإقالة لتماثل الأخير المباشر و الحال المترتب عنهما و هو فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية.

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى المترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

د. من حيث الشكل و الإجراءات: الإجراء الرئيسي و الجوهري يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في جلسة مغلقة.

هـ. من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة و نزاهة مصداقية التمثيل الشعبي.[2]

[1] انظر المواد 43-44-45 من القانون البلدي رقم 10/11.

[2] محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 100- 101.

– الإقالة:

يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي.

يعتبر في حالة التخلي عن المنصب الغياب غير مبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر و يعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي، في حالة انقضاء أربعين (40) يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.[1]

ثانيا: الرقابة على المجلس

و تتمثل هذه الرقابة في إمكانية إيقاف المجلس عن العمل و حله.

أولا: الإيقاف

يمكن إيقاف المجلس الشعبي عن ممارسة أعماله في حالة الاستعجال إذا ما اقترح الوالي ذلك على وزير الداخلية، الذي يجب عليه في حالة تقرير الإيقاف، أن يصدر قرارا مسببا، على أن لا يتجاوز الإيقاف مدة شهر.[2]

ثانيا: الحل

يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

[1] انظر المادة 75 من القانون البلدي.

[2] حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 166.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

و يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

و تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه (6) أشهر ابتداءا من تاريخ الحل، و لا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.[1]

ثالثا: الرقابة على الأعمال

يمارس الوالي أو السلطة المركزية رقابة إدارية على أعمال و مداولات المجلس الشعبي البلدي، و أعمال الهيئة التنفيذية للبلدية و تدور هذه الرقابة حول التصديق، الإلغاء، الحلول.

1/ **التصديق**

يمكن تقسيم مداولات و أعمال المجلس الشعبي من حيث خضوعها لتصديق الجهة العليا إلى:

أ. مداولات تعتبر نافذة بمجرد مرور 20 يوما من تاريخ إيداعها دار الولاية فهي إذن لا تحتاج إلى تصديق ضمني (مداولات غير محدودة).

ب. مداولات تحتاج في تنفيذها إلى تصديق صريح للجهة العليا المختصة.[2]

ج. ميزانية البلدية.

د. التصويت على الميزانية و ضبطها.

[1] انظر المواد 46-47-48-49 من القانون البلدي 10/11.

[2] حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 165-167.

هـ. محاضر المناقصات والمزايدات (الحسابات).[1]

2/ الإلغاء : تنقسم مداولات المجلس من حيث خضوعها للإلغاء إلى مداولات باطلة مطلقا أو بقوة القانون، وأخرى باطلة نسبيا أي قابلة للإبطال.

البطلان المطلق :

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التالية :

أ- المداولات التي تتجاوز الاختصاص الموضوعي للمجلس أي المداولات التي تنصب على موضوع خارج أصلا عن اختصاصات المجلس الشعبي كما هو محدد قانونا.

ب- المداولات المخالفة لمرسوم أو قانون :

وفي هذه الحالات يقوم الوالي بإصدار قرار الإلغاء دون التقيد بمدة زمنية، لأنها قامت على مخالفة قانونية، ومن ثم تبقى باطلة دائما.

البطلان النسبي :

يقبل الإبطال القرارات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذو المصلحة فيها.[2]

حيث يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل، وذلك خلال شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وألا كان قراره باطلا لعدم الاختصاص الزمني[3].

[1] انظر المواد 176-180 من القانون البلدي 10/11.
[2] حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص168-169
[3] محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص104.

المطلب الثاني : التنظيم الإداري للولاية

عرف قانون الولاية القديم الولاية بأنها " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسة واقتصادية واجتماعية وثقافية،[1] وتنشأ الولاية طبقا للقانون بالنظر إلى أهميتها، وأن للولاية أساسا دستوريا، إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية، باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية.

الفرع الأول : لمحة تاريخية عن الولاية

يمكن ان نميز بين مرحلتين أساسيتين كان قد مر بهما التنظيم الولائي بالجزائر هما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أولا : مرحلة الاستعمار :

أثبتت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وإلى ثلاثة أقاليم ثم أحدثت تقسيمات أخرى في الأقاليم الثلاث لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب تمركز كثافة الجيش والمعمرين [2].

في هذا الإطار أبدى الأستاذ الدكتور محمد صغير بعلي جملة من الملاحظات الأساسية حول التنظيم العمالي الولائي (organisation départementale) تبعا لأهداف التنظيم الإداري الاستعماري.[3]

[1] أنظر، ميثاق الولاية، في 26 مارس 1969، ج ر ج ج العدد 44 سنة 1969

[2] أنظر، ميثاق الولاية، المؤرخ في 26 مارس 1969، ج ر ج ج العدد 44 سنة 1969.

[3] أنظر، محمد صغير بعلي، كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004، ص112،113

ثانيا : مرحلة الاستقلال

بعد الاستقلال باشرت السلطة العامة للدولة الجزائرية في اتخاذ جملة من الإجراءات الإدارية والتنظيمية لإعادة ترتيب وتنظيم الهيكل التنظيمي للولاية، ففي مرحلة ابتدائية تم إحداث لجان جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي [1] "C D.I.E.S" تظم ممثلين من المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم المحافظ [2] الذي يتولى رئاسة اللجنة، ويحتفظ أعضاء اللجنة بالرأي الاستشاري فقط حول ما يقدمه المحافظ من مشاريع وقرارات.

نشير أن مقصد السلطة العامة من هذا الإجراء التنظيمي هو خلق نوع من التزاوج بين التمثيل الإداري ممثلا في شخص المحافظ الذي يجوز قانونا وفعلا سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة في البلاد، والتمثيل الشعبي من خلال مشاركتهم في اللجان السابقة للذكر.

بعد الانتخابات البلدية الاولى التي عرفتها الجزائر سنة 1967، تم استبدال اللجنة المذكورة بمجلس جهوي ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية[3] " A.D.E.S "، حيث ضمت تشكيلة جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى ممثل عن الحزب، النقابة والجيش، إذ بذلك بدأ برسم مؤشر البعد التنموي المحلي من خلال التنوع العضوي في هذا المجلس.

رغم هذا التمثيل النوعي إلا أن هذا المجلس لم يتعد الدور الاستشاري فقط رغم ما يتمتع به رئيس هذا المجلس من سلطات عامة بصفته ممثل الدولة على مستوى هيئة الولاية، إذ ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس

[1] أنظر الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، ج ر ج ج العدد 07 لسنة 1962.

[2] المحافظ نسبة للمحافظة أو العمالة، تسمية أطلقت على الولاية قبل إصلاح الذي أحدثه أول قانون ولائي تعرفه الجزائر عقب الاستقلال بالأمر رقم 69 – 38 المؤرخ في 1969/05/23، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969 .

[3] أنظر الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس اقتصادي واجتماعي، ج ر جج العدد 89 لسنة 1967 .

الشعبية البلدية، وله مهام في مجالات مختلفة على غرار التعرف على الأملاك الشاغرة[1] Biens vacants، إعداد وتنفيذ الميزانية وكذا المحافظة على النظام العام ...إلخ.

بقيت هذه الوضعية سائدة إلى حين صدور الأمر 39/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية، الذي يعتبر أساس التنظيم التاريخي للولاية في الجزائر، إذ بموجبه تم إنشاء ثلاثة أجهزة أساسية وهي[2] :

- المجلس الشعبي الولائي : وهي هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي .
- المجلس التنفيذي للولاية : يترأسه والي الولاية، ويتشكل من مديري مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في اقلي الولاية.
- الوالي : وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الجكومة، يعين من طرف رئيس الدولة بموجب مرسوم رئاسي.

اعتبر دستور 1976 هذه الوحدة الإدارية (أي الولاية) بنصه في المادة 36 منه على اعتبارها هيئة إدارية، إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979، أدى إلى تعديل أحكام القانوني الولائي من ناحيتين أساسيتين، نبنيهما على النحو التالي :

1- توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس " وظيفة رقابية"، على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976، لتعزيز آلية الرقابة الشعبية.

2- تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة من حيث ما يلي :

[1] اصبحت الأملاك الشاغرة تسمى حاليا أملاك الدولة بمقتضى الأمر 66-102 المؤرخ في 1966/05/06 ، ج ر ج ح العدد 36 لسنة 1966، بعد الاملاك الوطنية .

[2] المادة 3 من الامر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 24 فيفري 1981 .

- **تشكيلها :**

حيث تشترط النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية الحزبية) حالة الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس وباقي المجالس المنتخبة.

- **تسييرها :**

وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية هو المجلس التنسيق الولائي[1].

الثانية : تدعيم وتاكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث :

1. **تشكيلها** : إذا أصبحت النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة ككل مترشح لعضوية هذا المجلس، وباقي المجالس المنتخبة.

2. تسييرها : وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية، هو : مجلس التنسيق الولائي.

الفرع الثاني : هيئات الولاية

تنص المادة الأولى من القانون الولائي 07/12 على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، و تنص المادة المادة 2 من نفس القانون على أن الولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي و الوالي وهو ما سنتطرق إليه.

[1] عزاوي عبدالرحمان، المجلس التنسيقي الولائي، مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة1983.

اولا : المجلس الشعبي الولائي

– ان المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحه، ويمارس م،ش،و ودوره على شكل اقتراحات او أراء يتلقاها الوالي بصفته ممثل للدولة ويقوم بإبداء أراء حول كيفية التنفيذ أو تقارب النشاط.

1– التشكيل (التكوين)

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب والمترشحين الأحرار،وعليه فان المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين.[1]

– **عدد أعضاء المجلس** :

طبقا للمادة 99 من الأمر 07/97 المؤرخ في 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات فان مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي: [2]

35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها 250000 نسمة.

39 عضوا في الولايات التي تتراوح عدد سكانها 250001 و 650000 نسمة.

43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 650001 و 950000 نسمة.

47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 950001 و 1150000 نسمة.

51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1150001 و 1210000 نسمة.

[1] أحمد بوضياف " الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية " الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص316

[2] قانون رقم 07/97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بالولاية.

55 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1250000 نسمة.

- **رئيس المجلس الشعبي الولائي :**

ينتخب رئيس المجس الشعبي الولائي بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة للمقاعد إذ لم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد القائمين الحائزين على 35 % ويعلن المجلس الولائي رئيسا المترشح الحاصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذ لم تكن هناك أغلبية مطلقة للأصوات يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ويعلن على الفائز الذي تحصل على أغلبية الأصوات أما في حالة التساوي يعلن أن المترشح الاكبر سنا هو الفائز.

ينصب بجلسة علنية بحضور الوالي، أعضاء المجلس، أعضاء البرلمان، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومن خلال 8 أيام التي تلي تنصيبه يختار الرئيس نوابه من بين أعضاء المجلس ويكونون محل المصادقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

سير المجلس الشعبي الولائي :

للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية، حيث يعد هذا المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه.

الدورات : يعقد المجلس الشعبي الولائي 4 دورات عادية في العام مدة كل دورة منها 15 يوم، يمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار من مكتب المجلس الشعبي الولائي لا تتجاوز 7 أيام.

أ)– الدورات العادية[1] : يعقد المجلس أربعة (4) دورات عادية في السنة مدة كل منها 15 خمسة عشر يوما على الأكثر يتم انعقاد خلال أشهر مارس، جويلية، سبتمبر، ديسمبر ويشترط أن يرسل الرئيس إستدعاءات الدورات لأعضاء المجلس مكتوبة أو عن عن طريق البريد الالكتروني بمقر سكناهم، تسلم مقابل وصل استلام قبل

[1] أنظر المواد 13-14-15 من قانون الولاية 07/12.

10 أيام على الأقل مرفقة بجدول الأعمال وفي حالة الاستعجال، يمكن تقليص هذه الاجال على ان لا يقل عن يوم واحد كامل ولا تصح اجتماعه إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء الممارسين.

ب) الدورات غير العادية :

يمكن للمجلس الاجتماع في دورة استثنائية بطلب من الرئيس او ثلث أعضاءه أو يطلب من الوالي بحيث يتم فيها استنفاد جدول الأعمال يجتمع في الحالات الطارئة كالكوارث الطبيعية او التكنولوجية.

المداولات : يتداول المجلس بصفة علنية، وبلغة عربية وفي مجال اختصاصه، وله جلسة مغلقة في حالتين هما : حالة الكوارث الطبيعية او دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، وتتخذ هذه الاجتماعات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي، ويرسل مستخلص المداولة من الرئيس الى الوالي خلال 8 أيام مقابل وصل استلام، فتصبح مداولات المجلس نافذة بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية وإذا كانت غير مطابقة للقوانين والتنظيمات يمكن للوالي أن يرفع دعوى إلى المحكمة الإدارية في اجل 21 يوما لإبطالها وبالتالي لا تنفد المداولات إلا بعد المصادقة عليها من قبل وزير الداخلية في اجل اقصاه شهران.[1]

اللجان : يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضاءه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يلي :

التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

الاقتصاد والمالية

الصحة والنظافة وحماية البيئة

الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.

تهيئة الاقليم والنقل.

[1] أنظر المواد 25-26-51-54-55 من قانون الولاية 07/12.

التعمير والسكن.

الري والفلاحة الغابات والصيد البحري والسياحة.

الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.[1]

التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكن أن تشكل لجانا خاصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، إلا أنها تحل عند انتهاء مهامها.تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق المداولة ويصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وتشكيل اللجان يعكس التركيبة السياسية للمجلس كما انه يمكن لأي لجنة الاستعانة بأي شخص يقدم معلومات مفيدة لها بحسب مؤهلاته أو خبرته.

يرأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها وتعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه[2].

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي :

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحيته وفقا للقانون وحسب مجال اختصاصه إلا أنه يمكن المساهمة بالتدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بموجب القوانين والتنظيمات خاصة فيما يتعلق بكيفيات التكفل المالي .[3]

1) **التنمية الاقتصادية** : يقوم المجلس بإعداد مخطط للتنمية الولائية و يناقشه و يبدي اقتراحات بشأنه ،و ينشأ تلك المعلومات في مختلف المجالات ،و يعد جدول سنوي لدراسة النتائج ،ثم تحديد المناطق الصناعية و

[1] أنظر المادة 33 من نفس القانون.

[2] أنظر المادة 34-35 من نفس القانون

[3] المادة 73-76 من نفس القانون

تسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي كذلك يعمل على تشجيع و تمويل الاستثمارات في الولاية ، إنعاش نشاطات المؤسسة العمومية و غيرها . [1]

2) **الفلاحة و الري** : توسيع الأراضي الفلاحية و ترقيتها ،الوقاية من الآفات الطبيعية ، التشجير و حماية البيئة و الغابات ،الصحة الحيوانية و النباتية ،تنمية الري و توفير المياه الصالحة للشرب . [2]

3) **الهياكل القاعدية الاقتصادية لتهيئة الطرق** : تنمية هياكل استقبال الاستثمارات ،تزويد المناطق الريفية بالكهرباء و فك العزلة . [3]

4) **تجهيزات التربية و التكوين المهني**: العمل على إبراز مؤسسات التعليم و التكوين ، و صيانتها و المحافظة عليها و تجديد تجهيزاتها .

5) **النشاط الاجتماعي و الثقافي** : ترقية التشغيل خاصة الشباب، إبراز تجهيزات الصحة والوقاية من الأوبئة والكوارث، وضع برامج التحكم في النمو الديموغرافي. حماية الطفولة والأمومة، مساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة، إنشاء الهيكل القاعدية الثقافية والترفيهية والرياضية،حماية التراث والسياحة.[4]

6) **السكن** : ابراز برامج السكن، الحفاظ على الطابع المعماري، القضاء على السكن الهش...الخ[5]

ثانيا: الوالي

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة. ولمعالجة النظام القانوني للوالي سنتطرق إلى :

- تعيينه وانتهاء مهامه.
- تبين الاختصاصات المسندة اليه.

[1] المادة 80-83 من نفس القانون .
[2] المادة 84-87 من نفس القانون .
[3] المادة 86-91 من نفس القانون .
[4] المادة 86-91 من نفس القانون .
[5] المادة 92-99 من نفس القانون .

1) التعيين وإنهاء المهام :

التعيين : طبقا للمرسوم الرئاسي رقم : 89-44 الصادر بتاريخ 10 أفريل والمرسوم التنفيذي رقم 09-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي الى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية، كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطات أخرى كممثل للدولة. [1]

ولا يوجد حاليا نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة [2]، وذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارة وسياسة) تجعل عملية وضع قانون أساسي له.

انتهاء المهام :

اما بالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

صلاحيات الوالي :

سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية.

تنص المادة 102 من قانون 07/12 وما بعدها على آن الوالي :

- يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.

[1] حددت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 09-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الاشخاص المؤهلين للتعيين في منصب الوالي وهم : الكتاب العملين للولايات ورؤساء الدوائر، فيما يخص انهاء مهام الوالي فهذا الاجراء لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي وهو مطبق لاجراءات تعيينه.

[2] محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص125.

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

- يعد الوالي مشروعية الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها، كما يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشته[1].

سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة :

تنص المادة 110 من القانون الولائي 07/12 وما بعدها على ان سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة على ما يلي :

ينشط وينسق ويراقب نشاطات المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثني :

أ- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

ب- وعاء الضرائبوتحصيلها.

ج- الرقابة المالية.

د- ادارة الجمارك.

هـ- مفتشية العمل.

و- مفتشية الوظيفة العمومية.

ز- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر الى طبيعة وخصوصيته.

[1] انظر المواد 102-109 من القانون الولائي 07/12

ح- يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على اقليم الولاية.

- كما انه مسؤول على المحافظة على النظام والامن والسلامة والسكينة العمومية.يسهر على الحفاظ ارشيف الدولة والولاية والبلديات، وهو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية[1].

توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في اطار المهام المنصوص عليها، ويسهر على اعداد مخططات تنظيم الاسعافات في الولاية وتنفيذها، كما أنه مسؤول حسب الشروط التي يحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها[2].

ثالثا : قرارات الوالي

- يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات، ويمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.[3]

الفرع الثالث : الرقابة على الولاية :

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف أنواع الرقابة والمتمثلة في الرقابة على المجلس، أعضاءه، أعماله.

أولا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي :

وذلك عن طريق:

[1] انظر المواد 110 وما بعدها من قانون الولاية 07/12 .
[2] انظر المواد 117-118-119 من القانون الولائي 07/12
[3] انظر المواد 124-126 من نفس القانون.

التوفيق :

حسب المادة 45 يوقف كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الشرف لا تمكنه من متابعة عهدته بصفة صحيحة ويعلن التوفيق بقرار محل صادر عن لوزير المكلف بالداخلية إلى الجهة القضائية المختصة بإصدار الحكم.[1]

الاقصاء :

يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب او في حالة تناف منصوص عليها قانونيا ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلي هذا الإقصاء بموجب قرار يقضي بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان في محل إدانة جزئية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.[2]

الاستقالة :

كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاثة دورات عادية يثبت تخليه عن العهدة من طرف المجلس وترسل الاستقالة العضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي بذلك فورا.[3]

ثانيا: الرقابة على المجلس

يسمح القانون الولائي للسلطة المركزية بحل المجلس الشعبي الولائي من حيث أسبابه أو الجهة المختصة به أو من حيث آثاره.

[1] انظر المواد 45 من نفس القانون

[2] انظر المواد 44-46 من القانون الولائي 07/12.

[3] انظر المواد 42-43 من القانون الولائي 07/12.

الأسباب :

وفقا لقانون الولاية تم تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس وهي مايلي :

في حالة خرق أحكام دستورية

في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلافات خطيرة ثم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق المادة 41.

في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

في حالة حدوث ظروف استثنائية حول تنصيب المجلس المنتخب.[1]

الاختصاص :

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.[2]

الآثار :

يرتب عن حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي :

تعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات من قبل وزير الداخلية واقتراحا من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس إلى غاية تنصيب المجلس الجديد.

تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في اجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في

[1] أنظر المادة 48 من القانون الولائي 07/12.

[2] أنظر المادة 47 من القانون الولائي 07/12.

حالة المساس الخطير بالنظام العام.[1]

ثالثا : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس عن أعمال وتصرفات المجلس الولائي العديد من صور الرقابة من قبل الجهة الوصية وتتمثل في :

التصديق : وهو على شكلين :

التصديق الضمني : تعتبر مداولات المجلس مصادق عليه ضمنيا ونافذة بعد نشرها أو تبليغها خلال 15 يوما من طرف الوالي.

التصديق الصريح : هناك مداولات يشترط لنفاذها التصديق الصريح خاصة ماتعلق بأمر الميزانيات إنشاء مصالح ومرافق عمومية أو أي موضوع تحت عليه أحكام التشريع في صورة التصديق الصريح.

الإلغاء : يختص وزير الداخلية بإلغاء المداولات الخاصة بالمجلس بموجب قرار مسبب لبطلانها بطلانا مطلقا أو نسبيا.

البطلان المطلق : تعتبر مداولات المجلس باطلة إذا ماكنت خارجة عن صلاحيته أو اختصاصه من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي أو مخالفة للشكل والإجراءات.

البطلان النسبي : سعيا لنزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 52 من قانون الولاية على أن تكون المداولات قابلة للإلغاء التي يشارك فيها الأعضاء المعنيون في قضية المداولة باسمهم الشخصي أو كوكلاء إذا كان الإلغاء من اختصاص الوزير المكلف بالداخلية فان المادة 53 أعطت حق الإلغاء مع وقف التنفيذ لكل من الوالي أو اي ناخب او دافع للضريبة ويكون ذلك برسالة مسجلة إلى الوزير الذي له الفعل في الطلب خلال الشهر وإلا اعتبرت نافذة.

[1] أنظر المواد 48-50 من القانون الولائي 01/12

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي إمكانية اللجوء إلى الجهات المخصصة القضائية في قرارات الوزير.[1]

المطلب الثالث: الأداء التنموي الإدارة المحلية الجزائرية.

إن رشد الإدارة أو ضعفها هو مقياس إمكانية النجاح أو الإخفاق في تحقيق التنمية الشاملة لذلك تعتبر الجماعات المحلية الخلية الأساسية التي تقرب المواطن من الإدارة، والوعاء التطويري الذي يعمل على تحقيق التقدم والتطور في المجتمع، بتوفير المتطلبات الأساسية للأفراد في التعليم، الصحة، والإسكان ...إلخ، بحيث أوكلت لهذه الوحدات الإدارية (البلدية والولاية) جملة من الصلاحيات، ويعتبر عنصر التنمية أهم هذه الصلاحيات، وقد حددت قوانين الإدارة المحلية الجزائرية اختصاصات كل من البلدية والولاية وسنتطرق إلى ذلك بالتفصيل فيما يلي:

1- البلدية ومجالات التنمية:

لقد أوكل المشرع الجزائري للبلديات العديد من الصلاحيات والاختصاصات في مجال التنمية، وذلك من اعتماد أول قانون لها سنة 1967، ثم ثم جاء قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 الذي خصص للبلدية جملة من الصلاحيات أدرجت ضمن باب مستقل تحت عنوان: «صلاحيات البلدية» والمتمثلة في:[2] التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية.

1-1 في المجال الاجتماعي:

عرف القانون رقم 11-10 في المادة الثانية من قانون البلدية: «أنها القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تمييز الشؤون العمومية ».[3] كما أعطى المشرع بموجب المادة

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 161-162.

[2] قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الباب الثالث «صلاحيات البلدية» من المادة 84 إلى 111.

[3] قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المادة الثانية ،ص 5.

107 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والممثلة في:

- فتح مجال للتضامن مع الفئات الاجتماعية الهشة والمحرومة وكذا المعوزة، تنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية للدولة.
- تشجيع التعاونيات في المجال العقاري، وتحديد حاجة المواطنين في مسائل السكن.
- نشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية، وتشجيع إنجاز المراكز والهياكل الثقافية، وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

1-2 الميدان الثقافي التعليمي:

- تتولى البلدية إنشاء مؤسسات التعليم الأساسي، وتشجيع عملية ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي (أقسام التحضيري).
- إدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن.
- حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف.
- ترقية المواقع السياحية والترفيهية.

1-3 الميدان الفني:

- تنمية وتنوير فكر الفرد، وذلك بمنح البلدية مهمة تسير المصالح الثقافية كالمسارح والملاعب وذلك باستغلال قاعات السينما التي كانت تحت تصرف المركز الوطني. كما قد منحت للبلدية حتى الانتفاع بمداخيلها.

1-4 ميدان الرعاية الصحية[1]:

تسهر البلدية على حفظ الصحة والنظافة العمومية (المادة 123)، في المجالات التالية:

[1] قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المادة رقم 123.

- توزيع المياه الصالحة للشرب.[1]
- صرف المياه القذرة والمستعملة، جمع النفايات الصلبة، إعادة رسكلتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المعدية.
- صيانة البنية التحتية بما في ذلك صيانة الطرقات.
- السهر على نظافة الأغذية، والمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع قصد تجنب الأمراض.
- تشكيل لجنة الصحة والنظافة، وحماية البيئة.

1-5 في الميدان الاقتصادي:

تعمل البلدية على رفع مستوى معيشة القاطنين بها وذلك عن طريق:

- البحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف وحق المبادرة بإنشاء المشروعات.
- تهيئة المساحات المخصصة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.
- تنمية المؤسسات وضمان حسن تسييرها.
- منح القروض لوحدات الإنتاج.
- تساهم البلدية في تجنب المركزية في ميدان التسيير الاقتصادي، بما يخدم النشاط الاقتصادي للبلدية والدولة.
- تشكيل لجان دائمة من بينها لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار.

1-6 **دور البلدية في مجال حماية البيئة**[2]: طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة، لذلك تم إنشاء هياكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني، أما على المستوى المحلي تعتبر البلدية المؤسسة المحلية التي تتكفل بتطبيق تدابير حماية البيئة ومكافحة التلوث.

[1] قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المادة رقم 123.
[2] المادة رقم 03 من القانون المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 05 ديسمبر 1983.

- تتمتع البلدية بحق رفض أي مشروع يؤثر على البيئة.
- تعمل البلدية على حماية الوسط الطبيعي، من الصرف أو الروافد الصناعية وكذا حماية التربة والمواد المائية والاستغلال الأفضل لها.[1]
- إنشاء الحدائق والمنتزهات وصيانة الطرقات.[2]
- حماية المناطق الزراعية في مخطط التهيئة العمرانية ومحاربة السكنات الهشة والغير قانونية.
- العمل على إشراك مؤسسات المجتمع المدني في مجال حماية البيئة.
- مكافحة كل أشكال التلوث: (التلوث الجوي، المائي، البحري) .

7-1 دور البلدية في مجال الأمن:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المسؤول والمكلف بسلطات الضبط ويضطلع بالمهام التالية:

- حفظ النظام العام بواسطة شرطة البلدية.
- تسهيل تنقلات الأشخاص والأموال داخل تراب البلدية.
- حفظ الأمن مواطني البلدية وزائريها داخل الحدود الإدارية للبلدية.

2- الولاية ومجالات التنمية:

تعتبر الولاية منذ نشأتها جماعة إقليمية لها اختصاصات سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية، وطبقا للمادة الأولى والثالثة والرابعة من القانون المتعلق بالولاية رقم 12-07، يسند إلى الولاية التكفل بالعديد من المهام في إطار تنفيذ السياسات العمومية.

[1] المادة 112 من قانون البلدية رقم 11-10 ص 18.

[2] بن ناصر يوسف، معطية جديدة في التنمية المحلية، حماية البيئة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 3ن، 1995، ص 691.

2-1 في المجال الاجتماعي:

- تساهم الولاية في ترقية برامج التشغيل خاصة بالنسبة لفئة الشباب.
- حماية الأمومة والطفولة، ومساعدة المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة.
- مساعدة الأشخاص المعوزين والمحتاجين، والتكفل بالمتشردين والمختلين عقليا.
- الحفاظ على الطابع المعماري ومحاربة السكنات الهشة.

2-2 الميدان الثقافي التعليمي:

- إنشاء لجنة التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- إنشاء لجنة الاتصال وتكنولوجيا الإعلام.
- تشجيع عمليات التمهين وخلق مناصب شغل.
- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية، الموجهة للتنشيط الثقافي والمطالعة العمومية وصيانتها.

2-3 ميدان الرعاية الصحية:

- انجاز تجهيزات الصحة التي تفوق قدرات البلدية.
- السهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.
- إنشاء هياكل مكلفة بحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلة للجمهور.
- تقوم الولاية بالاتصال مع البلديات بتنفيذ الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث الطبيعية والوقاية من الأوبئة.[1]

[1] المرجع نفسه، ص 703

2-4 في المجال الاقتصادي:

- وضع مخطط للتنمية على المدى المتوسط، وبهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.
- تحديد المناطق الصناعية المراد إنشاءها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية.
- إنشاء لجنة الاقتصاد والمالية.
- تسهيل استفادة المتعاملين الاقتصاديين من العقار الاقتصادي.
- تشجيع تميز الاستثمارات في الولاية.
- تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، من اجل خلق الإبداع في القطاعات الاقتصادية.

2-5 في مجال البيئة:

- تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية ومحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف.
- حماية الأملاك الغابية (التشجير) وحماية التربة وإصلاحها.
- تطوير أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة.

خلاصة القول أن للجماعات المحلية الدور المركزي والمحوري في عملية التنمية على المستوى المحلي وهذا ما يقود إلى التنمية الوطنية الشاملة والمتوازنة.

كلما استفادت من الاستقلالية المالية والشخصية الاعتبارية لأجل تجسيد هذه الصلاحيات.[1]

[1] المرجع نفسه، ص 704.

المبحث الثاني : واقع الادارة المحلية في الجزائر (المعوقات ومقارابات الاصلاح)

رغم وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية، لإحداث التغير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولات الاجتماعية الكبرى إلا أن الإدارة المحلية الجزائرية والقوانين حتى تتماشى والتحولات الاجتماعية الكبرى إلا ان الإدارة المحلية الجزائرية مازالت تعتمد على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث وسلوك القيادة البيروقراطية القائم على سد الثغرات عوض تبني مدخل إدارة التنمية، والتغير وهذا ماسوف نتناوله بالتفعيل في هذا المبحث.

المطلب الأول : الاداء التنموي للإدارة المحلية الجزائرية

إن واقع المجتمعات النامية ومن بينها الجزائر تثبت فشل العمل التنموي الإداري فيها، وعجزها عن مواجهة الضغوطات الإنسانية بالتالي الفشل في تحقيق أمال المواطنين وتلبية احتياجاتهم عند المستوى المطلوب، وتبدأ في الأساس من المرحلة الاستعمارية ثم بعد الاستقلال ورثت الإدارة الجزائرية نظاما إداريا مغلقا، يعتمد على الموظفين الجزائريين وبعض الكفاءات من الخارج بعد انسحاب الموظفين الإداريين الفرنسيين ثم خضوع الإدارة الجزائرية لإيديولوجية الحزب الواحد الاشتراكي جبهة التحرير الوطني FLN، حيث شهدت هذه الفترة ندرة في الكوادر والإطارات، وارتفاع نسبة الأمية في أوساط الجزائريين وكذلك صعوبة التواصل بين الإدارة والمواطن لازدواجية اللغة (الفرنسية–العربية) ثم حصول سلسلة من الأحداث من أبرزها تفاقم وانتشار نسبة البطالة لدى الشبان التي مثلت في تلك الفترة النسبة الأكبر في المجتمع وبالتالي تنفيذ سلسلة من الإصلاحات التي تميزت بضعف وتردي مردوديتها ولعل من أهم أسباب استمرارية عجز الإدارة الجزائرية في التوصل إلى عمل تنموي إداري شامل تعود إلى خصوصية البيئة الجزائرية، التي أخفقت في الفصل بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة،واستخدام الموارد العامة واستغلالها لصالح المصلحة الخاصة، انتشار الفساد والمفهوم السلبي للبيروقراطية، وجود عدد كبير من المعوقات القانـــــونية

والتشريعية الإجرائية، بما يدفع نحو أنشطة الربح الريعي، والمضاربات، سوء استخدام الموارد المتاحة وهدرها نظرا لوجود أولويات تتعارض مع التنمية وغموض ونقص المعلومات خلال صنع وتنفيذ السياسات العامة المتعلقة بمختلف المجالات لان وجود الفساد وانتشار آلياته والقيم التي تتسامح مع الفساد[1]، وما خلفه من آفات أخرى مثل الرشوة، والمحاباة والتدخلات ،[2] كونها تشكل السبب الرئيسي لتماطل الإدارة وسوء تنظيمها وانتشار الفساد في أجهزة الإدارة المحلية في ظل غياب قيم الشفافية والمساءلة والرقابة، وحكم القانون، كما جاء في نص خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة "... إن الدولة مريضة معتلة إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة، ونهبها بلاناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات وابعد القدرات... وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمائر الحية، والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة، وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه..."[3] بهذا الخصوص يتلخص هذا الواقع فيما يلي:

1. عدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية.
2. تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى ادائها.
3. قلة الاهتمام بتدريب وتطوير قدرات موظفي الجهاز الاداري المحلي.
4. ضعف التخطيط، والتنبؤ المبني على أسس وقواعد علمية محظة والاعتمادعلى الحلول السابقة.

[1] المرجع نفسه، ص 42.

[2] فتيحة تالحيت، "الفساد ثمن الاصلاح المضاد"، الجزائر الحرة، نوفمبر1998 ص26

[3] خطاب رئيس الجمهورية السيد عبدالعزيز بوتفليقة، موجه للامة بتاريخ1999/05/29، جريدة المساء عدد661 الصادرة بتاريخ 31ماي1999 ص03.

5. عدم التكيف مع الظروف البيئية المتغيرة، وغياب تشجيع روح الابتكار innovation والخلق والابداع creativity.

6. وجود قوى تقاوم تغير السلوك، والقيم السلبية.

7. تحلل العاملين من القيم المهنية والاخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتم، والتهرب من المسؤولية.

8. عدم اشراك المجالس الشعبية المحلية في حل العديد من القضايا مثل البطالة.

9. غياب الرقابة الفعالية في الادارة المحلية الجزائرية، واحتقار العمل كقيمة حضارية[1]

المطلب الثاني: معوقات الادارة المحلية في الجزائر

تواجه الادارة المحلية الجزائرية كغيرها من الدول النامية، العديد من المفارقات والصعوبات التي تحول دون مزاولة الوحدات المحلية(البلدية والولاية) لاختصاصاتها، وتعيق تحقيق التنمية لذلك يمكن حصر جملة هذه العراقيل في عدة عوامل تتمثل في:

1-التقسيم الإداري:

التقسيم الإداري التي مرت به الجماعات المحلية في الجزائر انعكست على إمكانية إحداث تنمية على المستوى المحلي، حيث اصطنعت السلطات الفرنسية المحتلة1535 بلدية في الجزائر، وفي سنة 1963، صدر مرسوم[2] المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، حيث تم تخفيضها الى 676بلدية، ... التقسيم الإداري لسنة1974[3] بإضافة 28 بلدية ليصبح العدد النهائي 704، وبعده التقسيم الإداري لسنة1984[4] بإضافة جملة

[1] بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق الذكر، ص41

[2] احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، : محمد عرب صاصيلا، مرجع سابق ذكره ص182

[3] من مرسوم رقم74 1241 الى مرسوم74 1541 المؤرخين في 12جويليا1974، المتعلقين بتجديد الحدود الإقليمية وتكوين الولايات، في الجريدة الرسمية رقم57

[4] من المرسوم رقم09 841 المؤرخ في 04فبراير1984، المتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد في الجريدة الرسمية رقم06.

من الولايات والبلديات ارتفع عدد الولايات من31 ولاية إلى 48ولاية، وعدد البلديات من704 الى1541 بلدية وهنا يمكن الإشارة إلى أن التقسيم الإداري الجديد أفرز العديد من البلديات العاجزة عدديا وماليا، فهناك بلديات صغيرة وأخرى كبيرة، فقيرة وأخرى غنية، ساحلية وأخرى صحراوية، مما جعلها شبه عاجزة عن تحقيق الهدف الأساسي المنشود المتمثل في انجاز المشاريع التي تخدم عملية التنمية بكفاءة وفعالية.

2-إشكالية النظام الجبائي المحلي:

ترتكز مالية البلديات على المداخل الجبائية وتشكل 90% من ميزانية البلديات، ولا تتعدى إيرادات أملاكها نسبة 10% [1] فحسب الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحاليل من اجل التخطيط(CENEAP) خلص إلى أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب أكثر من 80% من ميزانية التسيير، أي أن كلا من الضرائب المباشرة وغير مباشرة تشكلان أهم نسبة في هيكل الموارد المالية للبلديات بحيث ان نسبتها تتراوح بين 81الى 88 %من مجموعة الموارد، وانطلاقا من أن القانون قد اجبر البلديات على توازن ميزانياتها فانه في حالة حدوث خلل أو نقص في تحصيل الموارد الجبائية التقديرية، تصعب عملية إعادة توازن الميزانية وماهو ملاحظ أن الإرتكاز على مصادر صنف معين من الموارد المالية البلديات(المصادر الجبائية)، يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه ضعف في التحصيل الجبائي، بالتالي تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية[2]، الذي عرف عجزا في الآونة الأخيرة، نظرا لتزايد عدد البلديات العاجزة، وتكليفه بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي، التي تتعدى في الغالب 40% من ميزانيته، وإلغاء ضريبة الدفع الجزائي(المقدرة ب70%) مع هيمنة الدول على المصادرة الجبائية، فنسبة العائد الجبائي للدولة يشكل أكثر من 75% بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25% قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992 غير انه بعد

[1] Houcine akli : cours des finances locales, école Nationale d'administration algérée1998 p15

[2] احدث بموجب المرسوم رقم73-134 المؤرخ في 09اوت1973 .

الإصلاحات الجبائية انخفضت هذه النسبة إلى حدود19% سنة2003، دون ان تتعدى نسبة24% سنة2006.

3-عدم تطابق الموارد مع الأعباء:

إن السبب الرئيسي في عجز اغلب البلديات يعود إلى عدم تطابق الوسائل مع المهام الموكلة إليها[1]، بمعنى وجود تعارض بين أعباء البلدية، وبين مواردها المتاحة، إذ أن معظم القطاعات تحتاج إلى أكثر من ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها مثلا تحتاج البلدية لانجاز الطرق، وجلب المياه الصالحة للشرب، التطهير والإنارة العمومية إلى قرابة الضعفين.

4-ضعف الموارد البشرية:

تتميز البلدية عن المؤسسات الأخرى كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعينه عن طريق الإعلان والمسابقات والتعين، وجهاز تسييري يتم بطرق الاقتراع أو الانتخاب العام، بحيث تشكل مصاريف المستخدمين عبئا ثقيلا على ميزانية البلدية، كما أن تركيبة هذه الشريحة تتميز بسوء التكوين وقلة الكفاءات والخيرات التي تشكل عائقا أمام تقديم الخدمات بالشكل الجيد والفعال، إضافة إلى أن مرتبات الموظفين الدائمين تشكل75% من ميزانية التسيير، التي في كثير من الأحيان تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهنا يمكن الإشارة إلى أن المورد البشري أو مستخدمي البلديات التي تتركب من[2]:

أ- الإطارات: الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عليا.

ب- أعوان التحكم: كتاب الإدارتين وملحقين إداريين وتقنين سامين

ت- أعوان التنفيذ: الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب لأية كفاءة.

[1] CENEAP : la reforme des finances et de la fiscalité locales : sp.cit, p07

[2] نصرالدين بن شعيب ومصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث: عدد10، 2012ص166

يعاني من ضعف التأطير الذي لا يمكن الاستجابة للمتطلبات العمومية العاجلة والآجلة.

المطلب الثالث: مقاربات إصلاح نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

يتضمن إصلاح نظام الإدارة المحلية ثلاث اقتراحات أساسية هي الإصلاح الإداري، الإصلاح المالي، والإصلاح التشريعي[1]

1-الإصلاح الإداري:

يعتبر الإصلاح نقيض لكلمة الفساد بمعنى أصلح الشيء بعد فساده، ويقصد به رد شخص إلى طريق الصواب، عن طريق رسم سلوكه واتجاهاته والتأثير في موقفه[2].

كما ورد في القران الكريم، والمقتبس من الآيات توضح الإصلاح عن الفساد. لقوله تعالى﴿ *وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ*﴾[3]، ولقوله أيضا ﴿ *وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَى بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ* ﴾[4].

لذلك تهدف عملية الإصلاح الإداري إلى المساهمة في الدور التنموي، مثل القيام بالخدمات الضرورية بمشروعات التنمية المحلية، للوصول إلى التنمية الشاملة، المتداولة والمستديمة التي تحتاج بدورها إلى إصلاحات إدارية مستمرة ومتجددة ،ومواكبة التغيرات والتحولات الاجتماعية الكبرى لذلك يجب ان يمثل الجهاز الإداري أحد الأهداف الإستراتيجية للتنمية الشاملة، من منطلق أن الإدارة المحلية تقوم بدور فعال في التنمية المحلية التي تقودها الى التنمية الوطنية الشاملة بحيث يتجسد الإصلاح الإداري في تنظيم الجهاز الإداري للدولة وإجراء تغيرات جذرية وأساسية في بيئة الإدارة وتركيبها ،قصد رفع الكفاءة وفق أسس علمية لتقديم الخدمة اللازمة ولسد الاحتياجات العامة للمجتمع على أفضل وجه وبأقل التكاليف بهدف ترشيد الإنفاق العمومي وتحسين الأداء في مؤسسات

[1] د. ناجي عبد النور، نحو تفصيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة مجلة اكاديميا، عنابة: دار الكنوز للإنتاج والنشر والتوزيع، العدد الأول ص42

[2] ابن منظور، لسان العرب ط1 م5، بيروت، دار الصادر،1997 ص60

[3] القران الكريم، سورة البقرة الاية220

[4] القران الكريم، سورة هود الاية 117

الدولة وجهازها الإداري، وإدخال التغيرات، التي تؤدي إلى تحقيق هذه الأهداف، وهذا يعني أن كلمة الإصلاح تشير إلى أن هناك وضع خاطئ يستدعي إصلاحه من خلال تغير جذري يؤدي لإدخال تحسينات على مستوى التدبير والتسيير.

2-الإصلاح المالي:

إن مباشرة الوحدات المحلية لمهامها واختصاصاتها يتوقف على امتلاكها لميزانية خاصة بها، التي تعتبر بمثابة أحد أهم ضمانات وشروط تحقيق استقلالية الوحدات المحلية والمتمثلة في المورد المالي المحلي(الضرائب والرسوم والإرادات ذات الطابع الاستغلالي وإيرادات الأملاك) الذي يعتبر وسيلة لتدعيم الخزينة والميزانية المحلية، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مستقلة، فان ذلك يحول دون ممارسة الاختصاصات، لأن الإدارة تعني إنفاق أموال على مشروعات تهم جميع الأفراد وينتفعون منها،[1] إذ لابد أن تتوافر في المورد المالي المحلي المواصفات والشروط التالية:[2]

1- محلية المورد: المقصود به أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة التي تستفيد من حصيلته ويكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المحلية.

2- ذاتية الموارد: يقصد به استقلالية الوحدات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة.

3- كفاية الموارد واتساعها: أن يكون المورد المالي المحلي كافي لتغطية واستيعاب كل احتياجات الجماعات المحلية حتى تتمكن هذه الوحدات من القيام بجميع اختصاصاتها وتلبية رغبات واحتياجات العامة.

4- مرونة الموارد: بحيث يمكن زيادته سواء من حيث أنواعه أو من حيث مبالغه المالية، كلما زادت نفقات الوحدات المحلية.

[1] د. محمد انس جعفر قاسم، مرجع سابق الذكر، ص25

[2] د. خالد سمارة الزغبي: التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، دراسة مقارنة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الاردن1985 ص12

5- سهولة إدارة الموارد: المقصود بها تسيير وتقدير وعاء الموارد وتخفيض تكلفة تحصيله، بمعنى محاولة ان تكون تكلفة التحصيل عند اقل درجة ممكنة، وفي نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد[1]

3-الإصلاح التشريعي:

تعتبر كل من البلدية والولاية المحور الأساسي في التنظيم الإداري المحلي، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت لها عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات والتي شملت إصلاح الجماعات المحلية كهيئة لا مركزية مكلفة بإدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على مستوى المحلي، ما أدى بالضرورة إلى وضع وتعين النظام القانوني بصفة منتظمة ومستمرة للجماعات المحلية في الجزائر، حيث شملت هذه الإصلاحات عدة فترات من بينها.

1- اصلاح البلدية خلال فترة 2000 -2012

نتيجة لتغير المعطيات السياسية و الاقتصادية في الجزائر،صدر قانون البلدي الجديد رقم 10/11،و لذلك مس الاصلاح البلدي الجديد من الناحية الهيكلية ،هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ،و رئيس المجلس الشعبي البلدي،هذا ما تشير اليه المادة 15 من القانون البلدية 10/11 على أن هيئتا البلدية هما المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي .

1-المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 79 من القانون رقم 01/12 المؤرخفي21 فبراير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات على أنه "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و الإسكان الأخير " وما نصت عليه المادة 72 من نفس القانون ،وهي تتمثل في وجود مواطن المترشح

[1] محمد انس جعفر قاسم، مرجع سابق الذكر ص26

ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية ،أما في حالة إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية ،ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة 5/ على الأقل من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعينة (لايقل العدد عن 150 وألا يزيد عن 100 ناخب)، و جاء في المادة 103 من القانون البلدية رقم 10/11 ،التي نصت على مايلي "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار للتعبير عن الديمقراطية ،و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية ".

و يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولاتتعدى مدة كل دورة 5 أيام تهميش ،خلافا بما عملت به المادة 14 من قانون البلدية رقم 08/90 أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي تهميش، على غرار الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي البلدي التي تشمل : الميزانيات ،وصلاحيات اخرى ذات طابع الإقتصادي و الإجتماعي والثقافي، خصص لها المشرع عدة مواد من القانون البلدي الجديد تشمل نشاطات مختلفة و تستخدم البلدية كوحدة محلية عدة طرق لتسيير تلك النشاطات تتمثل في : الإستقلال البلدي المباشر والمؤسسة العمومية ،و طرق الإمتياز ، كما تمارس على المجلس الشعبي البلدي الرقابة الوصائية على أعماله وفقا للقانون الحالي رقم 10/11،التي تتمثل في حل المجلس و تجريد أعضائه من الصفة التي يحملها ، و هذا طبقا للمادة 46 من القانون 10/11.[1]

2-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أما فيما يخص صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لما جاء به القانون البلدي الجديد هي:

-يتمتع بصفته ضابط الشرطة القضائية تهميش

[1] المرجع نفسه، ص 27.

-يباشر باعتباره ممثل للدولة عملية التصديق على الوثائق، وكذلك الإمضاءات التي يضعها كل موظف بحضورهم ، اعتمادا على تقديم وثيقة الهوية طبقا لما جاء في المادة 87 من قانون البلدية 10/11 ،كما نصت المادة82 من نفس القانون على المهام والوظائف التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي :

-التقاضي باسم البلدية .

- إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية.

- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية ،واتخاذ مبادرات لتطوير مداخيل البلدية .

2-إصلاح الولاية خلال فترة 2000-:2012

1-المجلس الشعبي الولائي:

طبقا للقانون الجديد 07/12 المؤرخ في 21فبراير 2012 وحسب نص المادة 15منه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي ، تختم الدورة العادية بانتهاء جدول أعماله ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية .

وحسب نص المادة 73من نفس القانون يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به،التدخل في المجالات التابعة للإختصاصات الدولة، بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الإقتصادية ،و الإجتماعية.[1]

2-رئيس المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 105 من قانون الولاية رقم 07/12 على أنه يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك ،و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.

[1] المرجع نفسه، ص 28.

-يمثل الولاية أمام القضاء

-مادة 109 تشير إلى أنه يمكن للوالي أن يقدم توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية

-المادة 121 الوالي هو الامر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

خلاصة الفصل:

تسعى الإدارة المحلية في الجزائر لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة القابلة للإستمرار من منطلق أن التنمية حركة متواصلة ،ومستمرة صالحة لكل زمان ومكان ،فبالرغم من عملها على إيجاد البدائل المناسبة للإنجاح السياسات التنموية، وتكثيف استراتجيات و مقاربات الإصلاح ،غير أنها تواجه العديد من التحديات و المشاكل انطلاقا من خصائص البيئة المجتمعية في الجزائر ،و مباديء واستراتجيات العمل التنموي.

خاتمـــــــة

الخاتمة:

إن عملية التنمية لاتتحقق بدون وجود إدارة تسيرها، لذلك لا يمكن أن نتحدث عن التنمية دون الحديث عن الإدارة المحلية ، وهنا تجدر الإشارة إلى أن الجماعات المحلية تشكل النواة الرئيسية للتنمية باعتبارها قريبة من المواطن، وضعت أساسا لتسيير شؤون الأشخاص وتحسين ظروفهم المعيشية على جميع المستويات(الاجتماعية، الاقتصادية...الخ) أي الاهتمام برأس مال اجتماعي عن طريق تعزيز البيروقراطية العضوية التي تعكس نموذج منظمة المجتمع، وهذا يعني الجمع بين نظام اللاشخصانية، المسائلة، التضامن والتجديد في مواجهة وحل المشاكل، وبناء الثقة والاعتماد والاحترام المتبادل، تثبيت المسؤولية الاجتماعية بمعنى تطوير جودة الحياة في البيئة التي يعمل فيها رأس مال الإجتماعي وكذا ضرورة توزيع الأدوار بين ثلاث عناصر أساسية تتمثل في الحكومة المجتمع المدني و القطاع الخاص، وإدراجهم كشركاء في الإدارة المحلية، لأن المشاركة الفعلية لهذه الأطراف تجسد الحكم الجيد، إضافة إلى التنسيق بين مصالح الجماعات المحلية لترقية برامج التنمية المرهون بمدى استقلالية الجماعات الجماعات المحلية.

من خلال ماتم تناوله خلصت الدراسة إلى النتيجتين التاليتين :

النتيجة الأولى : تبرز المقاربات المعاصرة للإدارة المحلية ،أهمية تفعيل اللامركزية من خلال زيادة استقلالية الوحدات المحلية لتفعيل دورها في تحقيق التنمية، وهذا ما تؤكده الدراسات النموية المعاصرة التي استهدفت إنتاج العديد من المقاربات الخاصة بهذا الشأن ، لا سيما مقاربة الحوكمة المحلية ولتشاركية المجتمعية التي تركز على أهمية إضطلاع سكان كل إقليم بتلبية حاجياتهم وفق خصوصياتهم المحلية، وهذا من شإنه إنجاح عملية التنمية الشاملة من الأسفل ، أي عن طريق المحلي، وهذا ما تفرضه التحولات التي عرفتها الدولة الحديثة في العقود الأخيرة ،بحيث من الصعب أن تضطلع الإدارة المركزية باحتياجات كل الأقاليم في ظل تعقد المشكلات المتداخلة في عصر العولمة، وهذا ما يثبت الفرضية التي ترى أنه كلما كانت الوحدات المحلية تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية ،كلما دفع ذلك إلى تفعيل دورها في عملية التنمية.

النتيجة الثانية :يثبت واقع الإدارة المحلية في الجزائر ضعف مساهمتها في عملية التنمية ،رغم الصلاحيات التي كفلها لها القانون سواء القانون البلدي الجديد رقم 10/11 ،و قانون الولاية 07/12،و هذا نظرا لوجود عوامل موضوعية وترتبط أساسا بالعراقيل على المستوى المالي ، و الكادر البشري وهذا مايثبت الفرضية الثانية التي ترى أن:تعاني الإدارة المحلية في الجزائر من ضعف على المستوى المالي،والكادر البشري ،بالشكل الذي يعيق مشاركتها بفعالية في عملية التنمية .

لأن العراقيل لاتتوقف على الجانب المالي والإداري وحتى التشريعي و إنما تمتد إلى بيئة الإدارة المحلية المرتبطة أساسا بالجوانب السياسية و العناصر الأخرى للحوكمة (ضعف القطاع الخاص و المجتمع المدني).

من هذا المنطلق يمكن تقديم عدد من الإقتراحات التي من شأنها أن تدفع نحو إصلاح الإدارة المحلية ،وتفعيل دورها التنموي تتمثل في النقاط التالية:

1- جعل الانتخاب كوسيلة لتكوين مجالسها وأجهزتها الإدارية مع ضمان حسن تنظيمه ونزاهته.

2- تمتع الوحدات المحلية باختصاصات محلية واسعة.

3- تمتعها بموارد مالية محلية ذاتية.

4- تمتعها بموارد بشرية محلية كافية.

5-تحتاج الوحدات المحلية إلى كوادر فنية تشكل قوة تنفيذية فبدون جهاز بيروقراطي الذي يتمثل في مجموع الأشخاص من فئات العمال والموظفين المنتمين للوحدة المحلية باعتبار المورد البشري هو الركيزة الأساسية التي تنطلق منها واليها عملية التنمية فإن محلية المورد البشري وكفايته لتحمل مسؤولية مباشرة المهام المحلية عدديا بمعنى توافر العدد اللازم من الأشخاص لتسيير المصالح والمرافق)، ومن حيث النوعية أي ضرورة حيازة المنتمين للجماعات المحلية لمؤهلات علمية وفنية وتقنية تتناسب مع المهام الموكلة للوحدات المحلية ،تعجز الإدارة المحلية عن الاستجابة لرغبات المواطنين للوصول إلى التنمية.

قائمـــة

المراجـع

قائمة المراجع:

القرآن الكريم :

الكتب.

1. ابن منظور، **لسان العرب**، ط1 م5، بيروت، دار الصادر،1997 .

2. أحمد بوضياف " **الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية** " الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.

3. أحمد صقر عاشور، **الإدارة العامة للتنمية**، دط (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية) 1997.

4. أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة: محمد عرب، ط1 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) 2006.

5. أسامة عبد الرحمان، **تنمية التخلف و إدارة التنمية**، ط2 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية) 1997.

6. أمين ساعاتي، أصول الإدارة العامة، تطبيقات و دراسات على المملكة العربية السعودية، ط1)القاهرة: دار الفكر العربي) 1997.

7. أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**، ط1 عمان: دار وائل للنشر، 2010 .

8. أيمن عودة المعاني، محمد عودة أبو فارس، **نظرية الإدارة المحلية و تطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، (عمان: مركز أحمد ياسين الفني) 1995.

9. بكر قباني، **القانون الإداري**، د.ط (القاهرة: دار النهضة العربية)، دون سنة طبع.

10. بومدين طاشمة، الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، عدد 26 جوان 2010.

11. جمال زيدان، **إدارة التنمية المحلية في الجزائر (بين النصوص القانونية و متطلبات الواقع)**، ط1 (الجزائر: دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع)، 2014.

12. حسين توفيق ابراهيم، **الاقتصاد السياسي للإصلاح الاقتصادي**، ط1 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية و الاستراتيجية) 1999..

13. حسين عثمان محمد عثمان، **أصول القانون الإداري**، ط1 (الاسكندرية: ديوان المطبوعات الجامعية).

14. حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية المقارنة**، ط2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)، 1982.

15. خالد خليل الظاهر، **القانون الإداري (دراسة مقارنة)**، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة 1988 .

16. خالد سمارة الزغبي، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، دراسة مقارنة المنظمة العربية للعلوم الإدارية**، الاردن: إدارة البحوث والدراسات، 1985.

17. خالد سمارة الزغبي، **القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية و الهاشمية**، ط2، (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع)، 1992.

18. خالد سمارة الزغبي، **تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها (دراسة مقارنة)**، دط (الاسكندرية: منشأة التعارف) 1984.

19. رعد حسن الصرن ،**صناعة التنمية الإدارية في القرن الحادي و العشرين**،د.ط، دمشق: دار الرضا للنشر، 2002.

20. سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة**، دط (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس) 1984.

21. شرف الدين، **مبادئ الإدارة المحلية**، دط (صنعاء: بدون. د.نشر) 1995.

22. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها، ب،ط (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) 1986، ص17.

23. صفوان المبيضين و آخرون، **المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية** ، د.ط (عمان: دار اليازوري للنشر و التوزيع) 2011.

24. عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، دط (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس)، 1984.

25. عبد العزيز صالح بن حبدور، **الإدارة العامة المقارنة**، ط1 (عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع) 2009..

26. عبد القادر الشيخلي، **نظرية الإدارة المحلية و التجربة الأردنية**، د.ط (عمان: المؤسسة العربية للدراسات و النشر) 1983.

27. عمار عوابدي، **"القانون الإداري"**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2002.

28.عمار عوابدي، "**القانون الإداري**"، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية السلطة المركزية –بن عكنون، 2005.

29.عمر أكريم عبد النبي العبيدي، **الإدارة و التنمية في ليبيا**، ط1 (بنغازي: منشورات جامعة قازينوس) 1995.

30.فتيحة تالحيت، "**الفساد ثمن الاصلاح المضاد**"، الجزائر الحرة، نوفمبر1998.

31.محمد اسماعيل دلال، **مبادئ الإدارة بين النظرية و التطبيق**، دط (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة) 2004.

32.محمد أنس قاسم، **أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر**، ط2 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية) 1988

33.محمد صغير بعلي، "**قانون الإدارة المحلية الجزائرية**"، عنابة، دار العلوم للنشر و التوزيع.

34.محمد صغير بعلي، **دروس في المؤسسات الإدارية**، دط (عنابة: منشورات باجي مختار، دون سنة).

35.محمد صغير بعلي، **كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004.

36.محمد محمود الطعامنة، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي**، الملتقى العربي الأول، عمان، 2003.

37.محمد نصر مهنا، **تحديث في الإدارة العامة و المحلية**، د.ط، (الاسكندرية: مؤسسة شبان الجامعة) 2005.

38.المخلافي، وائل محمد اسماعيل، **الإدارة المحلية أسس و تطبيقات**، ط1 (دمشق: دار الفكر، بيروت: دار الفكر المعاصر) 1994.

39.مسعود شيهوب، **أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر**، د.ط (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)، 1986.

40.نائل عبدالحافظ، **إدارة التنمية Fالأسس، النظريات، التطبيقاتE**، ط1، الأردن، دار زهران للنشر والتوزيع، 2013.

41.نواف كنعان، **القانون الإداري**، ط1 (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع) 2006.

42.هاني علي الطهراوي، **القانون الإداري**، ط1، (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع) 1998.

محاضرات ومقالات

1. بروسي رضوان، **محاضرات طلبة الماستر**، تخصص سياسات عامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة سعيدة، 2013-2014.

2. البنك الدولي للانشاء والتعمير، تقرير عن التنمية في الشرق الوسط وشمال افريقيا: **ادارة حكم افضل لاجل التنمية في الشرق الاوسط واقريقيا**، بيروت دارسات في، 2004.

3. بنور علاء، **محاضرات طلبة الماستر**، تخصص سياسات عامة و التنمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة سعيدة سنة دراسية 2014-2015.

4. **خطاب رئيس الجمهورية السيد عبدالعزيز بوتفليقة، موجه للامة** ، بتاريخ 1999/05/29، جريدة المساء عدد:661 الصادرة بتاريخ 31ماي 1999.

5. عبد الرزاق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية- دراسة مقارنة، **ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية**، ط (بيروت: المعهد العربي لإنماء المدن) سبتمبر 2002.

6. محمد الصغير بعلي، **"دروس في المؤسسات الإدارية"**، عنابة: منشورات جامعة باجي مختار.

7. **المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات**، دط (القاهرة: تطور الإدارة المحلية في الوطن العربي)، 2010.

الرسائل

1. سعيدي الشيخ، **"الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية"** اطروحة لنيل رسالة دكتوراه في القانون العام، الجزائر، كلية الحقوق جامعة 11 جيلالي يابس، 2006.

2. عزاوي عبدالرحمان، **المجلس التنسيقي الولائي**، مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة1983.

مجلات:

1. بن ناصر يوسف، معطية جديدة في التنمية المحلية، حماية البيئة، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، الجزائر، العدد 3ن، 1995.

2. محمد طعامنة، إشكالية المركزية، و اللامركزية الإدترية في نظم الإدارة المحلية، في دول العالم الثالث، **مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية**، جامعة بغداد: المجلد9، العدد 30، 2002.

3. ناجي عبد النور، نحو تفصيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، **مجلة اكادميا**، عنابة: دار الكنوز للإنتاج والنشر والتوزيع، العدد الأول.

4. نصرالدين بن شعيب ومصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، **مجلة الباحث**: عدد10، 2012.

5. وداعة الله حمراوي، **لامركزية الحكم بين النظرية و التطبيق مع نماذج تطبيقية الإدارة العامة**، عدد 43، 1984.

القوانين:

1. الأمر 66-102 المؤرخ في 1966/05/06 ، ج ر ج ح العدد 36 لسنة 1966.

2. الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، ج ر ج ج العدد 07 لسنة 1962.

3. الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس اقتصادي واجتماعي، ج ر جج العدد 89 لسنة 1967 .

4. الأمر رقم 69 – 38 المؤرخ في 1969/05/23، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969 .

5. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ(22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية المادة 16-17).

6. قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الباب الثالث «صلاحيات البلدية» من المادة 84 إلى 111.

7. قانون رقم 07/97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بالولاية.

8. المادة 17 و 23 من القانون البلدي 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

9. المادة 3 من الامر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتم، ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 24 فيفري 1981 .

10. المادة رقم 03 من القانون المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 05 ديسمبر 1983.

11. المواد: 33-47-48-25-26-51-54-55 44-45-46-102-109-110-117-118-119-124-126 من القانون الولائي 07/12.

12. المواد: 43-44-45-46-47-48-49-73-76- 80-83 -84-87 -86-91 86-
91 -92-99-81-96- 112-176-180 من قانون البلدية رقم 11-10المؤرخ في 22 يونيو 2011
13. المواد: 48-50 من القانون الولائي 01/12

المراسيم:

1. دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 لسنة 1996.
2. مرسوم رقم 74 1241 الى مرسوم74 1541 المؤرخين في 12جويليا1974، المتعلقين بتجديد الحدود الإقليمية وتكوين الولايات، في الجريدة الرسمية رقم57.
3. المرسوم رقم73-134 المؤرخ في 09اوت1973
4. من المرسوم التنفيذي رقم 09-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المادة 13
5. ميثاق الولاية، في 26 مارس 1969، ج ر ج ج العدد 44 سنة 1969
6. ميثاق الولاية، المؤرخ في 26 مارس 1969، ج ر ج ج العدد 44 سنة 1969.
7. المرسوم رقم09 841 المؤرخ في 04فبراير1984، المتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد في الجريدة الرسمية رقم06.

المراجع الأجنبية

1. GèraldE « la vitalité de reforme administration » Revue internationnal de services administratives, Numéro 3, Volume 54,1988 .P363.

2. Andre Delaubadaire, traite elementaire de droit administratif, pais : No, pub, 1953.

3. CENEAP : la reforme des finances et de la fiscalité locales : sp.cit, p07

4. Houcine akli : cours des finances locales, école Nationale d'administration algérée1998.

5. Issagahi Serrano and Pajesh Tandon, reforming the state : A citizens perspective, Article in the global Alliance New, New Delhi, India, Vol1 N.04.March 1997.

6. Modie Grame, C.The government of great Britain Methuen, 1965.

7. Peter Mioric, covernance : public participation, decentralization and integrity Edited by Petter langseth and Kathryn Golf, the economic Development Institue the world Band, Washington, D.C.1997.P711.

8. Rondineli A.et-al, Analysis of Decentratisation Policies in Developing countries : A Political Economy Frame-Work /sage, london, vol.2, 1989.

9. Sherri Torjman et Eric Liviten-Reid, le role social de l'administration locale, caledon institute of social policy,canda, Mars 2003 ».

10. Stephen S.Everhar et Mariusz A.Sumlinski, trendsim private investement in developing countries Statistics for 197-2000 .internationnal Finance corporation, discussion paper no,44, the world Bank, Washington D.C.U.S.A. 2001.

11. UNDP.Decentralized governance, strenthening capacity for people-centered Development, UNPPMDGD.USA1997.

12. Zuhair al-kayed et al decentralized governace program : JordanCase Study extending educational, access.Through Deconcentration of services in Jordan, Jordan Institue of Public Administratio .

الفهـــرس

بسملة	–
تشكرات	–
إهداء	–
مقدمة	أ
الفصل الأول: الإدارة المحلية و مسألة التنمية (التنمية عن طريق المحلي)	
مقدمة الفصل	01
المبحث الأول: مقاربات معرفية حول الإدارة المحلية	02
المطلب الأول: أساليب التنظيم الإداري	02
المطلب الثاني: نشأة الإدارة المحلية، مفهومها و أهم مقوماتها.	13
المطلب الثالث: أهمية الإدارة المحلية، أهدافها و عوامل نجاحها	22
المبحث الثاني: أسس و ضوابط عملية إدارة التنمية	30
المطلب الأول: مفهوم إدارة التنمية و أهم مميزاتها	30
المطلب الثاني: التمييز بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية	36
المطلب الثالث: الضرورة الإستراتيجية للإدارة كآلية للتنمية	39
المبحث الثالث: اللامركزية في الأدبيات التنموية	42
المطلب الأول: نماذج اللامركزية	42
المطلب الثاني: الحكمانية المحلية	44
المطلب الثالث: التشاركية المجتمعية	48
خلاصة الفصل	51
الفصل الثاني: واقع ومسار الإدارة المحلية في الجزائر.	
مقدمة الفصل:	52
المبحث الأول: نشأة و تطور نظم الإدارة المحلية في الجزائر	53
المطلب الأول: التنظيم الإداري للبلدية.	53
الفرع الأول: لمحة تاريخية عن البلدية	53

الفرع الثاني: هيئات البلدية	56
الفرع الثالث: الرقابة على البلدية	66
المطلب الثاني : التنظيم الإداري للولاية	71
الفرع الأول : لمحة تاريخية عن الولاية	71
الفرع الثاني : هيئات الولاية	74
الفرع الثالث : الرقابة على الولاية	82
المطلب الثالث: الأداء التنموي الإدارة المحلية الجزائرية.	86
المبحث الثاني : إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر	91
المطلب الأول : واقع الإدارة المحلية ومسألة التنمية	91
المطلب الثاني: معوقات الادارة المحلية في الجزائر	94
المطلب الثالث: مقاربات إصلاح نظام الإدارة المحلية في الجزائر.	97
خلاصة الفصل:	103
خاتمـــــة عامة	102
قائمـة المراجع	106
الملاحق	–