



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة باتنة - 01

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



ترشيح الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق
- تخصص الحكامة وبناء دولة المؤسسات -

تحت إشراف:

أ. د. نادية خلفة

إعداد الطالبة:

راضية سنقوقة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
أ. د. سمير شعبان	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة - 01	رئيسا
أ. د. نادية خلفة	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة - 01	مشرفا ومقررا
أ. د. محمد بوطرفاس	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا
د. شوقي تمام يعيش	أستاذ محاضر (أ)	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د. يمينة خضار	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة - 01	عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

مصدقاً لقوله تعالى " وإن شكرتم لأزيدنكم "

لحمد والشكر لله أولاً وأخيراً على إيمانه وتوفيقه لي على إتمام هذا العمل

وعملاً بقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان

للكتورة خلفه نادية التي تفضلت ونبلت الإشراف على هذه الاطروحة طيلة سنوات وتوجيهاتها الثرية دون كلل وتحملها عناء ذلك فلكي

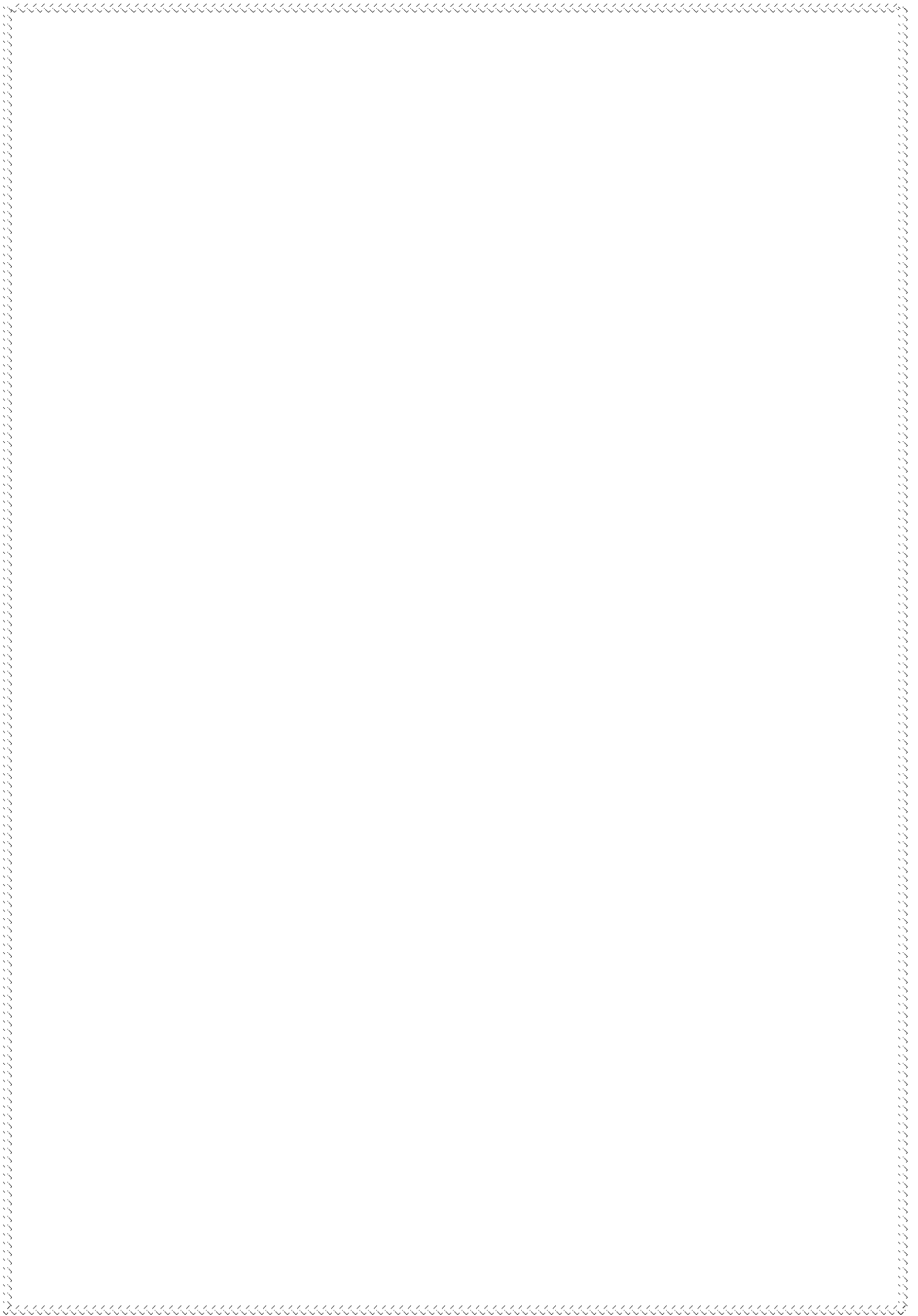
مني خاص الشكر والعرفان

الى لجنة التكوين في طور الدكتوراه كل باسمه تخصص الكامة وبناء دولة المؤسسات

الى كل أستاذة كلية الحقوق جامعة باتنة

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير للجنة المناقشة على قبولهم قراءة ومناقشة و تقبيلهم هذه الاطروحة

الى كل ما ساعدني وساندني لإتمام هذا العمل من قريب أو من بعيد.

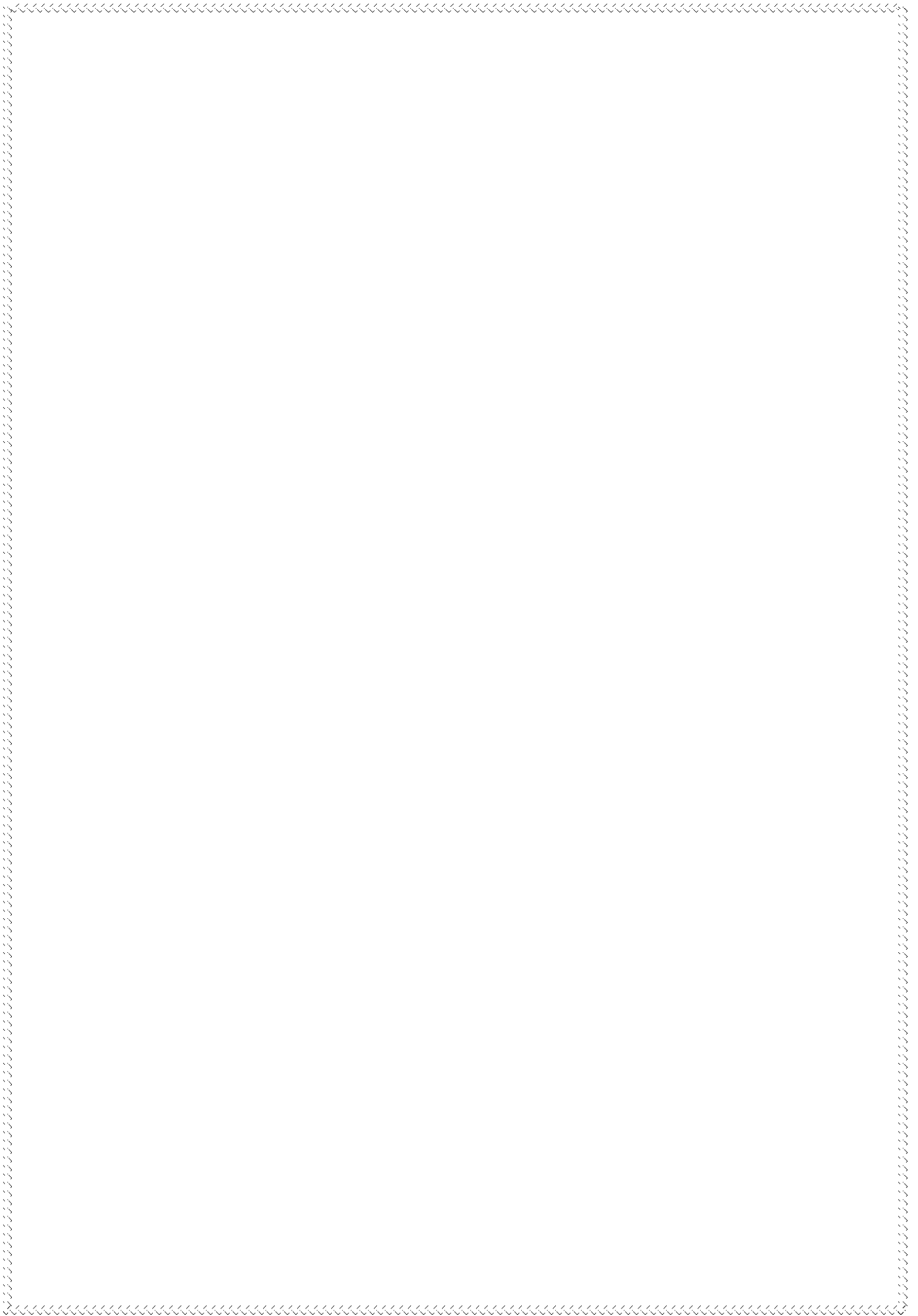


إهداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما و متعهما بالصحة والعافية

إلى أختي الغالية سامية وأخوأي أمين ونور الدين

إلى زوجي الغالي



قائمة المختصرات :

01 - باللغة العربية :

- ج.ج.ج الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .
- ص صفحة .
- ص ص من الصفحة إلى الصفحة .
- د.د.ن دون دار نشر .
- ب ط بدون طبعة .
- د ت ن دون تاريخ نشر .

02 - باللغة الفرنسية :

- Op.cit (Opère citato), référence précédente cité .
- P Page .
- P P de la page jusqu'a la page .

مقدمة

مقدمة :

لم تعد الدولة الحديثة دولة القبيلة التي هي أقدم أشكال نظم السلطة التي عرفتها البشرية، والتي كان يُعهد بجميع شؤونها لزعماء القبائل، كما أنها لم تُعد الدولة الملكية المركزية، بل أصبحت دولة الديمقراطية ودولة الخدمات والرفاهية القائمة على توفير الحياة الكريمة لمواطنيها، في مجالات الحياة المختلفة لذلك فقد بات تنظيم الجهاز الإداري للدولة، يحتل اهتماماً متزايداً ومستفيضاً في الدول كافة، بغية تطويره لزيادة فاعليته وكفاءته، على نحو يُمكن معه القيام بالمهام المكلف بها، نظير ازدياد مسؤولية الدولة في الجوانب الخدمية.

هذه الدولة الحديثة لا سيما بعد الموجة الديمقراطية بمضامينها الجديدة تختلف عن سابقتها لاسيما بعد تضخم عدد سكانها واتساع مساحتها، وما رافقه من توسع هائل في مهامها وتنوع مسؤولياتها اتجاه مواطنيها ليصبح الأسلوب المركزي عاجزاً عن الانسجام مع هذا التطور وغير قادر على تغطية مختلف المهام، فاضطرت الدولة إلى إتباع أسلوب أكثر مرونة لتخفيف من غلو الأسلوب المركزي، وتوزيع الأعباء بينها وبين أطراف أخرى فأتاحت للأفراد مشاركتها في أداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات المحلية متنازلة بذلك عن بعض اختصاصاتها إلى هيئات مستقلة، أنشأتها لتلبية لمصالح محلية أي انتهاجها للأسلوب اللامركزي في الإدارة وهو تجسيد لمبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحلية، وهذا ما كرسه الدساتير والمواثيق وقوانين البلدية والولاية لمختلف الدول.

كما أن تطور دور الدولة من متدخلة إلى حارسة ثم إلى منتجة أدى إلى زيادة أعبائها ومسؤولياتها بشكل كبير، خصوصاً مع الازدياد المطرد لعدد السكان، الأمر الذي استوجب منها تغيير أسلوب إدارتها والتحكم بها، بحيث أثبتت المركزية عدم جدواها في التسيير لما تحمله من تناقضات نظرية وعملية، ومن ثم لجأت أغلب الدول لانتهاج سبيل اللامركزية المجسدة عن طريق إقرار مفهوم الإدارة المحلية لما توفره هذه الأخيرة من مزايا جمة أهمها مرونة التسيير من جهة، وحرية الوحدات المحلية من جهة ثانية، الأمر الذي كان له أثره المباشر على توسيع الدور السياسي والإداري للإدارة المحلية وتكريس الديمقراطية عبر تمكين المواطنين من المشاركة في تدبير شؤونهم باختيار ممثليهم من المسيرين المحليين.

وهذا الاهتمام باللامركزية الإدارية يتفق الكثير بأنه جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائماً على المركزية، والذي اعتمدته الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض الجوانب لأبد لها من الاستعانة بأسلوب آخر، خاصة بعدما أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها، بل لأبد لها من مساعدة من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات العامة، من خلال ممارسة جزء من النشاط الإداري بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أخرى، وفي هذا السياق أخذت الإدارة اللامركزية اتجاهاً عالمياً كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة من القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة.

وعليه فإن عدم قدرة الوحدات المركزية بمفردها على التخطيط واستغلال كافة الطاقات المنتشرة على المستوى المحلي، هو ما دفع الدولة للتوجه إلى الأخذ بنهج الإدارة المحلية الذي يتطلب لتحقيقه إعادة

مقدمة

صياغة خطط التطور والتنمية بشكل جديد يختلف عما كان عليه قديما، ذلك أن تطبيق اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية يستلزم العمل على تطويع برامج التنمية، بما يناسب حاجات السكان ومتطلباتهم مع مشاركة سكان الوحدات الإدارية المحلية في عملية التخطيط والتنفيذ في آن واحد .

والجزائر على غرار الكثير من دول العالم أخذت بمفهوم الإدارة المحلية فأنشأت جماعات إدارية صغيرة هي الولاية والبلدية للوصول إلى أحسن الطرق الإدارية، فكان على هذه الجماعات المحلية أن تحمل انشغالات الأفراد الذين تمثلهم وتشرف على أمورهم، وأن تسعى بخطوات نشطة ومتسارعة لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية في شتى مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهذه التنمية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال جهاز إداري فعال وذو كفاءة عالية يعمل على تحقيق طموحات واحتياجات الأفراد من خلال تحديد حاجياتهم المتزايدة واتخاذ الوسائل اللازمة لتلبيتها من أجل تحقيق تنمية ناجحة، وبالتالي فإن الحديث عن الإدارة المحلية يدور في عمومها حول تلك المؤسسات والأجهزة الإدارية المحلية، التي تستنهض مجهودات المواطنين المحليين لتنسيق جهودهم المادية والفكرية ودمجها مع المجهودات المركزية للنهوض بمناطقهم وخدمة مصالحهم .

وقد نصت الدساتير الجزائرية السابقة وحتى دستور سنة 1996 مع آخر تعديل له سنة 2016 في المادة (15) منه على أن "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية" وبذلك حدد الدستور الجزائري أسس التنظيم الإداري المحلي وحصرها.

ومعلوم أن الولايات والبلديات تساهم بوصفها خلايا قاعدية للتخطيط في وضع وتنفيذ إستراتيجية التنمية الوطنية، والتخطيط على المستوى الجهوي، تقوم بحل مشاكلها الخاصة وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الأهمية الوطنية، وبالرجوع إلى مراحل تطور إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، نلاحظ الاختلالات الواضحة في تجسيد مهامها، فاقصر دورها على تقديم الخدمات التقليدية للمواطنين، بعيدا عن القيام بدورها الاقتصادي، وأضحى بدل من أن تقدم حلول للمواطنين تعاني مشاكل في التسيير وعجزا ماليا.

والجدير بالذكر هنا أن الإدارة المحلية وعلى أهميتها فهي تواجه اليوم تحديات العصر والكثير من المتغيرات الإقليمية والوطنية والدولية، فراح دورها يتراجع، مما يستدعي قيام حاجتها المستمرة للإصلاح والترشيد سيما من خلالها تدعيمها بركائز ودعائم الحكامة كمنهاج إصلاحي عالي وحديث يعد بدوره تجربة جديدة في إدارة الشؤون المحلية وانطلاقة مهمة لمواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحاصلة اليوم واستشرافا للمستقبل بكل آفاقه وأبعاده .

وعلى ضوء ذلك فهناك جهود كبيرة تبذل لتحقيق هذا النمط من الترشيد الذي أملته جملة من الظروف الإقليمية والدولية المعاصرة وفرضها الواقع المتخلف الذي تعيشه أغلب الجماعات المحلية في بلادنا نتيجة تذبذب آليات التسيير المتبعة فيها، مما يتطلب تبني نظام إداري محلي يستوعب طاقات الأفراد والجماعات لبناء مستقبل مشرق لها، وفي هذا السياق فإن تجربة الإدارة المحلية بمفهومها الحديث تعد تجربة حية في الجزائر، بحيث تمثل مسألة دراسة مسارها وواقعها أمرا غاية في الأهمية لكون مؤسساتها وهياكلها شديدة التأثير بهذا الواقع سلبا وإيجابا .

مقدمة

أولا - أهمية موضوع البحث :

ترتبط أهمية موضوع البحث بأهمية الإدارة المحلية بحد ذاتها كونها تمثل ركيزة قاعدية أساسية لبناء هرم الإدارة العمومية، وما لها من دور متميز على المستوى المحلي من خلال إشباع حاجات المواطنين ورفع مستوى معيشتهم وضمان مشاركتهم في تدبير شؤونهم، وما يقابل هذا الدور على المستوى الوطني من حيث المساهمة في إحراز التنمية الشاملة في بعدها الوطني بشتى المجالات سياسية واقتصادية واجتماعية.

كما يستمد الموضوع أهميته من جانب آخر من قيمة وأهمية الحكامة كمفهوم حديث ومعاصر يقوم على الدمج الحكيم بين أدوار مختلف الفواعل الوطنية والمحلية والعامية والخاصة للمساهمة بشكل إيجابي في تدبير الشؤون العامة وتسييرها اعتمادا على قواعد ومبادئ الشفافية المشاركة والمساواة والنزاهة .

ثانيا - أهداف البحث :

يمكن حصر أهم أهداف هذا البحث ضمن النقاط التالية :

- ❖ رصد أهم مواطن القصور والخلل التي أسهمت في عدم استقرار نظام تسيير هياكل ومؤسسات الإدارة المحلية في الجزائر .
- ❖ التعرف على واقع وقدرة ودور هيئات الإدارة المحلية في تحقيق اللامركزية الإدارية في الجزائر من خلال دراسة مفهوم وملامح وعناصر هذا النظام ومدى أهميته .
- ❖ التعرف على النظام القانوني التسييري الراهن للولايات والبلديات في الجزائر، والمساهمة في وضع رؤية مستقبلية لتفعيل التوجهات اللامركزية الجوهرية للدولة.
- ❖ رصد أهم الضوابط القانونية التي تترجم إستراتيجية المشرع لتنظيم هيكله ومهام مختلف مؤسسات الإدارة المحلية .
- ❖ تحديد أهم نقاط تفعيل قيم ومعايير الحكامة في مجال تسيير الإدارة المحلية لجعلها أداة مهمة للتنمية، وأثر هذا التوظيف على ضمان جودة الخدمة العمومية المقدمة .
- ❖ التعرف على مختلف الجهود المبذولة في الجزائر من الناحية القانونية على الأقل لتطوير وترقية طرق إدارة الوحدات العمومية المحلية .
- ❖ توضيح أهمية توظيف مبادئ الحكامة في مجال ترشيد الإدارة المحلية .
- ❖ اقتراح حلول وبدائل لتفعيل الأطر القانونية الموجهة لترشيد الإدارة المحلية في الجزائر .

ثالثا- أسباب اختيار الموضوع :

إن ظروف اختيار البحث في أي موضوع تعني بالأساس وجود دوافع لاختيار ذلك الموضوع، وهذه الدوافع قد تكون موضوعية وقد تكون ذاتية متعلقة بميول الباحث :

أ - الأسباب الموضوعية : وترتبط بميولي للمواضيع القانونية وتحديد الإدارة وأخص منها تلك المرتبطة بتقديم الخدمة العمومية، كونها أكثر عناصر الإدارة تأثيرا في حياة الناس ومعاشهم، كما أنها نقطة التلاقح الأساسية في علاقة المواطنين بالسلطة المحلية، إضافة إلى إيماننا بأهمية التغيير والتنمية في جميع المجالات وليس فقط الإدارة المحلية. كذلك من أهم الأسباب الموضوعية التي دفعتنا لاختيار الموضوع هو الأهمية التي تحتلها الإدارة المحلية في حياة المواطن كونها الإدارة الأقرب للمواطن ودورها جد حيوي في حياته، وأي خلل فيها سينعكس سلبا على تقديم الخدمات للمواطن والاستجابة لاحتياجاته.

مقدمة

ب- الأسباب الذاتية: فيما يتعلق بالدوافع الذاتية لاختيار هذا الموضوع فهي ترتبط بحاجتي كأية مواطنة جزائرية للخدمات والوثائق التي تقدمها الإدارة المحلية، وهذا الاحتكاك الخدمي - وإن لم يكن دائما - فقد ولد لدي الرغبة في معرفة مسار تشكيل وعمل مهام مختلف هيئات الإدارة المحلية في بلادي، هذا بالإضافة إلى الرغبة في إثراء المكتبة العلمية بمثل هذا العمل المتواضع.

رابعاً - الدراسات السابقة:

اعتمدنا في هذا البحث على كثير من المراجع والدراسات تراوحت بين الكتب والمقالات العلمية والمداخلات والتقارير حيث أن موضوع البحث فرض ذلك كون الإدارة المحلية موضوع متجذز من جهة ومحاولة ترشيده أصبح طرحا معاصرا فرضته عدة عوامل نتيجة التحولات التي يشهدها العالم بأسره، ومن بين المراجع التي اعتمدناها في بحثنا هذا:

❖ أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ب ط، 1975 .
وهو مرجع كلاسيكي تناول بالتفصيل تاريخ الأساسيات التي يقوم عليها نظام الدارة المحلية من تعريف وأركان وخصائص وأدوار وأهداف.

❖ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع ، عمان ، ط 3 ، 1993 .

حيث تناول هذا المرجع نظام الإدارة المحلية وأساليب تشكيله المختلفة ومدى تأثير ذلك عليها.

❖ أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا ، عمان، ط1، 2010 .

حيث خص هذا المرجع لدراسة الحكم الراشد ودوره في الإصلاح السياسي اعتمادا على مختلف الآليات التي يعمل بموجبها الحكم الراشد(الحكامة).

❖ إسماعيل الشطي، إلياس سابا، أنطون مسرة وآخرون، الحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط 1، ديسمبر 2004 .

حيث تناول هذا المرجع الخلفيات التاريخية للحكم الراشد وأهم الركائز التي يقوم عليها.

❖ عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1 ، 2012 .

❖ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2012 .

حيث تناول هذا المرجع شرح قانون البلدية رقم 11/10 الخاص بالبلدية الجزائرية وقانون رقم 07/12 الخاص بالولاية في الجزائر، مادة بمادة حيث أشار الأستاذ عمار بوضياف إلى مختلف النقائص التي تعترى كلا القانونين..

❖ الطيب بلوصيف، "الحكم الراشد: المفهوم و المكونات" ، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 1-9، أبريل 2007 ، الجزائر: جامعة فرحات عباس بسطيف.

حيث تحدث الباحث في هذه الورقة البحثية عن عن مفهوم الحكم الراشد وأهم مكوناته وفواعله المختلفة .

❖ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر -دراسة حالة الجزائر 2000-2010-، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2011-2012 .

ركز هذا الباحث على أهم الآليات التي من خلالها يمكن ترشيد الإنفاق العام وتوجيهه بالشكل الذي يساهم في التقليل من نسبة الفقر.

مقدمة

أما من خلال دراستنا لهذا الموضوع فسنحاول إثبات أكثر الأساليب والمداخل نجاعة لترشيد الإدارة المحلية، لا سيما بالجزائر خصوصا مع فشل الكثير من استراتيجيات الإصلاح التي انتهجتها الدولة على مستوى هذه الهيئات المحلية والتي كثيرا ما تفشل .

خامسا- إشكالية البحث :

إن ما تتخبط فيه الإدارة المحلية الجزائرية اليوم من مشاكل متنوعة وكثيرة بداية بالبيروقراطية وصولا إلى انتشار الفساد فيها بأخطر صورته، أصبح يشكل عائق كبيرا أمام التنمية بمختلف جوانبها ناهيك عن تعطيل مصالح المواطن والمرافق العامة، التي ينبغي أن تعمل بشكل مطرد ومنظم مع مساواة الجميع أمامها، ما دفع بالكثير من الباحثين وحتى السلطة للبحث عن مخرج لهذه الأزمة التي تعاني منها الإدارة المحلية، وفي الحقيقة اقترحت الكثير من السياسات والحلول لأجل ذلك، ولدراسة موضوع هذا البحث يمكن طرح الإشكالية التالية :

كيف يمكن لمعايير الحكامة ترشيد الإدارة المحلية، وبالمقابل هل هناك تطبيقات لهذه المعايير في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية ؟

ولمعالجة مختلف جوانب هذه الإشكالية تم طرح الأسئلة الفرعية الآتية :

- ❖ ما مدى حاجة الإدارة المحلية الجزائرية للترشيد؟
- ❖ هل يستجيب النظام القانوني للإدارة المحلية للمتطلبات الترشيدية؟
- ❖ ماهو مفهوم الحكامة وما هي أهم معاييرها ؟
- ❖ هل عالج قانون الإدارة المحلية معايير الحكامة سابقا؟
- ❖ هل هناك خطوات على مستوى الإدارة المحلية لأجل ترشيدها؟

سادسا - المنهج المعتمد في البحث :

انطلاقا من أن طبيعة البحث ونوعه يحددان نوع المنهج المستخدم، ومن أجل معالجة الإشكالية المطروحة، سيتم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعد من المناهج المناسبة لهذه المواضيع كونه لا يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مجردا كما هو، بل يتجاوزه إلى الوصول إلى استنتاجات تساعدنا على فهم ذلك الواقع على حقيقته، وإضافة للمنهج الوصفي التحليلي فقد تم أيضا اعتماد المنهج التاريخي في بعض الأحيان لمعرفة مراحل تطور نظام الإدارة محلية في الجزائر وكذا الحكامة كونهما من المواضيع التي لها جذورها التاريخية، كما استخدمنا المنهج المقارن في بعض النقاط .

سابعاً- تقسيم البحث :

في محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة، قمت بتقسيم هذا البحث إلى بابين اثنين هما على التوالي :

❖ - الباب الأول : النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية ومدى حاجته للترشيد.

ويندرج تحت هذا الباب فصلين اثنين :

✓ - الفصل الأول : مدخل للإدارة المحلية وتطبيقاته بالجزائر.

✓ - الفصل الثاني : تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية.

مقدمة

❖ - الباب الثاني : الترشيد المحلي على ضوء الحكامة .

وينقسم هو الآخر بدوره إلى فصلين :

✓ - الفصل الأول : الحكامة ومعاييرها.

✓ - الفصل الثاني : تطبيقات المعايير الدولية للحكامة في قانون الإدارة المحلية الجزائرية .

ثامنا- صعوبات البحث :

من أهم الصعوبات التي واجهتها أثناء عملية الإعداد والتحضير لهذا البحث هو عدم إمكانية الحصول على بعض المعلومات الكافية واللازمة لتغطية بعض الجوانب العملية والميدانية للبحث، وخاصة فيما يتعلق بواقع تسيير وإدارة الجماعات المحلية ومعوقاتهما، حيث تكمن هذه الصعوبة في عدم الحصول على وثائق أو معلومات تخدم موضوع البحث من قبل بعض المؤسسات والجهات العمومية المحلية، وذلك نظرا للقيود الإدارية التي تعاني منها تلك المؤسسات، والتي تعد معوقا لإنجاز أي بحث علمي يستهدف رصد خبايا تسيير الإدارة، ونفس الشيء بالنسبة لموضوع الحكامة التي تتميز بحدثة الاهتمام بها فلا تزال الكتابات بشأنها شحيحة خاصة بالجزائر.

إضافة إلى اتساع موضوع البحث وتشعبه خاصة وأن الإدارة المحلية بالجزائر تتكون من هيئتين هما البلدية والولاية ولا بد من دراسة وضع كل منها بالتفصيل .

ليختم البحث بخاتمة تتضمن الإجابة عن الإشكالية المطروحة في هذا البحث وحوصلة لأهم النتائج المتوصل إليها لتختتم بمجموعة من الاقتراحات .

الباب الأول

النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية
ومدى حاجته للترشيد

الباب الأول/ النظام القانوني للإدارة المحلية ومدى حاجته للترشيد:

النشاط الإداري متجذر في حياة الإنسان فمنطلقه الأول هو الأسرة حيث يبدأ بتوزيع المهام والتعاون بين أفرادها لأجل استمراريتها والعيش بشكل يرضي جميع أفرادها، ليمتد هذا النشاط خارجا ويشمل جميع المجالات داخل أسرة أكبر وهي الدولة، هذه الأخيرة في بداياتها كانت تتولى مهمة التنظيم والتسيير الإداري لوحدها على امتداد إقليمها إشباعا للحاجات العامة لكن مع تطور وتشعب مجالات الحياة أُملى عليها أعباء أكثر أثقلت كاهلها، إذ أصبحت تهتم لكل صغيرة وكبيرة على مستوى إقليمها بأكمله، فراحت تبحث عن من تتقاسم معه هذه الأعباء حتى تتفرغ للقضايا الأكثر أهمية ذات البعد الوطني، فجاء نظام الإدارة المحلية لتقاسم هذه الأعباء الإدارية مع السلطة المركزية التي تنازلت عن إدارة الشؤون المحلية لهذا النظام في جزء محدد من الإقليم الوطني حيث أصبح يعمل بالتوازي معها ويتولى إدارة الشؤون المحلية بشكل مستقل لكن تحت وصاية ورقابة السلطة المركزية .

فنظام الإدارة المحلية له أهمية كبيرة في التنظيم الإداري للدولة وحتى في حياة الفرد كونه يشكل الإدارة الأقرب تقدم له كل الخدمات العامة التي يحتاجها وتتولى تسيير الشؤون المحلية على اختلافها من صحة وتعليم وإسكان ونظافة ومياه وغيرها من الاحتياجات الحيوية التي لا يمكن للمواطن العيش بدونها، ولا يمكنه الحصول عليها من السلطة المركزية في كل مرة يحتاجها نظرا لبعد المسافة وغيرها من العوامل التي تحول دون ذلك .

يتولى تسيير هذه الإدارة مجالس محلية منتخبة من طرف أبناء المنطقة بإرادتهم الحرة والمستقلة في اختيار من يمثلهم على مستوى هذه المجالس من أبناء المنطقة كونهم الأدرى باحتياجاتها والأكثر اطلاعا وإحاطة بها.

والجزائر واحدة من الدول التي انتهجت هذا النظام قبل وبعد الاستقلال حيث بدأت تظهر معالمه الواضحة بعد الاستقلال مباشرة، أخذ يتطور شيئا فشيئا إلى أن وصل إلى الصورة الحالية، وصاحب ذلك مجموع من القوانين والنصوص التنظيمية كان الهدف من ورائها هو تنظيم الإدارة المحلية بالشكل الذي يجعلها تستجيب لتطلعات المواطن المحلي وتحقق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة .

إلا أن واقع الإدارة المحلية بالجزائر اليوم أفرز الكثير من المشاكل أبعدهت عن الهدف والدور الذي وجد من أجله، فأصبح في كل مرة المواطن يشتكي من البيروقراطية والفساد المنتشر في أجهزة الإدارة المحلية بالجزائر ناهيك عن التنمية المتوقفة على مستوى هذه الأقاليم، وغير ذلك من المشاكل السلبية التي أصبحت تطغى على هذا النظام مما يستدعي ضرورة إصلاحه وترشيده وفق معايير كثيرة كالشفافية والمساواة وحكم القانون والاستجابة بكفاءة لتطلعات المواطن واحتياجاته .

وللتفصيل في كل هذا قسمنا هذا الباب إلى فصلين خصصنا الفصل الأول كمدخل لنظام للإدارة المحلية وتطبيقاته بالجزائر، أما الفصل الثاني خصصناه لتقييم النظام القانوني للإدارة المحلية بالجزائر ومدى حاجته للترشيد.

الفصل الأول

مدخل للإدارة المحلية وتطبيقاته بالجزائر

الفصل الأول / مدخل للإدارة المحلية وتطبيقاته بالجزائر:

تتميز الدول في انتهاجها أسلوب التنظيم الإداري وذلك نتيجة لاختلاف طبيعة تنظيمها وظروفها ومصالح شعوبها فتراعي الأساليب أكثر نجاعة في تحقيقها والمناسب مع ظروفها السياسية والتاريخية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية ، وهناك أسلوبين أساسيين مطبقين في معظم دول العالم وهما الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي وهذا الأخير يعبر عنه بمرادفات كثيرة منها الإدارة المحلية الجماعات الإقليمية أو المحلية.

وتعتبر بريطانيا أقدم دول العالم تطبيقا لنظام الإدارة المحلية ذلك يعود إلى أن نشأة السلطة المحلية فيها قبل نشأة الدولة ، والسلطة المركزية لم تفرض رقابتها عليها إلا في أواخر القرن الثامن عشر، أما فرنسا فوجد فيها نظام اللامركزية بعد النظام المركزي فتنازلت السلطة المركزية لها ببعض السلطات بعد أن كانت تستأثر بكافة السلطات في الدولة مع الإحتفاظ بالوصاية الإدارية عليها¹.

وتشعب ميادين الحياة وتصاعدت احتياجات الشعوب على جميع المستويات أدى بالضرورة إلى اتساع مهام الدولة واعتماد هذه الأخيرة على الأسلوب المركزي وحده في تولي مهامها على مستوى إقليمها وتنفيذ السياسة العامة أصبح أمر مستحيل، ما استلزم اعتماد أسلوب أكثر مرونة يدعم ويغطي عجز الأسلوب المركزي، وقد ثبت عمليا وبالتجربة أن اعتماد النظام اللامركزي يلعب دور لا يستهان به إلى جانب المركزية مما جعله يحظى باهتمام كبيرا في تنظيم الدولة إداريا.

واللامركزية تأخذ صورتين:

منها ما هو مرتبط بالمجال السياسي وتعرف باللامركزية السياسية وتقوم على توزيع الوظيفة الحكومية بين الحكومة الاتحادية في العاصمة والحكومات المتواجدة بالولايات ويسود هذا النمط في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة .

ومنها ما هو متعلق بالجانب الإداري وتعرف باللامركزية الادارية وتقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والوحدات المحلية إما منتخبة أو معينة او مزيجا بينهما تحت رقابة الحكومة المركزية² و اللامركزية الإدارية هي الأخرى لها صورتين:

اللامركزية المرفقية أو المصلحية: وهي استقلال مرفق عام بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية تدخل فيه له شخصية معنوية يتولى إدارة شؤونه ويعالجها ضمن إطار الرقابة³.

اللامركزية الإقليمية وتعني وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات تتميز بتمتعها بالشخصية المعنوية تمثلها مجالس محلية منتخبة ومختارة من قبل سكانها كالمجالس البلدية⁴.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ب ط، 1994، ص 114 .

² عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، ب ط، 2004، ص 96.

³ عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت لبنان، ب ط، ب س ن، ص 29.

⁴ نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، ب ط، 2000، ص 18.

والهدف من اللجوء إليها هو التغلب على الروتين في العمل الذي يعد من اهم مميزات عمل وزارات الدولة، كما تهدف الى تنمية أقاليم الدولة وتحسين مستوى عيش مواطنيها وزيادة الفاعلية الإدارية بجلب الكفاءات اللازمة لإنجاز العمل وتقليص حجم البطالة¹.

و الإدارة المحلية مرتبطة أساسا باللامركزية الإدارية الإقليمية باعتبارها نمطا لتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر صلاحياتها تحت إشرافها.

وللتعرف أكثر على أهمية ودور الإدارة المحلية باعتبارها نظام إداري يعمل جنباً إلى جنب مع المركزية، وأنه ليس مجرد عنوان لأجهزة وأنظمة مفرغة يتغنى بها الباحثون والسياسيون والإداريون ومطالبي التغيير، بل هو نظام يتجاوز هذه الحدود إلى كونه نظام وجهاز أساسي وضروري اليوم لأبد للدولة الحديثة الديمقراطية أن تتبناه نظراً للدور الفاعل الذي تقوم به ، ولتوضيح كل هذا سنتطرق إلى معالجة الكثير من العناصر من خلال هذا الفصل موزعة على ثلاث مباحث رئيسية حيث خصصنا المبحث الأول للتعرف على مفهوم الإدارة المحلية دورها وأهدافها، أما المبحث الثاني تناولنا فيه التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية وأسباب الأخذ بهذا النظام في الجزائر، لننتقل في المبحث الثالث إلى الحديث على تطبيقات نظام الإدارة المحلية بالجزائر.

المبحث الأول/ مفهوم الإدارة المحلية دورها وأهدافها:

كون الإدارة المحلية تنظيم قائم بذاته على مستوى التنظيم الإداري للدولة هذا ما جعله محط اهتمام كبير من قبل الباحثين والفقهاء لاسيما في مجال القانون، وهو من المصطلحات التي حظيت باهتمام كبير نظراً لأهميته البالغة ، ما أدى إلى كثرة الدراسات والأبحاث المتعلقة بمختلف محترزاته سواء من حيث تعريفه وأركانه والعوامل المؤثرة فيه وفي هذا المبحث سنحاول معالجة ذلك من خلال مطلبين خصصنا المطلب الأول لمفهوم الإدارة المحلية حيث سنقف على مختلف التعاريف والأركان التي يقوم عليها ثم في المطلب الثاني سنتطرق لأهم الأدوار التي تقوم بها والأهداف المرجوة من اتباعها كنظام إلى جانب المركزية.

المطلب الأول/ مفهوم الإدارة المحلية:

إن الحديث عن مفهوم الإدارة المحلية يعني محاولة توضيح معناها وتوضيح جميع محترزاتها وأركانها الأساسية التي تقوم عليها تميزا لها عن بعض الأنظمة التي قد تتشابه معها في نقطة أو أكثر، كذلك منع الخلط الحاصل في كثير من المصطلحات لاسيما وأن الإدارة المحلية أصبحت ذات ارتباط بقضايا ومصطلحات متشعبة مثل الديمقراطية والمشاركة والتنمية والرشادة وغيرها ، ولتوضيح مفهوم الإدارة المحلية من خلال عناصر وزعناها على ثلاث فروع حيث في الفرع الأول سنتناول تعريف الإدارة المحلية فقها وقانونا ثم سنقوم بمحاولة تمييزها عن بعض المصطلحات التي كثيرا ما يتم الخلط بينها وبين المصطلح محل الدراسة ، ثم في الفرع الثاني تناولنا أركان الإدارة المحلية التي تقوم عليها لننتقل بعد ذلك للتفصيل في الفرع الثالث في أهم العوامل المؤثرة في نظام الإدارة المحلية .

الفرع الأول/ تعريف الإدارة المحلية:

¹ أيمن المعاني، الإدارة المحلية:أسس وتطبيقات، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، ب ط، 2005، ص35.

هناك دراسات كثيرة تشير إلى أن للإدارة المحلية مفهوم واسع يعني مجموع السلطات التي تباشر إدارة المرافق المحلية، أي أنها تشمل جميع العناصر الإدارية التي يعهد لها بالوظيفة الإدارية في إقليم من أقاليم الدولة على أساس مكاني بحت، في حين أن المفهوم الضيق للإدارة المحلية يعني الهيئات المعترف لها بالشخصية المعنوية الإقليمية لوحدها حيث يتولى سكان الإقليم اختيار ممثلهم بأنفسهم¹ ولتعريف الإدارة المحلية يجب علينا أولاً التطرق إلى التعاريف الفقهية التي وردت في كثير من الكتب والمؤلفات والمقالات ثم بعدها سنتطرق للتعاريف الواردة في مختلف النصوص القانونية.

أولاً/ التعريف الفقهي للإدارة المحلية :

إن تغلغل وتجذر مصطلح الإدارة المحلية سواء زمانياً أو مكانياً وتعدديه لأكثر من مجال أدى إلى كثرة التعاريف الواردة حوله وتنوعها، فكل باحث وفقه يعرف الإدارة المحلية من منطلق يختلف عن باقي التعاريف، ونظراً لكثرة التعاريف فسنتكفي بعرض البعض منها بالشكل الذي يساهم في توضيح معناها:

يعرفها العميد سليمان محمد الطماوي بقوله: هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمارس الهيئات المحلية الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.²

هذا التعريف يرى أن الإدارة المحلية تقوم أساساً على تقاسم الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة هذه الأخيرة تقوم بوظائفها تحت رقابة الأولى.

ويعرفها مسعود شهبوب بقوله : هي النظام الذي يقوم على أساس جغرافي حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتضم مجموعة سكانية معينة، ترتبط فيما بينها بروابط التضامن وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب.³

يرى صاحب هذا التعريف أن الإدارة المحلية هي وحدة تقوم على أساس إقليمي لها شخصية معنوية وأفرادها تربط بينهم روابط التضامن يسير شؤونهم مجلس منتخب.

كما يعرفها الأستاذ فؤاد العطار بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة وراقبتها."⁴

وفقاً لهذا التعريف الإدارة المحلية دائماً تقوم على أساسين هما تقاسم الأعباء الوظيفية بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية المنتخبة تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية طبعاً.

ويعرفها عبد الرزاق الشبخلي: هي المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.⁵

في هذا التعريف نجد أن الإدارة المحلية عبارة عن أجهزة تقوم على أساس إقليمي تتقاسم فيه الاختصاص مع الإدارة المركزية وتحت رعايتها.

¹ عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977، ص 29-32.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ب ط، 1996، ص 25.

³ مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ب ط، 1986، ص 4.

⁴ فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط، 1955، ص 176.

⁵ عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط 1، 2001، ص 26.

ويعرفها الزعبي خالد سمارة أيضا بأنها: اللامركزية كأسلوب تنظيمي إداري تتركز على توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا.¹

نفس الأمر بالنسبة لهذا التعريف فتقسيم السلطات والاختصاصات من أهم عناصر الإدارة المحلية ودائما تحت رقابة الإدارة المركزية .

وتعرف كذلك بأنها : أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.²

هذا التعريف وسع من مفهوم الإدارة المحلية مقارنة بباقي التعاريف وجمع عدة أساسيات أو أركان تميز الإدارة المحلية وهي:

- تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية.
- هذه الوحدات تتمتع بالشخصية المعنوية.
- تمثل هذه الوحدات بمجالس منتخبة.
- خضوع هذه الوحدات لإشراف ورقابة الحكومة المركزية.

ويعرفها حسين عثمان أيضا بقوله: الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاصات بين الدولة والوحدات اللامركزية، وتستند إلى عناصر ثلاثة هي الإعراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وقيامها بإدارة شؤونها وخضوعها لرقابة السلطة المركزية.³

وما نلاحظه على هذا التعريف هو تحديده لأركان الإدارة المحلية وهي الشخصية المعنوية والإستقلال في أداء اختصاصاتها تحت رقابة الوصاية.

كما يعرفها الدكتور عادل محمود حمدي بقوله:هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمثل تمثيلا صادقا للسكان المحليين، ويكون لها سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية.⁴

هذا التعريف وبالإضافة الى العناصر المتعلقة بتوزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة والهيئات المحلية والاستقلال في أداء مهامها اشار إلى نقطة مهمة وهي صدق التمثيل المحلي للسكان من قبل هذه الهيئات وهو عنصر مهم جدا يعطي مصداقية أكثر لهذه الهيئات .

وعرفت أيضا بأنها منح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية وسلطة إدارة مرافقه المحلية بالإستقلال المالي والإداري عن الدولة أي يختص جزء من الإقليم بجزء من الوظيفة الإدارية تحت رقابة السلطة المركزية.⁵

¹ الزعبي خالد سمارة ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع ، عمان، ط 3 ، 1993، ص25.

² شاب تومة منصور، القانون الإداري ، جامعة بغداد، العراق، ط1، 1980، ص87.

³ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الإسكندرية ، مصر، ب ط ، 2004، ص223.

⁴ عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط 1 ، 1973 ص 5.

⁵ معي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2007، ص27.

في هذا التعريف ركز على نقطة الإستقلال للهيئات المحلية بشقيه المالي والإداري الذي من شأنه أن يعطي الوجود والقيمة الفعلية للهيئات المحلية.

وعرفت أيضا بأنها: تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي أي تمارس اختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية.¹

ركز على تقاسم الإختصاصات العامة للدلة مع هيئات تقوم بالدرجة الأولى على أساس إقليمي جغرافي .

و عرفها بعض المتخصصين في بريطانيا على أنها: حكم ذاتي محلي فيما يتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع.²

أي الإقتصار في هذا التعريف على الجانب الإداري دون التشريعي بالرغم من الفرق الواضح بين مصطلح الحكم المحلي والإدارة المحلية الذي سنفصل فيه لاحقا.

وعرفتها هيئة الأمم المتحدة: بأنها مجموعة الأجهزة المحلية الفنية والتنفيذية أيا كانت صورتها أو على اختلاف مستوياتها الموجودة في إطار الدولة، وفي مستوى أدنى من الحكومة المركزية القومية في الدولة الموحدة أو أدنى من حكومة الولاية في الدولة الفدرالية، وتتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه سلطة محلية منتخبة كلها أو معظمها وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض في الإختصاصات المخولة لها بموجب الدستور أو القوانين.³

الأمر نفسه سواء في الدولة البسيطة أو الدولة الفدرالية دائما التركز يكون على الجانب الإداري تمارسه أجهزة محلية أدنى من السلطة الوصاية تتولى الشؤون المحلية ترأسها سلطة محلية منتخبة كلها أو يعين البعض من أعضائها .

هذه التعاريف السابقة وإن جاءت متفقة على أن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة تقوم على تقسيم الاختصاص بين طرفين هما الإدارة المركزية والوحدات المحلية المنتخبة، إلا أن الإختلاف يدور حول مدى تمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية والإستقلالية ومدى خضوعها لرقابة الإدارة المركزية، فهناك تعريف يكتفي فيه صاحبه باشتراط واحد أو اثنين منها وهناك من يشترطها مجتمعة كونها الأركان الأساسية في تشكيل الإدارة المحلية، وربما هذا الإختلاف في التعاريف يعود سببه إلى المنظومة القانونية والسياسية التي ينتمي إليها صاحبها،

ثانيا/التعريف القانوني:

بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يورد الإدارة المحلية باللفظ في نصوصه القانونية بل استخدم مصطلحات مرادفة لها كالجماعات الإقليمية واللامركزية والولاية والبلدية، وفيما يلي أهم النصوص القانونية التي ورد فيها تعريف الإدارة المحلية:

¹ مصطفى فهدى أبو زيد، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ب ط، 1990، ص 58.

² مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط، 1971، ص 12.

³ صبيح محرم، نظام الحكم المحلي، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، ب ط، 1961، ص 5.

عرفت الجزائر أربع دساتير متتالية تطرقت جميعها للإدارة المحلية:
 -دستور² 1963 اعتبر البلدية قاعدة للامركزية وذلك في المادة (9) منه التي نصت على: المجموعة الإقليمية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية القاعدية هي البلدية".
 - دستور³ 1976 من خلال هذا الدستور اعترف بالولاية أيضا كجماعة إقليمية إلى جوار البلدية حيث نصت المادة (36) منه على أن : المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية ،البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في القاعدة.
 دستور⁴ 1989 أخذ هو الآخر بنظام الإدارة المحلية من خلال المواد 14- 15- 16 وأكد على أن البلدية والولاية جماعات محلية دون غيرهما واعتبرها إطار للتعبير عن الإرادة الشَّعبية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.
 -دستور : 1996 استمر اعتبار الإدارة المحلية مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية واعتبار الولاية والبلدية هيئتا اللامركزية من خلا المواد 15-16.⁵
 ونفس الشيء بالنسبة للتعديل الدستور لسنة 2002 و2008 الذين اعتبروا أن الولاية والبلدية هيئتا اللامركزية ومجال لمشاركة المواطن في الشؤون المحلية⁶.
 أما التعديل الدستوري⁷ 2016 تضمن مواد متعلقة بالإدارة المحلية وهي المواد 15-16- 17 حيث حافظ على مستويات الإدارة المحلية باعتبار البلدية والولاية دون سواهما وحدتين إقليميتين وشجع على الديمقراطية التشاركية على مستواهما بل وذهب الى أكثر من ذلك واعتبر المجالس المنتخبة مجال يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العامة.
 المادة 15 نصت على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية والمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"
 و المادة 16 نصت على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".
 أما المادة 17 نصت على أنه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".
 الدستور من خلال هذه المواد الثلاث يقرباً التنظيم الديمقراطي للجزائر يعتمد على أسلوب اللامركزية ويعرف الإدارة المحلية من خلال اعتبار البلدية والولاية هي الجماعات المحلية و الإقليمية في الجزائر تشكل أساسا من مجالس منتخبة من خلالها يشارك المواطنون بشكل ديمقراطي في تسيير شؤونهم العامة .
 ب/ التشريع :

¹ المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 6،7، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016، ص 8.
² دستور 1963 المؤرخ في 10/09/1963، ج ر العدد 64 الصادرة بتاريخ 10/09/1963.
³ المادة 36 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/1976، ج ر العدد 9، المؤرخة في 24/11/1976.
⁴ المواد 15 16 17 من دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28/02/1989، ج ر العدد 9 المؤرخة في 01/03/1989.
⁵ دستور 1996، المرجع السابق ، ص 4.
⁶ القانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر العدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002.
 - القانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
⁷ المواد 15- 16- 17 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 4.

عرفت كل من الولاية والبلدية عدة محطات تشريعية ويمكن أن نميز بين مرحلتين في ظل الأحادية الحزبية وفي ظل التعددية الحزبية.

◀ الأحادية الحزبية:

بعد فترة انتقالية قاربت (05) سنوات صدر قانوني الولاية والبلدية بموجب لأمرين رقم 24/67¹ وهو خاص بالبلدية ويعتبر اللبنة الأولى في القوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية واعتبرها حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري وأوكل لها مهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية ووفقا لهذا القانون تقوم البلدية على ثلاث هيئات، متمثلة في: المجلس الشعبي البلدي، المجلس التنفيذي للبلدية، و رئيس المجلس التنفيذي للبلدية².

الأمر رقم 38/69 ويعنى بالولاية وهوثاني قانون مكمل لتنظيم الإدارة المحلية، كما يعتبر المصدر التاريخي لتنظيم الولائي بالجزائر وكان مضمونه مؤسس على مبادئ الثورة مراعيًا طموح الشعب في تسيير شؤونه الخاصة والبت في مستقبله³ وتتكون الولاية من الهيئات التالية المجلس الشعبي الولائي المجلس التنفيذي و الوالي .

◀ في ظل التعددية:

بعد صدور دستور 1989 شهدت الجزائر تغيرات كثيرة من الناحية الأيديولوجية والسياسية وغيرها انبثق عنه صدور قانون رقم 08/90 الخاص بالبلدية وقاون 09/90 الخاص بالولاية .

قانون رقم 08/90⁴ المتعلق بالبلدية جاء نتيجة التطورات الحاصلة أهمها تبني التعددية السياسية جاء هذا القانون محاولا للإنسجام مع هذه التغيرات حيث حمل ميزات إيجابية تمثلت بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصا واسعة، كما مكن المواطنين من الرقابة عن طريق حضور الجلسات وكانت البلدية في هذه الفترة تتشكل من هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي. القانون رقم 09/90⁵ الخاص بالولاية جاء هو الآخر نتيجة الأوضاع السياسية الجديدة و أعطى صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي بمجالات متعددة، إلا أنه ونظرا لثقل الوصاية جعلت منه جهة استشارية لا غير بالإضافة إلى تمتع الوالي بمركز ممتاز وازدواج وظيفته وعلاقته بالحكومة المركزية أصبحت الولاية كجهة عدم تركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية مستقلة وتتكون من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

◀ القوانين الجديد:

ويتمثل في قانوني البلدية والولاية الجديدين الصادرين في إطار الإصلاح السياسي عموما واصلاح الإدارة المحلية خصوص وهما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

◀ قانون الولاية :

¹ الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر العدد 6 الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.

² ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة تجربة البلديات الجزائرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009، ص 103.

³ أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 1، 2012، ص 355.

⁴ قانون رقم 08/90 المؤرخ بتاريخ 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 15 الصادرة في 11 أفريل 1990 المعدل والمتمم.

⁵ قانون رقم 09/90 المؤرخ بتاريخ 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990 المعدل والمتمم.

قانون الولاية 07/12 في مادته الأولى : الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة ، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة إقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون.¹

◀ قانون البلدية:

عرف المشرع الجزائري البلدية في القانون الخاص بها الصادر سنة 2011 من خلال المادة الأولى : "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتحدث بموجب قانون."²

و بالتالي فالإدارة المحلية عرفها المشرع الجزائري من خلال قانوني البلدية و الولاية بأنها :

الجماعات الإقليمية للامركزية في الدولة تنشأ بموجب قانون تتمتع بالشخصية المعنوية ولها ذمة مالية مستقلة تساهم إلى جانب الإدارة المركزية في تنفيذ السياسة العامة. أهم ما يميز قانون البلدية الساري العمل به 11/10³:

- اعتبار الأمين العام هيئة من هيئات البلدية وفقا للمادة (15) منه، الأمر الذي يعد إعلاء لمكانة ممثل المركزية على مستوى البلدية، وهو تدخل لا يخدم اللامركزية بمزاحمته رئيس المجلس البلدي في المهام، مما يشكل تراجعاً واضحاً في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية.
- إلغاء تقنية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي مما يقلل من التأثير المتبادل بين المجلس ورئيسه الذي تعزز موقعه.
- استحداث ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية، من المادة (133) إلى المادة (138) من قانون البلدية.

- استمرار غموض وعدم دقة الكيفية التي يختار بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية وقانون الانتخابات، الشيء الذي يعطي للإدارة موضع للتأثير في النتائج.

و بالتالي نجد أن الإدارة المحلية الجزائرية لها أساس قانوني سواء في التشريع الأساسي أو العادي فرضته حاجة الدولة والمواطن لها من جهة ومتطلبات الديمقراطية من جهة أخرى، فاهتمام المشرع بها كان واضحاً منذ الإستقلال من خلال الترسنة القانونية التي شهدتها نظام الإدارة المحلية ، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على إدراك المشرع لأهمية الإدارة المحلية والدور الذي تلعبه في التنظيم الإداري للدولة. ومن خلال التعاريف التي اطلعنا عليها والكثير منها لم نوردتها في متن البحث نظراً لكثرتها ومن باب الإجهاد والمحاولة لصياغة تعريف للإدارة المحلية من خلال الجمع بين كل العناصر الأساسية السابقة نقترح التعريف الآتي : الإدارة المحلية هي أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة الديمقراطية أساسها توزيع الصلاحيات الإدارية بين الإدارة المركزية ووحدات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية ومستقلة في تسيير شؤونها المحلية ماليا وإداريا تحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية.

¹ قانون رقم 07/12 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتضمن قانون الولاية، ج رقم 12 ، المؤرخة في 29 فبراير 2012 ، ص ص 8-9.

² قانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جويلية 2011 ، المتضمن قانون البلدية، ج رقم 37 ، المؤرخة في 3 يوليو 2011 ، ص 2.

³ فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية بالجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، عدد 12، جانفي 2016، ص 202.

ثالثا/ تمييز الادارة المحلية عن بعض المصطلحات:

من متطلبات توضيح مفهوم الإدارة المحلية أكثر هو التمييز بينها وبين المصطلحات التي غالبا ما يتم الخلط بينها وبين الإدارة المحلية واعتبارها مرادفا لها وسنحاول في هذا العنصر توضيح ذلك:

أ/ الإدارة المحلية والحكم المحلي:

يعتبر الحكم المحلي من أكثر المصطلحات التي يحدث الخلط بينها وبين الإدارة المحلية وتباينت الآراء حول تحديد العلاقة بين المفهومين فهل يمكن اعتبارهما مترادفين أم لا مجال لذلك وهل هو اختلاف في الجوهر يمس طبيعة كل منهما بحيث يدخل الحكم المحلي في نطاق القانون الدستوري أما الإدارة المحلية تدخل في نطاق القانون الإداري¹.

1- الآراء الواردة حول علاقة الإدارة المحلية بالحكم المحلي:

ظهرت ثلاث آراء حول العلاقة بينهما كل يبني رأيه ويدافع عليه من خلال الإستناد إلى أدلته وهي:

الرأي الأول: يقول بوجود فرق جوهري وواضح بين المصطلحين وهما غير مترادفين كون الإدارة المحلية تنبع من نظام اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي نابع من نظام اللامركزية السياسية، وسيتند هذا الرأي إلى المدلول اللغوي لكلمة إدارة وكلمة حكم فالأولى لا تكاد تعد جزء من نشاط السلطة التنفيذية بينما الحكم يشمل جميع أنشطة الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية² أي الحكم المحلي يلم بمظاهر الحكم التقليدية وهي التشريع والتنفيذ والقضاء، في حين أن الإدارة المحلية تقتصر على التنفيذ فقط ولا شأن لها بالتشريع والقضاء³.

الرأي الثاني: ذهب لأبعد من ذلك واعتبر أن الإدارة المحلية هي خطوة في سبيل إرساء الحكم المحلي وبالتالي هي تشكل جزء من الحكم المحلي ولا يمكن فصله عنه⁴، أي أن الإدارة المحلية هي مرحلة تمهيدية للحكم المحلي ففي بدايتها تمارس صلاحيات واختصاصات تتطور فيما بعد لترقى لنظام الحكم المحلي.

أما الفريق الثالث: يرى أن المصطلحين مترادفين وكلاهما يشير إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يختلف تطبيقه من دولة إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى، وبالتالي لا جدوى من التمييز بينهما على أساس المدلول اللغوي أو الاختصاصات بحجة أن تسمية النظام مستمد من المملكة المتحدة التي تعد من الدول البسيطة⁵.

¹ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط، 1995، ص7.

² عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ط 2، 2004، ص8.

³ رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، مؤسسة العين للنشر، أبوظبي، ب ط، 1998، ص18.

سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، القاهرة، ب ط، 1980، ص4.

⁴ عبد الوهاب سمير محمد، اللامركزية والحكم المحلي، دار الجلال للنشر والتوزيع، القاهرة، ب ط، 2001، ص12.

⁵ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص9.

ومعظم الباحثين يميلون إلى الأخذ بهذا الرأي على نهج مشروع دولة مصر حين استعمل المشرع مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 إلى 1979 ثم استبدلها بمصطلح الحكم المحلي من سنة 1979 إلى 1988 ليعود مرة أخرى لمصطلح الإدارة المحلية دليل على أنهما لهما ذات الدلالة¹.

2- الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

يمكن تلخيص جملة من الفوارق بين المصطلحين في النقاط الآتية:²

- ◀ من حيث الوظيفة: الحكم المحلي طبيعة وظائفه تشريعية تنفيذية وقضائية أما الإدارة المحلية وظيفتها ذات طابع تنفيذي ، بالإضافة إلى أن الحكم المحلي الدستور هو من يحدد اختصاصه ويتسم بالثبات نسبيا أما الإدارة المحلية تحدد اختصاصاتها عن طريق التشريع العادي.
- ◀ من حيث الموطن : الحكم المحلي نجده في الدول ذات الطبيعة المركبة أما الإدارة المحلية تظهر في الدول البسيطة.
- ◀ من حيث الطبيعة: الحكم المحلي من أساليب التنظيم السياسي (اللامركزية السياسية) أما الإدارة المحلية هي من أساليب التنظيم الإداري في الدولة أو ما يعرف باللامركزية الإدارية.
- ◀ من حيث الخضوع للقانون:

الحكم المحلي له قوانين خاصة يلتزم بها في حين أن الإدارة المحلية تلتزم بجميع القوانين في الدولة.

◀ من حيث الرقابة:

بالنسبة للحكم المحلي الرقابة عليه تكون غير مباشرة من طرف السلطة المركزية أما الإدارة المحلية تخضع لرقابة السلطة المركزية أو ما يعرف بالوصاية .

◀ من حيث الأولوية : وجود الحكم المحلي متوقف على الإدارة المحلية فهي خطوة أساسية لتطبيقه فبنجاح الإدارة المحلية يؤدي إلى إمكانية تطبيقه.

وبالتالي الحكم المحلي لا ينسجم إلا مع طبيعة النظام المحلي الأنجلوسكسوني الذي يتميز بمنح اختصاصات محددة وصلاحيات واسعة وحرية كبيرة في ممارستها كرسم السياسة العامة المحلية في حدود اختصاصاتها، وقد تسند لها اختصاصات تشريعية في مجال الضرائب والرسوم وأخرى قضائية تتعلق بالتحكيم العشائري وبالتالي لا يجوز إطلاق مصطلح الحكم المحلي إلا في الدول التي اقتتدت بالنموذج الأنجليزي ، أما اصطلاح الإدارة المحلية يبقى هو الأصح في الدول التي تطبق النظام الفرنسي الذي يتسم بمحدودية الصلاحيات والوصاية المركزية المشددة وبالتالي يمكن اعتبار الحكم المحلي مرحلة متطورة من الإدارة المحلية أما ما ذهب إليه الفقه العربي من اعتبار كل من المصطلحين مترادفين دون الغوص في مضمون كل منهما نظرا لاعتبارات تاريخية وغيرها فهذا أمر يخالف المنطق³.

وبما أن دولة الجزائر دولة بسيطة تختلف عن الدولة المركبة في أمور عديدة أولها توزيع الإختصاصات الثلاث التشريع التنفيذ والقضاء ، فالحكم المحلي يفضي إلى نقل هذه الإختصاصات إلى وحدات مستقلة

¹ عبد الرزق الشخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد(52) جامعة بغداد، العراق، 2008، ص 25-26.

² الطعامنة محمد محمود ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، ب ط ، 2005، ص 17.

وانظر كذلك عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص 48.

³ عدنان عمرو ، المرجع السابق، ص 9-10.

داخل الدولة الواحدة بمعنى خلق دويلات جديدة تتمتع بالإستقلال التام في ممارستها داخل الدولة الأم ، في حين أن فلسفة الإدارة المحلية بعيدة بكثير عن هذا المبدأ ذلك أنها وجدت بالدرجة الأولى كهيئة مساعدة للإدارة المركزية تعمل تحت وصايتها وتختص بالشق الإداري فقط دون التشريع والقضاء وبالتالي الفرق واضح بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ولا يجوز القول بأنهما مترادفين ، فلكل نظامه ووظائفه وقانونه الخاص الذي يميزه ولكن كل هذا لا ينفي أنهما نظامين تعتمدهما الدولة لتسيير شؤونها الداخلية وتنفيذ سياستها العامة.

ب/ الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري:

يمكن تعريف عدم التركيز على أنه نقل بعض الصلاحيات والإختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة، وهي مثال على المركزية المخففة ولا يمكن اعتبارها من الإدارة المحلية¹. ويعرف أيضا بأنه الصورة المخففة للمركزية، ويتضمن تحويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولأثية للبت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير². من التعريفين نجد أن عدم التركيز الإداري هو بمثابة تخفيف العبء عن موظفي الإدارات المركزية لاسيما بعد تشعب وازدياد النشاط الإداري للدولة ، وهذا لا يعني قطع رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين في الأقاليم لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية في الدولة³.

فالأمر قائم على تفويض بعض اختصاصات الوزير إلى هذه الأجهزة ، وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغها، و يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية والهدف من ذلك تخفيف العبء عن الإدارات المركزية، لذا فهما يتشابهان في كونهما أسلوبان من أساليب التنظيم الإداري للدولة ومن جهة أخرى يمكن تسجيل جملة من الإختلافات بينهما من حيث⁴:

- ◀ الإدارة المحلية تسمح بتعدد السلطات الإدارية فيما لا يستلزم ذلك في عدم التركيز، وما لذلك من آثار سواء في التصرف أو المسؤولية،
- ◀ الإدارة المحلية تمارس تلك السلطات والإختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، وباستقلالية عنها في الحدود التي ينص عليها القانون، في حين تكون بمثابة التفويض لا غير في عدم التركيز،
- ◀ الإدارة المحلية ذات بعد سياسي في حين عدم التركيز ليس أكثر من مجرد تطبيق لقانون الفن الإداري.

وتطبيق أسلوب عدم التركيز الإداري الهدف منه الحفاظ على وحدة الدولة الإدارية بمراعاة مبدأ التسلسل الرئاسي، أين ترتبط الفروع بأجهزتها الإدارية المركزية وملائمة القرارات الإدارية للواقع المحلي وتوفير الخدمة في المناطق المحلية مما يحد من عناء المواطنين والإسهام في إعداد قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية⁵.

وهناك من يرى الفرق بين عدم التركيز واللامركزية في السلطة ونقل السلطة ففي الحالة الأولى هي استخدام للتفويض بدرجات مختلفة، بينما الحالة الثانية تخلق مراكز سلطة إدارية خارج المركز⁶.

¹ عبد الرازق الشبخلي، الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص33.

² علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط 2، 1984 ، ص 10.

³ عبد الرازق الشبخلي، الإدارة المحلية، المرجع السابق ، ص33.

⁴ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية:دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط 1، 2009، ص 57.

⁵ علي الشطنواي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ، ب ط 2007، ص76.

⁶ أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ب ط ، 1975 ، ص37.

أما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة اعتبر أن نمط عدم التركيز إحدا نماذج اللامركزية حين أراد تصنيف اللامركزية ، وهذا ما يؤيده بعض علماء الإدارة حين يستعملون لفظ الإدارة المحلية للدلالة على جميع الجهات التي تتولى تقديم الخدمة في نطاق مكاني معين من إقليم الدولة ، أي أنه يقوم عندهم على أساس مكاني جغرافي دون النظر للطبيعة القانونية لها، والمعلوم أن نظام الإدارة المحلية لا يقوم على اعتبارات جغرافية وحدها ، وإنما هنالك مقومات أخرى لازمة لوجود هذا النظام و الإعتبار الجغرافية وحدها لا تغير في طبيعة أو ماهية الأعمال ولا تؤثر على جوهرها¹.

في عدم التركيز يتولى المركز حق السلطة الرئاسية وبالتالي فهي وحدات مرؤوسة لا أقل ولا أكثر لا تمتلك حق اتخاذ القرارات الرئيسية والحاسمة، وتنحصر واجباتها في التنفيذ لاغير، وحصر سلطة التقرير والبت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطات الإدارة المركزية أصبح أمرا متناقضا مع المفهوم الحديث للديمقراطية لا سيما الديمقراطية الإدارية، و تطلعات المواطنين ، فكان لا بد من التفكير في أسلوب جديد أكثر مرونة يستجيب للمتطلبات الديمقراطية يتمثل في اللامركزية الإدارية خاصة أمام تزايد مهام الدولة الحديثة وأعبائها الإدارية يجعلها من المستحيل أن تدير الأجهزة الإدارية بواسطة الإدارة المركزية وحدها ما كان لزاما عليها ترك المجال الواسع للامركزية الإدارية.

من خلال كل ما تقدم يتضح أن نظام الإدارة المحلية قائم بذاته له تعريفه الخاص به الجامع لمحتزاته سواء على مستوى الفقه أو القانون من خلال عناصر محددة يتفق الأغلبية عليها، هذا ما يسمح بتمييزها عن مصطلحات وأنظمة أخرى كالحكم المحلي وعدم التركيز باعتبارهما من أكثر المصطلحات التي يتم الخلط بينها وبين الإدارة المحلية .

الفرع الثاني/ أركان الإدارة المحلية:

دائما في إطار توضيح مفهوم الإدارة المحلية لا بد من توضيح الأركان التي تستند عليها لتكريسها لا سيما وأنها نظام قائم داخل التنظيم الإداري للدولة، و الفقهاء اختلفوا في تحديد هذه المقومات ويعود ذلك طبعا إلى اختلاف وجهات النظر إلى هذا النظام ولكن الكثير يجمع على ثلاث أركان أساسية هي: أولا/ الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

أ/ ماهي المصالح المحلية :

من الأركان الأساسية والضرورية لنظام الإدارة المحلية هو الإعتراف بوجود نوعين من المصالح واحدة ذات طابع محلي تختص بها السلطة اللامركزية وأخرى ذات طابع وطني تختص بها السلطة المركزية ، هذه الأخيرة هي مصالح مشتركة بين جميع الأقاليم في الدولة وتعرف بالمصالح الوطنية أو القومية، وبالمقابل هناك مصالح يتميز بها إقليم دون سواه يطلق عليها بالمصالح المحلية لأنه ليس بالضرورة ما يهم إقليم معين أن يهم الدولة ككل ولا اعتبارات كثيرة منها حسن التقدير لهذه الحاجات وضرورة إشباعها يستحسن أن يعهد بهذه المصالح لهيئات محلية تمثل أهل المنطقة².

¹ عبد المهدي مساعدا، المرجع السابق، ص 17.

² علي الشطناوي، المرجع السابق ، ص 100.

بمعنى أنه ثمة مصالح محلية من المستحسن تركها لأبناء المنطقة من أجل الإشراف عليها فهم الأدرى والأقدر على اشباع حاجاتهم.¹

وإذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه والصحة لتسييرها محليا.² و مشاركة الوحدات المحلية في إدارة المصالح الخاصة بإقليمها أمر ضروري كونها الأكثر كفاءة وتقدير لحاجات وأولويات أبناء الإقليم.³

لكن هنا يطرح أشكال صعوبة التمييز بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية بل والأصعب من ذلك صعوبة وضع معيار يفصل بين الإثنين و السبب يعود الى مرونة المصالح الوطنية والمحلية ولكن هذا الأمر في غاية الأهمية لأنه على أساسه يقاس تحقق النظام اللامركزي⁴

ومن أهم المسائل التي تثار بشأن المصالح المحلية هي تعيين الجهة المختصة بذلك والكيفية المتبعة في عملية التحديد، فبالنسبة لقضية الإختصاص فالإتجاه السائد هو أن يعقد الإختصاص بتحديد تلك المصالح للسلطة التشريعية بموجب القوانين المتعلقة بتلك الهيئات، ففي الجزائر مثلا يقوم البرلمان بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال قانون الولاية والبلدية وكون البرلمان هو المختص بذلك فهذا يعد ضمانا حقيقية لحماية الإدارة المحلية من تدخل السلطة المركزية⁵.

ب/ معايير التمييز بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية :

صعوبة التمييز بين هذه المصالح فرض ضرورة البحث عن معايير لأجل ذلك ويمكن التمييز بين معيارين هما:

1/المعيار الإنجليزي (الحصري):

وفقا لهذا المعيار تحدد مصالح الوحدات المحلية على سبيل الحصر في قوانين الإدارة المحلية وما دون ذلك من المصالح هو من قائمة المصالح الوطنية⁶، ويمنع على الإدارة المحلية ممارسة اختصاص جديد إلا بموجب نص قانوني مستقل، وتختلف هذه الإختصاصات من وحدة محلية إلى أخرى وهذا النظام شائع بكثرة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.⁷ وبالتالي يجب على الهيئات المركزية والمحلية احترام حدود هذا الإختصاص وعدم المساس به سواء بالزيادة أو النقصان.

/المعيار الفرنسي (العام):

¹ محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط 1978، ص 18.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2012، ص 33.

³ حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، لبنان، ب ط 1983، ص 12.

⁴ خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، باريس، ط 1981، ص ص 72، 73.

⁵ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 11.

⁶ هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة، عمان، ب ط 2004، ص 144.

⁷ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط 2004، ص 191.

هذا المعيار يحدد اختصاصات ومصالح الإدارة المحلية وفقا لقاعدة عامة و يتترك تحديد المضمون والتفاصيل للإدارة المحلية ذاتها ، ولكن ليس بشكل مطلق بل تكون تحت رقابة السلطة المركزية وهذا يوسع من اختصاصات الإدارة المحلية بدلا من فرضها عليه بموجب نص قانوني ،ولكن الإشكال يطرح بشأن المصالح ذات الطبيعة المختلطة وطنية ومحلية وهذا الأمر قد يولد نوع من النزاع بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية؛ خاصة وأن المصلحة المحلية هي فكرة نسبية تختلف من مكان إلى آخر فما يعتبر قوميا في دولة ما قد يكون محليا في أخرى ما يؤدي بالضرورة إلى صعوبة الفصل التام بين المصالح المحلية و الوطنية¹.

◀ **موقف المشرع الجزائري:** المشرع الجزائري أخذ بالمعيار الفرنسي حيث جعل الجماعات المحلية مختصة بكل الشؤون المحلية وهذا ما يبدو بوضوح في قانون البلدية رقم 10/11 من خلال المادة 52 وقانون الولاية رقم 07/12 من خلال المادة 51² . ما نستجده هنا أن أهم مقومات الإدارة المحلية هو وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح ذات البعد الوطني، وهذه المصالح ذات البعد المحلي تهتم بالدرجة الأولى أبناء المنطقة المحلية وهم القادرين على تقدير وتقييم هذه المصالح أكثر من غيرهم .

ثانيا /الإعتراف بوجود مجالس محلية مستقلة ومنتخبة:

إن الحديث عن هذا الركن ينقسم إلى شطرين مترابطين وتحقق الأول مرتبط بالثاني وهما عنصري الإستقلال والإنتخاب فهما يشكلان حجر الزاوية في نظام الإدارة المحلية فكيف يمكنهما تحقيق ذلك :

أ/الإستقلال :

في رأي الفقيه عمار بوضياف فكرة الشخصية المعنوية تحتل على مستوى نظرية التنظيم الإداري من المكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان³.

فمنح الشخصية المعنوية لهيئات الإدارة المحلية من أهم العوامل التي تضمن استقلالها سواء المالي والإداري، إذ دون تمتعها بهذه الشخصية ستكون مجرد فرع للحكومة المركزية في الأقاليم ولا بد من الأخذ بأسلوب الإنتخاب بدلا من التعيين كطريقة لتشكيلها⁴، والتمتع بالشخصية المعنوية ينجم عنها بالضرورة استقلال إداري ومالي ، وتمتع هذه الهيئات بأهلية الوجود وأهلية الأداء مما يخول لها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة بمعزل عن السلطة المركزية⁵.

والاستقلال المالي لا يقل أهمية عن الإستقلال الإداري للجماعات المحلية لأن ذلك يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطة المركزية ولكن تمويل الإدارة المركزية للإدارة المحلية يؤثر على استقلالها بل ويخول للسلطة المركزية بسط رقابة مشددة عليها⁶.

¹ علي الشنطاوي، المرجع السابق، ص 101، 100.

² فريدة مزباني، القانون الإداري، ج1، مطبعة سغري، الوادي، الجزائر، ط 2011، ص 132.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 2012، ص 82، وكذلك عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 76.

⁴ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 45 - 49.

⁵ حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ب ط 2008، ص 52.

⁶ خالد الزغي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ب ط 1985، ص 17.

والشخصية المعنوية بالنسبة للجماعات المحلية ذات أهمية فنية وقانونية، فالأهمية الفنية تتمثل في كونها وسيلة ناجعة في تفتيت مظاهر السلطة الإدارية واختصاصاتها وتقسيم الأجهزة والأشخاص الإدارية للنظام الإداري في الدولة، أما الأهمية القانونية تتمثل في: تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية لتبرر أعمال موظفيها وتضمن استمرار وبقاء الشخص المعنوي حتى بزوال ممثليه.¹

وأغلبية الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية تعترف في قوانينها بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية؛ والجزائر كرس ذلك بموجب المادة 49 من القانون المدني وكذلك قوانين الإدارة المحلية تنص بشكل صريح على ضرورة تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية إدراكا من المشرع لأهمية هذا العنصر في دعم نظام الإدارة المحلية.²

ب/الانتخاب:

تنوع أساليب تحقيق استقلال الإدارة المحلية متنوعة إذ بواسطة يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية لتسيير شؤونها وهذه الأساليب تتراوح بين الانتخاب والتعيين فبالنسبة لأسلوب الانتخاب فيه ثلاث آراء :

◀ الرأي الأول: يرى بأن الانتخاب هو الضامن الأساسي لاستقلالية الإدارة المحلية عن السلطة المركزية ولا يتحقق إلا بقيام أبناء المنطقة بعملية الانتخاب، فهو من الناحية العملية له أهمية كبيرة جدا لأن الأعضاء المنتخبين يتصرفون بحرية وبما تمليه المصلحة العامة ويدينون بالولاء لأبناء وحدتهم المحلية الذين انتخبوهم³، وبالتالي الانتخاب هو تكريس فعلي للديموقراطية المحلية وممارسة الشعب لحقه في حكم نفسه بنفسه وتسيير شؤونه المحلية فالعلاقة بين اللامركزية والديموقراطية علاقة عضوية وليست عارضة أو سطحية فاللامركزية لها علاقة بالانتخاب والديموقراطية هي الأخرى لها علاقة بالانتخاب أي تولد علاقة متممة.⁴

لكن ما يؤخذ على أسلوب الانتخاب أنه كثيرا ما يؤدي إلى اختيار ممثلين ليس لديهم أو قليلو الدراية بالأعمال الإدارية مما يؤثر سلبا على التمثيل الديموقراطي.⁵

◀ أما الرأي الثاني : يرى أن تشكيل المجالس المحلية المنتخبة لا يتوقف فقط على وسيلة الانتخاب وأعطو البديل على ذلك وهو وسيلة التعيين، الذي لا تتنافى وطبيعة اللامركزية لأن الأساس في نظرهم ليس طريقة اختيار أعضاء الهيئات المحلية بل الأساس يتمثل في استقلال هذه الهيئات أثناء مباشرة اختصاصاتها دون تدخل السلطة المركزية.⁶

¹ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2005، ص 8.

² الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، ج ر، العدد 78، المؤرخة في 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون 10/05، المؤرخ في 20/06/2005، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 44، المؤرخة في 26/06/2005.

المادة الأولى من قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق، ص 8، 9.

المادة الأولى من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، ص 7.

³ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ب ط، ب س ن، ص 19.

⁴ خالد قباني، المرجع السابق، ص 81.

⁵ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 191.

⁶ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

لكن ما يؤخذ على تقنية التعيين أنها تشبه إلى حد كبير الوظيفة العامة من حيث الولاء والخضوع والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد ويجعل الشغل الشاغل لهؤلاء المعينين هو إرضاء رؤسائهم.¹

بالإضافة إلى أن التعيين لا يعبر عن إرادة السكان المحليين خاصة إذا كان المعين من خارج الوحدة المحلية هذا ما يستلزم عدم وعيه باحتياجات أهلها واهتماماتهم وضعف الثقة بين الطرفين.

◀ أما الرأي الثالث: فهو مختلط أو ما يعرف بالأسلوب المختلط يجمع بين وسيلة الانتخاب من جهة وتعيين عنصر الكفاءة من الناحية الإدارية والفنية، لضمان حسن سير المجالس المحلية ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطن، وحتى لا يتم إفراغ اللامركزية الإدارية الإقليمية من محتواها الحقيقي ينبغي أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين وليس المعينين.²

وهذا الاختلاق يعود لفلسفة الإدارة في حد ذاتها فالذين يعتبرون أن الإدارة المحلية تجسيد فعلي للديموقراطية المحلية والتي لا يمكن فصلها عن الديموقراطية السياسية تبنيوا الانتخاب كأداة رئيسة لذلك أما الذين أخذوها من جانبها الإداري وما هي إلا وسيلة لزيادة الكفاءة الإدارية زعموا بأن هذا النظام يمكن إنجازه بعدة طرق وليس فقط الانتخاب وإن كانوا يؤمنون بضرورته.³

ويمكن هنا أن نشير إلى نقطة جد مهمة تتعلق بموضوع استقلال الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية وهي قضية إعادة التنظيم الإقليمي بالنسبة للجماعات المحلية وهو اختصاص ممنوح للسلطة التشريعية بدلا من السلطة التنفيذية، وهو بمثابة منع للسلطة التنفيذية من استخدامها لصالحها والمساس باستقلال الجماعات المحلية.⁴

إن الواقع يثبت أن أسلوب الانتخاب أفضل بكثير كأساس لاستقلال الإدارة المحلية لما له من نتائج محمودة، لأنه يكرس مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم العامة مما يبعث في نفوسهم روح المسؤولية والإلتزام اتجاه الشأن المحلي وكذا الدفاع عن مصالحهم واحتياجاتهم، وهذا ما كرسه الدستور الجزائري وحتى قانون الولاية والبلدية، والقول بأن أسلوب الانتخاب يحول دون تعيين أشخاص ذوي كفاءة إدارية هذا يرجع إلى قانون الانتخابات الذي لا يشترط في المرشح شروط الكفاءة والمستوى العلمي المناسب، كما أن الأحزاب السياسية هي الأخرى تتحمل شقا من المسؤولية في عدم اختيار أعضاء أكفاء ومؤهلين لهذه المناصب الحساسة وبالتالي يمكن معالجة ذلك قانونيا بإعادة النظر في قانون الانتخاب.

ثالثا/رقابة السلطة المركزية:

الشخص المعنوي اللامركزي له صلاحيات أصيلة يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية، لكن هذا الإستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة عن طريق نظام الوصاية الإدارية والتي تمارس رقابتها عليها.⁵

¹ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 81.

² سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، المرجع السابق، ص 04.

³ جورج قوديل، بيار دولقوليقي، القانون الإداري، ج 2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط 2001، ص 302.

⁴ نصر الدين بن طيفور، أي استقلال للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون الولاية والبلدية، مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر، 2003،

ص 7.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 36.

والوصاية هي مجموع السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها، وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة¹، بمعنى أن الوصاية تهدف إلى التأكد من أن أعمال الإدارة المحلية تتوافق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الأهداف التي أنشئت لأجلها.²

فلا تستطيع الإدارة المحلية من خلال هيئاتها اتخاذ قراراتها إلا بعد أخذ رأي جهة الوصاية وتظهر في عدة صور كالتصريح والتصديق والإذن وهو أقرب ما يكون إلى الرقابة السابقة على الأعمال.³

وعليه الإستقلال المطلق للجماعات المحلية غير قائم لأن تفرد لها للقيام يوظائفها بعيدا عن أي رقابة من السلطة المركزية فيه تهديد لوحدة الدولة والحفاظ على وحدة هذه الأخيرة أولى من أي اعتبار.⁴

وتأخذ الرقابة أو الوصاية على هيئات الإدارة المحلية عدة مظاهر منها ما هو منصب على الهيئات المحلية في حد ذاتها، وتتجلى في مظهرين هما الإيقاف والحل، ومنها ما هو منصب على أعضاء هيئات الإدارة المحلية وتتجلى في التوقيف الإقالة العزل، ومنها ما ينصب على أعمالها وتتجلى مظاهرها في رقابة سابقة أو ورقابة لاحقة أو ما يعرف بسلطة التعقيب وتمثل في التصديق والإلغاء⁵ ونظرا لأهمية الوصاية اعترفت معظم نظم الإدارة المحلية على منح الحق للإدارة المركزية في الإشراف والرقابة على الإدارة المحلية.⁶

وبالتالي نجد أن الوصاية ركن أساسي لقيام نظام الإدارة المحلية في إطاره القانوني حتى لاتفلت الأمور من يد الدولة وتصبح مهددة في وحدتها وأمنها، ولكن يشترط في الوصاية أن تكون معتدلة فلا وصاية تقوض استقلال الجماعات المحلية وتعدم وجودها وبالتالي لفائدة منها ولا فائدة للتغني بالديموقراطية القائمة على مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه المحلية وبالمقابل لا لإدارة محلية بدون رقابة تهدد وحدة الدولة والمصلحة العامة.

من خلا كل ما تقدم نجد أن قيام الإدارة المحلية كأسلوب للتنظيم الإداري إلى جانب المركزية يتطلب جملة من المقومات والأركان ذات أهمية فنية وعملية وهي الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ترعاها مجالس محلية منتخبة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية تحت وصاية السلطة المركزية، واختلال أحد هذه الأركان يقود بالضرورة إلى الإخلال بنظام الإدارة المحلية التي تعمل يد بيد مع السلطة المركزية خدمة للمواطن وللمصلحة العامة.

الفرع الثالث/ العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية :

كون الإدارة المحلية تنظيم إنساني بالدرجة الأولى تؤثر وتتأثر بالبيئة الموجودة فيها إذا فهي معطى إجتماعي يتفاعل مع مختلف العوامل السياسية والإجتماعية والإقتصادية والثقافية وغيرها من العوامل المطروحة في البيئة التي تتواجد بها .

¹ كامل بربر، نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1996، ص 28.

² نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، ط 2002، ص 16.

³ عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ط 1981، ص 311.

⁴ عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 32.

⁵ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 22-25.

⁶ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ط 1978، ص 114.

وتتأثر نظم الإدارة المحلية بشكل كبير بمجتمعاتها وهذا راجع الى الإختلافات القائمة بين المجتمعات من ناحية الخصائص الطبيعية والحضارية والسياسية والدستورية والتشريعية بل ويعد هذا منبعا أساسيا لاختلاف أنظمة الإدارة المحلية.¹

فشيئ طبيعى أن تتباين نظم الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى في الدولة الواحدة وكذا من مرحلة إلى أخرى والسبب في ذلك يعود لعدة عوامل أهمها :

أولا/ العوامل السياسية والتاريخية:

إن استقرار النظام السياسي وتطوره في الدولة يؤثر على نظام الإدارة المحلية فالإنقلابات والإنقسامات العرقية والقومية وكذا التكتلات السياسية والتبعية السياسية تؤثر لا محال عليه؛ فمثلا دول العالم الثالث أضحت تابعة للولايات المتحدة الأمريكية وتملي عليها أوامرها فأصبح كل من جهاز الحكم والإدارة يتسم بالجمود والتخلف ما أدى الى انتشار القهر والحرمان من الحريات العامة والأساسية، فولد مجتمعات عبارة عن مزيج من القيم الثائرة والرفض وأخرى غير مبالية ومستسلمة للوضع وهذا ينعكس على الإدارة المحلية التي تقوم على أساس الحرية السياسية المشاركة الشعبية.²

كما أن عدم الإستقرار السياسي يؤثر بشكل كبير على نظام الإدارة المحلية ويؤدي إلى إضعافها وبالمقابل الإستقرار السياسي للدولة يدعم الوحدات المحلية، وتتمتع بالمزيد من السلطات والإختصاصات طالما أن الحكومة المركزية لا تجد مبرر تتخوف منه من الإدارة المحلية.³

فعامل الديمقراطية مهم اليوم ويؤثر بشكل كبير على مختلف الأنظمة ناهيك على الإدارة المحلية، فليس من المنطقي قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس الديمقراطية على المستوى المركزي.⁴

وللعوامل التاريخية هي الأخرى تأثير كبير على الإدارة المحلية كالإستعمار وأسلوب نشأة الدولة و نظام الإدارة المحلية وتطوره، فمثلا في حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من أقاليم ذات الخصائص المتميزة فإن نظام الإدارة المحلية هنا لا بد أن يعكس خصائص هذه الأقاليم من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، كذلك الإستعمار يؤثر على النظام المحلي في الدول المستعمرة وخير مثال على ذلك نظم الإدارة المحلية في المغرب التي تأثرت بنظام الإدارة المحلية في فرنسا.⁵

فالدول المغربية تميل إلى الحكم المركزي أو عدم التركيز الإداري حتى تحكم قبضتها من خلال ممثلها في حين أنه من حقوق المجتمعات المحلية حكم نفسها بنفسها، وهذا بمثابة سند لها لمقاومة أي تغيير أو تطوير لنظام الإدارة المحلية طبقا للرؤية الخارجية.⁶

ثانيا / العوامل الطبيعية:

¹ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط، 1995، ص.11.

² عدنان عمرو، المرجع السابق، ص ص 27- 28.

³ سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 39 وما بعدها.

⁴ محمد مختار عثمان، تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية، مجلة الإدارة، المجلد الرابع، العدد 2، 1981، ص.7.

⁵ إكرام بدر الدين، دراسات في نظم الحكم: الديمقراطية في الدول النامية، دار الثقافة العربية، القاهرة، ب ط، 1991، ص.32.

⁶ رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، مركز النشر الجامعي، تونس، ب ط، 2002، ص.7.

الإدارة المحلية هي بمثابة تعبير جغرافي ترابي بالدرجة الأولى وعلى هذا الأساس فالمكونات الطبيعية للإقليم هي الأهم على الإطلاق لرسم الخرائط الإدارية فغالبا ما يتم رصف المناطق ذات التضاريس المتماثلة ضمن وحدات إقليمية منسجمة طبيعيا لكن أعمال هذا المعيار لا يبلغ بالضرورة حد الالتزام بإحداث تطابق كلي للوحدات محل التقسيم مع المكونات التضاريسية، ما يفسح المجال أمام تدخل عوامل أخرى للتقسيم كالعامل البشري والثقافي وعامل الإنسجام والتكامل وغيرها.¹

وهذه العوامل الطبيعية والجغرافية تؤثر على الإدارة المحلية سواء من ناحية بنائها وتنظيمها وحتى حدودها، فالدولة ذات المساحة الشاسعة تزداد حاجتها للنظام الإدارية المحلية، بينما الدول ذات المساحة الصغيرة فحاجتها للإدارة المحلية تتضاءل، وتؤثر التضاريس كذلك بشكل كبير على الإدارة المحلية وخير مثال على ذلك الإدارة المحلية في الأماكن الصحراوية والجبلية تختلف عن تلك المتواجدة في السهول بسبب طبيعة السكان ومعيشتهم، ما يؤدي الى عزلتها عن العاصمة وضعف اتصالها بالسلطة المركزية كما تسود فيها أنماط الإدارة التقليدية بسبب عدم توفر مكونات المجتمع الحديثة.²

وبالمقابل انبساط الإقليم وسهولته يجعل تدخل السلطة المركزية سهلا في شؤون الوحدات المحلية وبسط رقابتها وفي اتصال دائم.³

وإن كان من شأن التقدم التكنولوجي وسهولة وسائل النقل والمواصلات التقريب بين الإدارة المحلية لا سيما تلك النائية والسلطة المركزية، وسرعة انتشار الخدمات فإنه يتعين الحرص من خطورة ذلك على إفساح المجال للامركزية الإدارية عن طريق السلطات المحلية.⁴

وبالتالي يتفق الكثير أن الموقع والتضاريس لهما تأثير كبير على نجاح أو فشل نظام الإدارة المحلية لأنه كلما كان الموقع ممتازا والتضاريس مناسبة كلما ساهم بشكل إيجابي في توفر الإمكانيات باختلاف أنواعها وسهل من اتصالها بالسلطة المركزية ومواكبة كل تطور حاصل خاصة في المجال الإداري وغيرها، إلا أن هناك من يقول بأن الموقع والتضاريس ليس شرطا كافيا للنجاح نظام الإدارة المحلية إذ أن هناك وحدات محلية بإمكانيات عالية طبيعيا وبشريا فمثلا في الجزائر هناك وحدات محلية بالجنوب لم يشكل الموقع عائق أمام نجاحها.

ثالثا/ العوامل الاجتماعية والثقافية:

العوامل الاجتماعية لها تأثيرا شديدا على نظام الإدارة المحلية وهو ما يقصد به التركيبة الديموغرافية للمجتمع، فتوزيع الكثافة السكانية الغير متجانس بين الأقاليم قد تؤدي إلى تضخم بعض الوحدات المحلية من حيث السكان، مما يصعب من عملية إدارتها كما أن معدلات النمو السكاني السريع لها تأثيرها السلبي كانتشار المناطق العشوائية مما يصاحبه انتشار الآفات الاجتماعية، في حين أنه كلما انخفض معدل النمو والتركيب العمري كلما أدى إلى ارتفاع مستوى المعيشة وزيادة القدرات المالية للإدارة المحلية وانخفاض من الإنفاق المحلي على الفئة الغير منتجة وهي فئة الأطفال، كما أن الدولة المتجانسة

¹ أحمد غاوي: التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، العدد 12، جانفي 2018، ص 619.

² أحمد رشيد، الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية والنماذج التطبيقية، دار المعارف، القاهرة، ب ط، 1981، ص 21، 20.

³ إكرام بدر الدين، المرجع السابق، ص 25.

⁴ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 13.

من السهل تقسيمها بل وتطبيق نمط واحد من الوحدات المحلية من حيث الصلاحيات والإختصاصات أما في حالة تعدد الأصول الجنسية في الدولة له تأثيره فقد تبسط الدولة رقابتها حتى تقضي على الطابع المميز لهذه الأقاليم والطوائف وصهرها في المجتمع حتى لا تصبح مراكز قوة تهدد وحدة الدولة وخلق إدارة محلية متجانسة.¹

ومحتوى التشكيلات البشرية والقبلية المنشرة بالإقليم عنصر مهم جدا، حيث تراعي معظم المخططات الموضوعية بخصوص التقسيمات الإدارية مسألة العشائر والقبائل والأجناس البشرية المتقاربة مثلا بالجزائر منطقة القبائل ومنطقة الصحراء والهدف من ذلك هو المحافظة على عناصر الإنسجام البشري والإجتماعي والتاريخي والثقافي كالدين العادات والتقاليد القراية وتثمينها وتوطيدها.²

كما أن الثقافة والمعتقدات والديانة واللغة كلها تؤثر في نظام الإدارة المحلية وتؤخذ بعين الاعتبار عند تحديده هذه الجماعات المحلية وتطويرها، لأن تأثير العوامل الثقافية أقوى بكثير من العوامل المادية ولعل أهم المشاكل التي توجه الإدارة المحلية لا سيما في العالم الثالث هو التخلف الثقافي نتيجة عدم الموازنة بين المعتقدات وأنماط السلوك وبين التطور الثقافي والعلمي والتكنولوجي.³

رابعاً/ العوامل الإقتصادية:

إن طبيعة النظام الإقتصادي يؤثر على الإدارة المحلية حيث أن التوجه العالمي الجديد نحو اقتصاد السوق صاحبه تحول في دور الدولة ومن ثم دور الوحدات المحلية هي الأخرى؛ إذ لم يعد تقديم الخدمات المحلية يقتصر عليها بل أصبح القطاع الخاص يقدم بعض الخدمات من خلال التعاقد، في حين أنه سابقا حينما كانت الدولة تتدخل في الحياة الإقتصادية كان دور الإدارة المحلية يتمثل في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين لوحدها في إطار عملية التنمية الوطنية.⁴

كما أن ظاهرة العولمة التي ألغت المسافات والقيود التي تعيق التجارة والأستثمار جعلت الدولة قادرة على مواجهة الضغوط العالية فأصبح رسم السياسة الإقتصادية للدولة مرهون بقرار مركزي يستجيب للشروط المفروضة من المؤسسات المالية والإقتصادية العالمية كمنظمة التجارة العالمية؛ فأصبح دور الهيئات المحلية في رسم السياسات العامة المحلية هامشي، وللتطور التكنولوجي أثره البالغ على الوحدات المحلية ما أدى الى تحطيم المسافات بين مصدر القرار ومكان تنفيذه نتيجة تطور وسائل الإتصال والمواصلات ما أفقد نظام الادارة المحلية أهم أسباب وجوده، بالإضافة إلى أن الكثير من الأنشطة لم تعد تمارس محليا بل أصبحت على مستوى وطني مثل الكهرباء والماء، الأمر الذي أثر على استقلال الوحدات المحلية وشخصيتها وعلى رأس هذه العوامل هو تحويل كثير من الإختصاصات لهيئات الإدارة المحلية من قبل السلطة المركزية دون تخصيص الموارد المالية الخاصة بها مما أفقدها التأييد الشعبي وأخضعها للرقابة الشديدة من قبل السلطة المركزية.⁵

¹ أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط، 1993، ص 13.

² أحمد غاوي، المرجع السابق، ص 620.

³ أحمد رشيد، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص ص 49-50.

⁴ سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ب ط، 2005، ص 29.

⁵ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص ص 28-29.

وباختصار إن حجم المجتمع وجغرافية البلاد ودرجة الإتصال وتركز السكان وتجانسهم وحركتهم وعاداتهم وحالتهم التعليمية والنشاط الإقتصادي بالمجتمع المحلي كلها عوامل مؤثرة في نظام الإدارة المحلية في مجتمع معين.¹

هذه العوامل المؤثرة في نظام الإدارة المحلية أدى إلى ظهور اتجاهين الأول يدعو إلى العدول عنه والعمل بنظام المركزية الإدارية مع عدم التركيز الإداري معللين ذلك بحلول التضامن المهني محل التضامن المحلي، في حين أن الإتجاه الثاني دعى إلى تطوير وتعديل نظام الإدارة المحلية من خلال إعادة النظر في استقلالها، بل وإيجاد نظام جديد يقوم على التشكيلات الإدارية من محافظين ومتصرفين وفي حجم الوحدات المحلية ذات مساحة تتلاءم مع الإمكانيات الإقتصادية.²

ما نستخلصه هو أن نجاح اللامركزية المحلية في الدولة قائم على عوامل متعددة أهمها مدى الإستقرار السياسي، ومدى ديمقراطية نظام الحكم في الدولة ودرجة وعي شعبي ومستوى معيشته، ومدى القدرة المالية والفنية لوحداتها الإقليمية فضلا عن النزاعات الإقليمية التي تسيطر على المواطنين في بعض أجزاء إقليم الدولة.³

يتبين في الأخير أن نظام الإدارة المحلية يتأثر بجملة من العوامل المختلفة والمتفاعلة فيما بينها كونه نظام متغلغل في البيئة الموجود بها فمن الطبيعي أن يتفاعل مع مختلف العوامل المحيطة به إما إيجابا أو سلبا، وبما أنه أداة وجدت لخدمة المواطن المحلي بالدرجة الأولى في جميع الظروف وتلبية حاجاته المختلفة وتطلعاته فهو بحاجة إلى التناغم مع كل معطيات وعوامل بيئته والتطوير بما يتماشى مع احتياجات المجتمع وتقديم الخدمات للمواطن بشكل فعال .

من خلال كل ما تقدم نستنتج أن نظام الإدارة المحلية له تعريفه الخاص به وأركانه التي يقوم عليها ما يسمح بتمييزه وفصله عن بعض المصطلحات، التي سبق القول بأن الكثير يقوم بالخلط بينها وبين الإدارة المحلية إما سهوا أو عمدا، إذ أنها نظام يقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة مستقلة إداريا وماليا تتمتع بالشخصية المعنوية تقوم برعاية مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تحت رقابة السلطة المركزية حتى لا تعم الفوضى وتفلت الأمور بالشكل الذي يهدد وحدة الدولة واستقرارها، هذا النظام كونه إبن بيئة معينة يساهم المواطن المحلي بتشكيله فمن الطبيعي أن يتفاعل ويتأثر بكل المعطيات والعوامل المحيطة به على إختلافها سواء إيجابا أو سلبا، وذلك حسب تشكيلة هذه الهيئات المحلية ومواردها البشرية - بالدرجة الأولى - والمالية وحتى القانونية.

المطلب الثاني / دور الإدارة المحلية وأهدافها:

إن اعتماد الإدارة المحلية كأحد أساليب التنظيم الإداري سواء بالجزائر وسائر الدول طبعاً إلى جانب الأسلوب المركزي يقوم أساسا على تقاسم المهام بينها وبين السلطة المركزية وبالتالي كان لزاما على

¹ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 12.

² محمد رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 56-60.

³ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994، ص 114. المادة 9 من دستور 1963، المرجع السابق.

الإدارة المحلية القيام بالعديد من المهام والوظائف في مجالات مختلفة على المستوى المحلي نظرا لاستحالة تغطية السلطة المركزية لجميع المجالات على مستوى كل الإقليم وبالمقابل القيام بهذا الدور من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق أهداف المرجوة من اعتماده ، وللتفصيل في ذلك سنتناول أهم الأدوار التي تقوم بها الإدارة المحلية في الفرع الأول ثم في الفرع الثاني سنعرّج على أهم الأهداف المرتقبة والمرجوة من تبني هذا النظام .

الفرع الأول/ دور الإدارة المحلية

الإدارة المحلية تقوم على أساس توزيع الإختصاص بينها وبين السلطة المركزية وبالتالي فهي تعمل جنبا إلى جنب معها وأصبحت ضرورة ملحة فهي بذلك وسيلة وليست غاية ومختلف قوانين الإدارة المحلية ومختلف مراحل والتطورات التي مرت بها راحت توسع شيئا فشيئا في اختصاصاتها فمahi الأدوار التي يمكن أن تقوم بها :

أولا/ الدور السياسي:

تعتبر الإدارة المحلية من أهم أليات دعم الوحدة الوطنية إذ تسهل على السلطة المركزية معرفة مميزات كل إقليم والعمل على تحقيق التكامل الوطني وتقليل الفروقات بين الطبقة الحاكمة والمحكومة، بناءا على كونها تتأسس على تلبية حاجاتهم الأمر الذي سيؤدي إلى ضعف مراكز القوى بل ويشل استبدادها والحلول دون استثثار القوى السياسية بدفة الحكم و التسلط.¹

كما تعد الإدارة المحلية حجر الزاوية لدعم المجال السياسي نظرا لحساسيته فهي تعمل على رفع مستوى الوعي السياسي لدى المواطن حيث تعتبر مدرسة للديموقراطية ،تعمل على تنمية الوعي السياسي لدى السكان المحليين بل ومساهمهم في اتخاذ القرارات السياسية ، وأكثر من ذلك حيث تعزز وطنيتهم وتجعلهم أوفياء للصالح العام قادرين على ممارسة حقوقهم السياسية والدستورية حتى على المستوى الوطني وذلك من خلال الخبرة المحلية².

وإلى جانب ذلك لا يمكن أن نستهمين بدورها المهم في تكريس وتفعيل النظام الديموقراطي من خلال تمكين المواطن المحلي وإشراكه في اتخاذ القرارات وتوجيه الشؤون العامة ،وهذا تكريس فعلي للفكر الديموقراطي والمشاركة وحكم الناس لأنفسهم بأنفسهم ، وبالتالي هذا ما يجعل الإدارة المحلية نموذج للديموقراطية دون منازع.³

وربما خير مثال على ذلك هو تدريبهم على العمل الإنتخابي وتوعيتهم على ممارسة الحوار البناء والحد من الصراعات والفوضى التي تحول دون تحقيق الأهداف.⁴

ثانيا/ الدور الإداري:

إن نقل صلاحيات تقديم الخدمة العامة إلى هيئات محلية تدرك جيدا المطالب والحاجات الشعبية ويلبونها بكفاءة،فهي بذلك وسيلة ناجعة وفعالة جدا لأداء الخدمات المحلية بكفاءة وأساس

¹ محمد محمود الطعمانية، نظم الإدارة المحلية: المفهوم الفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2003، ب ص.

² رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص238.

³ محمد فتح الله الخطيب، صبيحي محرم، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، دار النهضة العربية، مصر، ب ط ، 1981، ص14.

⁴ أيمن عوده المعاني، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر، عمان ،الأردن ، ط1، 2010، ص145.

ذلك يتأتى من توزيع الإختصاص والمهام الإدارية بين الحكومة والسلطات اللامركزية، فهي بذلك تعمل على الرفع من فعالية الوظيفة الإدارية بالقضاء على البيروقراطية¹.

كما أن نظام الإدارة المحلية مرن وسلس قابل للإصلاح نظرا لتعدد أساليب التنظيم داخلها تماشيا مع الظروف المحيطة والمكونة لها، وتعتمد على المبادرة وتجريب أساليب ثم ترى مدى نجاعتها فإن نجحت تسعى إلى تعميمها وإيصالها إلى السلطة المركزية وإن لم تنجح يكون الضرر محدود وتحاول بأساليب بديلة جديدة وحديثة لحل المشاكل المحلية والرفع من مردودية المجتمع المحلي².

ثالثا/ الدور الإجتماعي:

دورها هام بالنسبة للمجتمع المحلي إذ تتألف المجالس المحلية من أبناء الوحدة المحلية ذاتها تتولى تلبية حاجاتهم فيلتفون حولها ويسهلون عملها مما يجعلهم يحسون بالإنتماء والتكافل خاصة وأنها الجهاز الوحيد والأقرب إليهم³.

كما تلعب دورا في تفعيل المشاركة الشعبية التي تعرف بأنها:(العملية التي يسعى الفرد من خلالها الإسهام الحر الواعي في صياغة نمط الحياة المجتمعية في النواحي المجتمعية في النواحي الإقتصادية والإجتماعية والسياسية)بمعنى تفعل إسهام المواطنين في سياسات التنمية المحلية، سواء بمجهوداتهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية⁴. فكلما سعت الإدارة المحلية إلى تلبية حاجات المواطن المحلي كلما شجعه ذلك على المشاركة .

كما أن مشاركة المواطن هو أكبر تقدير لذواتهم وأرقى صورة لاحترامهم مما يشجعهم على المبادرة وخلق الحلول ويجب على الوحدات الإدارية إدماج المواطن المحلي وإشراكه في تنفيذ المشاريع التنموية المحلية.

كما تعمل الإدارة المحلية على إحقاق العدالة الإجتماعية سواء من الناحية المالية أو من ناحية تحقيق العدالة بين المناطق الريفية والحضرية، وبالتالي لا بد من خلق توازن بين الريف والمدينة لاسيما الخدمات العامة فكلما كانت المرافق الوطنية تعتمد على وحدة النمط في المرافق العامة المحلية لا يضيرها ذلك وتختلف من هيئة محلية لأخرى نظرا لاختلاف المكان وعدد السكان وثقافتهم، والهيئات المحلية من شأنها أن تلعب دور ممتاز لتحقيق هذا التوازن⁵.

رابعا/ الدور التنموي:

إن الإدارة المحلية تلعب دور مهم في العملية التنموية فهي الهيئة المحلية المؤهلة لإحداث التنمية الشاملة كونها الأقرب للمواطن والأدرى بظروفه واحتياجاته وإشراكه في هذه العملية وإقناعه بأهمية ذلك.

¹ محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص16.

² رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص242.

³ المرجع نفسه، ص246.

⁴ رشاد الصفي، دور الحكم المحلي في التنمية الإقليمية، المؤتمر القومي الثاني للحكم المحلي، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية يونيو، 1985، ص27.

⁵ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص23.

وتعرف التنمية المحلية على أنها: عملية لإعادة تشكيل كافة هياكل المجتمع كي تتيح استخدام الموارد المحلية الإقتصادية والبشرية لبناء القاعدة الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية للمجتمع.¹ وتعرف أيضا بأنها (مجموعة العمليات والأنشطة التي تهدف إلى تطوير المستوى الإجتماعي والإقتصادي للمجتمعات المحلية)²

وأهم المجالات التنموية التي تلعب فيها الإدارة المحلية دور مهم هي³ :

في مجال التنمية الإجتماعية فهي تعمل على الحد من مقاومة السكان المحليين للتغيير الإيجابي البناء وتخليصهم من العادات والتقاليد السلبية واقناعهم بفكرة التنمية، وحثهم على المشاركة فيها وتدريبهم على استيعاب المتغيرات التي تصاحبها كما لها دور في التنمية الإدارية والسياسية فتعمل على تطوير الخدمة بكفاءة وفعالية واشراك المواطن في عملية التخطيط للمشاريع وتنفيذها وتوعيتهم بأهمية العملية الإنتخابية وكيفية الحد من الصراعات والفوضى .

أما المجال الخدمي والإنتاجي: فبالنسبة للدور الخدمي يقصد بها المشروعات الضرورية لإشباع حاجات الناس كالنظافة والطرق والمياه وغيرها، أما الدور الإنتاجي فيقصد به المشاريع الإقتصادية التي تدر دخلا ثابتا للمجالس المحلية لتعزيز قدراتها المالية مثل: دعم وتشجيع الصناعات الحرفية الصغيرة خدمات النقل ومشاريع إسكانية لأبناء المنطقة وإنشاء الأسواق التجارية وغيرها من المنشآت التي تؤجرها للمواطنين وتستفيد من دخلها.

أما في مجال التنمية البيئية فدور هام جدا على مستوى التنمية البيئية والحفاظ عليها فيقع على عاتقها جمع النفايات والتخلص منها بأساليب سليمة تحدد من مخاطرها، كما تدعم عملية التشجير والحفاظ على المناطق الخضراء ودعم الوعي البيئي لدى السكان المحليين بشتى الوسائل.

والتنمية المحلية تتطلب توفر شرطين أساسيين وهما: المشاركة الواسعة للمجتمع المحلي وتوفير الوسائل المادية و البشرية لإدارة التنمية المحلية، ما يعني برامج تنموية نابعة من واقع المجتمع لا من السلطة المركزية وقائمة على الإعتماد الذاتي وليس التمويل المركزي ، وأن تكون شاملة و متكاملة، وأن تكون تشاركية مع الجميع في إدارتها.

وهي تتطلب تكامل تنموي إداري وسياسي و اجتماعي و بشري لتحقيق فعالية إدارة التنمية المحلية، التي تعني "الأسلوب والنمط الإداري المتبع، وبالتالي فهي مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري و مواجهة مشكلاته بما يحقق الإنماء الإقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة "فمفهوم التنمية المحلية إذا يتعارض مع مبدأ الدولة المركزة أو المتدخلة، و الإدارة المحلية دعامة للتنمية بمختلف مجالاتها من خلالها يتم تحقيق التنمية الوطنية الشاملة⁴.

¹ محمد حسن الدخيل، إشكالية التنمية الإقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ط2009، ص19.

² زكي محمد النجار، المرجع لسابق ، ص16.

³ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق ، ص145.

⁴ عزيز محمد الطاهر، أليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010، ص5.

وهناك من يقول بأن التنمية المحلية وإن كانت تبدو ذات طابع إقتصادي إلا أنها في الحقيقة متوقفة على العمليات الإجتماعية والثقافية أو ما يعرف بالعمليات الغير مادية وبدونها فإن أي تنمية إقتصادية تصبح مهددة بالتآكل والإندثار.¹

والإدارة المحلية تزود السلطة المركزية بأدق المعلومات وتجمع البدائل التي قد تغيب عنها عند صياغتها للخطة الشاملة للتنمية ، حتى لا يحدث تعارض بينها وبين الواقع أثناء التنفيذ، كما تضمن لسكان المحليين المشاركة في خطة التنمية وتحشد المشاركة الشعبية لها.

للإدارة المحلية أدوار جوهرية مهمة تجعل منها نموذجا ممتازا يتكامل مع الدولة في إدارة الشأن المحلي وبالتالي إدارة الشؤون العامة ككل في شتى المجالات ، ويعود ذلك إلى كونها الإدارة الأقرب إلى المواطن والأدرى باحتياجات المنطقة والتي من خلالها يشارك المواطن مشاركة فعلية في الشأن العام وكل ما يهم شؤونهم المحلية ، خاصة وأن إمام السلطة المركزية بكل هذه الأدوار على مستوى الدولة ككل أمر صعب إن لم نقل مستحيل ، ما فرض ضرورة تقاسم أو تفويض هذه الأدوار مع هيئات محلية كونها الأقرب إلى المواطن والأكثر استيعابا لاحتياجاته خاصة وأنها متكونة من أبناء المنطقة ذاتها وما يهمهم بالضرورة بهم أبناء المنطقة ككل، لكن تأمل الواقع كثيرا ما يؤكد أنه بمجرد تولي هؤلاء المنتخبين الممثلين لأبناء المنطقة مناصبهم يتناسون المسؤولية الملقاة على عاتقهم ويحرصون على مصالحهم الشخصية ، مما يؤدي بالمواطنين إلى فقدان الثقة بهم وبهذه الهيئة التي كثيرا ما تحمل شعار من الشعب وللشعب.

الفرع الثاني/ أهداف الإدارة المحلية:

تتولى الإدارة المحلية وظائف كثيرة ومتنوعة إلى جانب السلطة المركزية ومنحها هذا النوع من المهام أكيد من ورائه أهداف كثيرة من شأن الإدارة المحلية أن تحققها وأهمها:

أولا / الأهداف السياسية:

للإدارة المحلية أهداف سياسية مهمة منها تدعيم المبادئ الديمقراطية فالكثير يرى أن وجودها في أي دولة مرهون بوجود الوحدات المحلية هذه الأخيرة تدعم النظام السياسي الديمقراطي وبدونها يعتبر نظام أجوف.²

وتعد الإدارة المحلية مدرسة تعمل على التربية السياسية للمواطنين وحسن اختيار ممثلهم على مستوى المجالس المنتخبة عن طريق ممارسة حقهم وواجبهم الإنتخابي، كما تعمل على تدريب القيادات السياسية وتعددها لتحمل المسؤولية حتى أن هارولد لاسكي اشترط قضاء فترة من الزمن في عضوية الهيئات المحلية لمن يرغب في العضوية بالمجالس النيابية ،بالإضافة إلى أن الإدارة المحلية بمثابة جسر بين المواطنين والحكومة المركزية تنقل مشاكلهم لإيجاد الحلول المناسبة، كما تقوم على علاقات إنسانية مباشرة عكس الإدارة المركزية التي تقوم على علاقات غير مباشرة كما تعتبر الإدارة المحلية ميدانا للمشاركة الشعبية فعليا مما يجعلهم يشعرون بذواتهم ويحرصون على الدفاع عن مصالحهم.³

¹ زكي محمد النجار، المرجع السابق ،ص 16.

² خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية، المرجع السابق، ص 41.

³ مصطفى الجندي ، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، مصر، دار منشأة المعارف، ب ط، 1987، ص 48. وانظر عدنان عمرو ، المرجع السابق، ص 20.

كما أن الواقع يثبت أن الإدارة المحلية تعمل على معالجة الكثير من المشاكل لاسيما السياسية وتدعم الوحدة الوطنية خاصة في حالة الحروب والثورات، فتعمل الأقاليم المحلية بتسيير شؤونها المحلية بشكل منفصل عن الإدارة المركزية.¹

ثانيا/ الأهداف الإدارية والإقتصادية:

تهدف الإدارة المحلية إلى تحقيق مزايا كثيرة سواء على المستوى الإداري والإقتصادي منها:²

تحقيق الكفاءة الإدارية في أداء الوظيفة العامة والنهوض بمستوى الخدمات وتسيير المرافق المحلية العامة بفعالية وتخفيف العبء على السلطة المركزية لاسيما بعد التوسع الحاصل في وظائف الدولة، وتلبية الإحتياجات المحلية واشباعها لأن أعضاء الهيئة المحلية يكونون أكثر دراية بها وتهتمهم بشكل مباشر وشخصي وبالتالي تجنب البيروقراطية التي تميز السلطة المركزية، كما تقاس درجة الكفاءة بمقدار إشباع الحاجات العامة لكسب رضا المواطن ويضمن الممثلين إعادة انتخابهم مجددا وبسط رقابة فعالة شعبية على أعضاء المجالس المنتخبة والموظفين المنفذين للأنشطة المحلية على حد سواء .

كما تساهم الإدارة المحلية في تخريج كوادر بشرية مؤهلة مستعدة لتحمل المسؤولية على المستوى الوطني.

- تهدف الإدارة المحلية إلى اصلاح النظم الإدارية والإقتصادية من خلال تجريب مختلف النظم الإدارية والإقتصادية على مستوى ضيق فإذا نجحت تعمم التجربة وطنيا وإذا فشلت يكون الضرر محدود .

ضغط وتقليل النفقات واستثمار موارد المنطقة وترشيدها بأفضل شكل و بصورة ترضي أبنائها وتحقيق التوازن الإقليمي بين مختلف المناطق بما يتفق طبعاً مع أولويات وظروف كل منطقة.

كما تعمل الإدارة المحلية على زيادة الإيرادات العامة من خلال مساهمة أبناء المنطقة والهيئات وغيرها، وتهدف كذلك إلى تهيئة بيئة مناسبة للإستثمار لتحقيق التنمية والتوازن بين مختلف المناطق والمدن ويحد من النزوح نحو المدن.

ثالثا/ الأهداف الاجتماعية:³

إن الإدارة المحلية تلعب دورا جد مهم على المستوى الإجتماعي لأنه على مستواها يتصل الجهاز الإداري بالمجتمع فعليا خاصة وأن بناءه أصلا من أبناء المنطقة ذاتها ويمكن تلخيص جملة من الأهداف التالية:

ربط الإدارة بالمواطن وتقريبها منه والتخفيف من آثار العزلة وتخفيف الفارق الحضاري بين سكان المدن والأرياف من خلال توفير الخدمات العامة والإستثمار.

النهوض بالمجتمعات المحلية وتنميتها من مختلف الجوانب وتحقيق رفاهيتها، وحل مختلف مشاكله من خلال إشراك المواطن المحلي وتوعيته خاصة وأنها تقوم على وحدة الإنتماء بالنسبة للمقررين والمنفذين والمستفيدين.

تعميق الثقة بالمواطن باعتباره كائن إجتماعي يؤثر ويتأثر ببيئته وتعزيز الروابط الروحية بين أبناء المنطقة وشحن طاقاتهم لتحقيق المصالح المشتركة بينهم.

¹ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص78.

² مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، المرجع السابق، ص48.

وانظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 21-23.

³ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص23-25.

كل الأهداف السابقة في المجال السياسي والإداري والإقتصادي والإجتماعي تصب في وعاء التنمية المحلية ومنها التنمية الوطني الشاملة، فمحاولة حل مشاكل أي قطاع أو مجال هو بمثابة خطوة نحوى التنمية المحلية وهو ما اصطلح عليه إدارة التنمية المحلية ويقصد بها: (الجهود الإدارية المتكاملة لتحقيق التنمية المحلية بكفاءة وفعالية) فالتنمية الشاملة هي عملية مجتمعية متكاملة والنجاح أو الإخفاق في جانب منها يجد مداه في جوانب أخرى والتنمية المحلية لا تنفصل عن التنمية الشاملة ذلك لأن العلاقة بين عمليات التنمية علاقة عضوية تؤثر وتتأثر ببعضها البعض.

ومن هنا لابد وأن تعكس التنمية المحلية خصائص وأبعاد التنمية الشاملة ولكن على مستوى محلي، ومن هنا يمكن القول أن نجاح نظام الإدارة المحلية متوقف على مدى تحقيق الأهداف على المستوى الإقتصادي والإجتماعي والسياسي وصفوة القول أن التنمية هي الغاية النهائية لأي إدارة محلية.¹

إن عمل أبناء الوحدة المحلية يجد انطلاقا من كون مصالحهم مشتركة وشحد مختلف طاقاتهم والمشاركة الفعلية من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق مختلف الأهداف المرجوة من نظام الإدارة المحلية، ودون ذلك لا حاجة لهذا النظام ما دام أن السلطة المركزية موجودة .

هذي هي جملة الأهداف التي تم انتهاج نظام الإدارة المحلية لأجلها متقاسمة الأعباء مع السلطة المركزية بالعاصمة وهذه الأهداف سواء كانت سياسية أو إدارية أو إقتصادية أو تنمية كلها تصب في وعاء المصلحة العامة والتنمية الوطنية تسعى إلى اشباع الحاجات المحلية على أكمل صورة ممكنة.

خلاصة القول للإدارة المحلية وظائفها التي تقوم بها سواء على المستوى السياسي أو الإقتصادي أو الإداري أو الإجتماعي والتنموي، تتطافر هذه الأدوار فيما بينها سعيا إلى تحقيق أهداف متنوعة في البداية تبدو ذات طابع محلي لكن في الحقيقة هي أهداف ذات بعد وطني تخدم المصلحة الوطنية ككل ،لأن الدولة الواحدة تتكون من مجموع من الأقاليم والوحدات المحلية ،فقوة الجزء بالضرورة ستؤدي إلى قوة الكل والعكس صحيح فالتنمية المحلية بالتدرج ستقود إلى تنمية وطنية شاملة .

من خلا ما تقدم يتضح أن الإدارة المحلية تعتبر نظام متكامل ومستقل ، له أركانه الواجبة لقيامه بداية من الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية تتولاها هيئات مستقلة ومنتخبة من بين ومن طرف أبناء المنطقة وصولا إلى رقابة السطة المركزية دائما وذلك حفاظا على أستقرار الأمور ،ويتأثر الكثير من العوامل المتنوعة سواء السياسية أو الطبيعية أو الإقتصادية والإجتماعية وغيرها وهذا التأثير يمكن أن نلمسه بوضوح من خلال قوة هذه الهيئات المحلية وطريقة عملها وتوليها للشؤون المحلية واستجاباتها لاحتياجات المواطن المحلي من خلال مباشر الكثير من الأدوار السياسية والإقتصادية والإجتماعية والتنمية وكل ذلك لتحقيق أهداف وغايات متنوعة .

المبحث الثاني/ تاريخ وأسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية بالجزائر:

¹ زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 14-17.

إن نظام الإدارة المحلية في الجزائر كان له وجود قبل الإستعمار الفرنسي ثم واكب الحقبة الإستعمارية حينها كان مؤسس أصلا لهدف واحد وهو خدمة مصالح المستعمر ودعم إستيطانه ، وبعد الإستقلال شهد تطورات عديدة استجابة للتغيرات التي تشهدها الدولة الجزائرية ككل خاصة في المجال السياسي والإقتصادي ، ولقد كان للجزائر أسبابها الخاصة والمتنوعة التي دفعتها إلى اعتناق هذا النظام ، وفي هذا المبحث سنلقي الضوء من خلال المطلب الأول على أهم المحطات التاريخية التي شهدها نظام الإدارة المحلية أما في المطلب الثاني سنتطرق لأهم الأسباب التي دفعت الدولة الجزائرية إلى اعتماده كنظام يتقاسم الوظيفة الإدارية مع السلطة المركزية.

المطلب الأول / تاريخ الإدارة المحلية بالجزائر:

لطالما كانت الإدارة نمط من النشاط الجماعي المنظم جذوره ممتدة عبر التاريخ إلى الجماعات القديمة ذات الطابع الزراعي ومنها والرعي وغيرهما وبالتالي لا تعتبر من مستجدات عصرنا هذا، والتغيير الحاصل اليوم في أدوار وأهداف الدولة وانتقالها من دورها التقليدي الذي يهدف للمحافظة على الوضع القائم إلى دورها الجديد الهادف إلى إحداث التغييرات في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية، ما أدى بدوره إلى إحداث ثورة في وظائفها الإدارية وأساليب ممارستها ، لأن هذه الأساليب ليست بأهداف بقدر ما هي وسائل .

و الإدارة المحلية برزت كأحد أساليب التنظيم الإداري بشكل واضح المعالم بعد نشأة الدولة الحديثة مع نهاية القرن 18 م، حيث عرف انتشار كبير للمبادئ الديمقراطية وهذا النظام يختلف من دولة لأخرى، بل ويختلف داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية لأخرى سواء من حيث هيكلته وأساليبه و تشكيله ووجد أساسا لتقويض المركزية والتقليل من غلوها؛ والتي حلت محل النظم الإقطاعية حتى تضمن وحدة الدولة واستقرارها وتحقيق التوازن فيها من جميع النواحي وبين مختلف المناطق وتنفيذ السياسة العامة وتحقيق الكفاية الإدارية، وعليه يتفق الكثير على أن الإدارة المحلية هي قضية تاريخية ومتجذرة تتطور وتتغير عبر العصور وبحسب الظروف والمعطيات لكل مجتمع .

والجزائر كغيرها من الدول تبنت نظام الإدارة المحلية ، الذي شهد تطورات كثيرة أملتته ضرورات تاريخية سياسية اقتصادية واجتماعية وثقافية أي أنه ليس وليد اليوم بل هو من الأصول العميقة في تنظيم الدولة الجزائرية إبان الثورة التحريرية وبعدها وهو موروث استعماري ورغم ذلك لم يبق على حاله بل شهد تغيرات كثيرة نتيجة الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية وغيرها.

فأولى خطوات التجربة الجزائرية في التسيير المحلي كانت بعد الإستقلال إذ قبل الإستقلال وتحديد ما بين 1954 إلى 1962 مرت بتجربة أقل ما يقال عليها أنها صعبة كانت السيطرة فيها لمنظمات وسلطات عسكرية وعنصرية تخدم مخططات وأهداف الاستعمار.¹

وعمل الإستعمار الفرنسي جاهداً طيلة فترته الاستعمارية على تقويض الإدارة وعرقلتها عن أداء وظائفها الأصلية بل وجعلها دعامة تركز وجوده بالجزائر، وخدمة المعمرين الأوروبيين وتمكينهم من الاستيطان ونهب واستغلال خيرات الجزائر، معتمدة في ذلك على إدارة في ظاهرها أنظمة شبيهة بالنظام الفرنسي، لكنها في حقيقة الأمر جهاز للقمع والعنصرية و خنق حريات الجزائريين وفرض الهيمنة.²

¹ عبد الرحمان بلعياط ، مقال بعنوان: نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية ، منشورات مجلس الأمة ، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر والإشهار، الرويبة، الجزائر، 2004، ص12.

² ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعد عبد العزيز مسعود، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ب ط، 1985 ، ص8.

ورثت الجزائر نظام إداري يتكون من ثلاث مستويات هي المحافظات والبلديات ودستور 1963 قد نص في المادة 9 على أن الدولة الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد اختصاصها وامتدادها وإعتبار البلدية المجموعة القاعدية الإقليمية الإدارية الإقتصادية والإجتماعية.¹ مما يوحي أن البلدية ذات أهمية قصوى باعتبارها اللبنة الأساسية في البناء السياسي، وقاعدة اللامركزية لها أدوار كثيرة، إلا أن الاضطرابات السياسية جمدت العمل بهذا الدستور من طرف الرئيس " أحمد بن بله"، بعد أيام من دخوله حيز التنفيذ، ففي ظل هذه الظروف لم تكتسب ولم يعد للمجالس المحلية أية أهمية.² هذه المرحلة بالذات يمكن وصفها بالانتقالية، والتي امتدت ما بين سنة 1962 الى سنة 1967 لم تشهد تنظيماً إدارياً جديداً، إلا أن السعي كان حثيثاً للتخلص من المشكلات الإدارية العديدة التي خلفها الإستعمار وإيجاد وضع يستجيب للمرحلة على الأقل، مما أدى إلى القيام بإجراءات خاصة.³ وأهم ما يميزه هذه المرحلة صدور الأمر 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 والذي قضى بتمديد تطبيق النصوص الفرنسية التي كان معمول بها إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية وكذا صدور المرسوم 189/63 المؤرخ في 1985/05/16 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات. بعدها كان لابد من إصلاح نظام الإدارة المحلية الموروث عن الإستعمار فكانت أول خطوة سنة 1967 بالنسبة للبلدية و 1969 للولاية فبعد أن كان عدد البلديات الموروثة عن الإستعمار 1584 بلدية⁴ أغلبها كانت مدمرة في إمكاناتها ومواردها المالية والبشرية فتم تقليصها الى 632 بلدية سنة 1963 موزعة على 17 ولاية اعتماداً على المعيار الجغرافي لوحده وبمعدل سكان 18 ألف للبلدية الواحدة، جاء هذا نتاج إستحالة التأطير وللعدد الكبير للبلديات المشلولة، نظير العجز المالي الذي تعانیه للإختلال ما بين مواردها ونفقاتها التي تزايدت بسبب المساعدات الاجتماعية لمن أصيب بضرر إبان حرب التحرير الوطني.⁵ وبالتالي كانت أول محاولة إصلاح التسيير سنة 1963 على أساس دستور 1963 وكذا المرسوم رقم 189/63 والذي ألغى نصف عدد البلديات ليسهل تسييرها وعهد بتسييرها بداية إلى لجان خاصة ثم إلى وحدة التدخل الإقتصادي والإجتماعي لتعهد بعدها عملية التسيير إلى المجالس البلدية كخطوة نحو التسيير المحلي، منتهجين أسلوب التعيين على مستوى هذه مجالس لأن انتماج الأسلوب الإنتخابي آن ذاك غير ممكن، واستمرت هذه الفترة إلى غاية صدور الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية وهو أول قانون يعنى بالإدارة المحلية والشئ الملاحظ أن هذه الفترة الإنتقالية بعد الإستقلال لم تدم طويلاً فبعد 5 سنوات خطى المشرع خطوة أساسية نحو إصلاح الجماعات المحلية، حيث كرس مبدأ الإنتخاب على مستوى المجالس المحلية سواء الولاية والبلدية لتتم دسترته سنة 1976.⁶

¹ المادة 9 من دستور 1963، المصدر السابق.

- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات مجلس الأمة، (الإدارة المحلية التكيف مع الواقع الوطني الجديد)، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر وإشهار، الرويبة، الجزائر، 2004، ص.27.

² عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أعمال ملتقيات دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد (06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص.9.

³ أحمد محيو، المرجع السابق، ص.179.

⁴ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط.2009، ص.169.

⁵ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص.135.

⁶ الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 6، الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967 المعدل والمتمم. الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969، المعدل والمتمم. المادة 8 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

أما بالنسبة للولاية فقد تم إحداث لجان ولائية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي بموجب الأمر 16/62 تضم ممثلين عن السكان وممثلين عن المصالح الإدارية يعينهم عامل العمالة باعتباره رئيس وصاحب السلطة في هذه اللجنة مما أثر على دور هذه اللجنة حيث لم يكن سوى دور استشاري¹. وفي سنة 1967 استبدلت اللجنة الولائية الجهوية بمجلس عمالي إقتصادي واجتماعي الذي يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية وممثلين عن الحزب والنقابة والجيش بموجب الأمر 222/67 وأصبح الوالي يتمتع بسلطات أوسع باعتباره ممثل للدولة وللعمالة في جميع المجالات وبقي دور هذا المجلس هو الآخر استشاري².

بعد هذه الفترة الإنتقالية شهدت الجزائر تحولات في المجال السياسي الإقتصادي والإجتماعي والثقافي ما استلزم إعادة النظر في التنظيم الإداري، فبالنسبة للولاية فقد تأخر صدور القانون الذي ينظمها عن البلدية، بسنتين ف جاء الأمر رقم 38/69³ الذي جاء استكمالاً للنظام القانوني للجماعات المحلية وموائماً للنهج السياسي المتبع، وواضحاً حداً لنصوص المرحلة الإنتقالية، كما يجسد الإنفصال القانوني عن فرنسا كمظهر من مظاهر إستقلال الكامل وتضمن قانون الولاية هذا إنشاء ثلاث أجهزة على مستوى الولاية وهي المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي والوالي وهذا القانون كرس مفهوم الديمقراطية على المستوى المحلي، من خلال أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين إلا أنه في هذه الفترة كانت ديموقراطية تشكيل المجالس المحلية سواء على مستوى الولاية أو البلدية شكلية فقط يحكمها التوجه الإيديولوجي والإشتراكي للدولة وخضوعها لحكم الحزب الواحد وهذا ما يقره دستور 1976 من خلال المادة الثامنة⁴.

كما تعززت صلاحيات هذه الوحدات بعد دستور 1976 ووسع من تخصصاتها وصولاً إلى منح هذه الوحدات حق التدخل في المجال التشريعي، وهذا ما نستشفه من خلال المادة 150* من دستور 1976 وهذا ما لم يرد في الدساتير اللاحقة⁵.

وهذا ما دعمه الميثاق الوطني إدراكاً من المشرع لأهمية الإدارة المحلية ما أدى إلى توسيع اختصاصاتها اختصاصات اجتماعية اقتصادية وغيرها⁶.

وفي سنة 1977 أعيد التقسيم من جديد أسفر عن 704 بلدية و31 ولاية بموجب الأمر 69/74⁷ إلى غاية سنة 1984 تم إعادة تنظيم إقليم الدولة فأصبح عدد البلديات 1541 بلدية و48 ولاية بموجب قانون 09/84⁸.

عملياً رغم هذه الإصلاحات على مستوى البلدية والولاية إلا أن سيطرة المركز عليها واضحة ما أدى إلى توسيع الهوة بينها وبين المواطن كما أنها لم تجسد مبدأ المشاركة الشعبية مما استلزم إعادة التفكير في

¹ الأمر رقم 16/62 المؤرخ في 09 أوت 1962، المؤسس بموجبه لكل من عمالة التدخل الإقتصادي والإجتماعي، ج ر عدد 07، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1962، المعدل والمتمم بموجب الأمر 07/67 المؤرخ في 07 جويلية 1967، ج ر عدد 62، الصادرة بتاريخ 01 أوت 1967.

² الأمر رقم 222/67، المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، يؤسس بموجبه في كل عمالة مجلس عمالي إقتصادي واجتماعي، ج ر عدد 89، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1967.

³ الأمر رقم 38-69، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 120 121.

أنظر المادة 8 من دستور 1976، المرجع السابق.

⁵ المرجع نفسه.

* المادة 150: للمجالس الشعبية البلدية والولائية حق تقديم التماس للحكومة التي يمكنها صياغته في مشروع قانون.

⁶ الميثاق الوطني، الصادر بموجب الأمر رقم 57-76 المؤرخ في 5 جويلية 1976، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1976.

⁷ أحمد غاوي، المرجع السابق، ص 621 622.

⁸ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 110.

كيفية تمكينهما بالأدوار المنوطة بهما ، لذلك تم إصلاح قانون الإدارة المحلية للولاية وللبلدية سنة 1981 ، فبالنسبة للبلدية عدلت بالقانون 09/81 المؤرخ في 04/07/1981 أما الولاية فقد عُُدل قانونها بالقانون 02/81 المؤرخ في 14/02/1981 ، حيث تضمنت هذه القوانين تطوير دورها حتى تستجيب لمتطلبات وتطلعات المواطنين، إلا أنه يمكن وصف هذه التعديلات بالشكلية لنقص العوامل الأساسية المؤدية إلى استقلالها¹.

وفترة الثمانينات هاته شهدت فيها الجزائر مرة أخرى تحول كبير ما استلزم إجراء إصلاحات على الإدارة المحلية يتناسب وهذه التحولات لا سيما بعد صدور دستور 1989 عقب أحداث أكتوبر 1988، الذي أقر بالتعددية السياسية والحزبية كخيار حتمي لإصلاح مؤسسات الدولة التي لم تعد قادرة على مجابهة حاجات المواطنين، وكان ذلك بموافقة الشعب عن طريق الإستفتاء لتدخل الجزائر مرحلة جديدة على مستوى الحياة السياسية، وكرس من جديد على المستوى الدستوري وأقرباً للولاية والبلدية جماعتين إقليميتين من خلال المادة 15.²

هذا ما استدعى إيجاد قانون يتلاءم والظروف الجديدة وبالذات في سنة 1990 صدر قانون خاص للبلدية وآخر للولاية، وكان هذا استجابة للتحولات الحاصلة، فمن نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية والسياسية، ومن الإشتراكية إلى الليبرالية واقتصاد السوق في هذه الفترة فتح المجال أمام الأحزاب للتنافس على مقاعد المجالس المنتخبة البلدية والولائية وتأثرت اختصاصتها نتيجة هذه التحولات الحاصلة³.

وعلى ضوء هذين القانونين لسنة 1990 أجريت أول انتخابات على مستوى المجالس البلدية والولائية وذلك سنة 1991 والتي أحرز فيها نفس الحزب أغلبية المقاعد وهو الحزب الإسلامي أو الجبهة الإسلامية للإنقاذ مما سبب أزمة سياسية للجزائر، أدت الى حل هذا الحزب وحل المجالس المحلية المنتخبة فزادت التوترات والمشاكل الناجمة خاصة عن التعددية التي تعتبر في أولى خطواتها، وتحتاج إلى مزيد من الوقت لنضجها فقد رافق تطبيق القانونين إضطرابات داخلية، وتحديات كبيرة فرضتها الظروف القائمة آنذاك الناتجة عن تدهور المحيط السياسي والمؤسسي، وبلغت هذه التوترات ذروتها ما جعل نظام اللامركزية في الجزائر يدخل في مرحلة انتقالية وإعلان حالة الطوارئ وخلال هذه الفترة تم تنصيب المندوبيات التنفيذية المؤقتة بدلا من المجالس المحلية المنتخبة، إلى غاية استئناف انتخابات المجالس المحلية المنتخبة سنة 1997.⁴

فمن خلال تعيين المندوبين التنفيذيين هذا يعني أن السلطة لم تعد بيد الشعب.⁵
وفي سنة 2000 تم إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها حيث كلفت بإصلاح وتنظيم الإدارة المحلية.⁶

¹ القانون رقم 90/81 المؤرخ في 04/07/1981، المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لسنة 1967، ج ر العدد 27، المؤرخة في 07/07/1981.

القانون رقم 02/81 المؤرخ في 24/02/1981، المتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، ج ر العدد 7، المؤرخة في 17/02/1981.

² مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 3، 2009، ص 353 .

دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مضمي في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 9 الصادرة في 01 مارس 1989.

³ قانون رقم 90-08، المرجع السابق.

قانون رقم 90-09، المرجع السابق.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 92/44 مؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10 الصادر في 9 فبراير 1992. وتم تمديدها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93/02 مؤرخ في 6 يناير سنة 1993 ، يتضمن تمديدي حالة الطوارئ، ج ر عدد 8 الصادرة بتاريخ 19 يناير 1993.

⁵ مصطفى كراحي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (02) ، جامعة الجزائر، الجزائر، 1996، ص 353.

⁶ المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 2000/372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر عدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.

وبعد ما يقارب 20 سنة من تطبيق قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 كان لابد من إعادة بناء وتحيين المنظومة القانونية للإدارة المحلية بما يتماشى والمعطيات الجديدة، تراعي فيه إصلاح الإدارة المحلية وغرس المبادئ الديمقراطية وإشراك المواطن بالدرجة الأولى لتسيير شؤونه المحلية وتدعيم اختصاصات ودور الإدارة المحلية في عملية التنمية، وقد قرر رئيس الجمهورية مجموعة من الإصلاحات استخلصت من خطابه الموجه للأمم يوم 15 أفريل 2011 ودعمها بالتعليمات خلال اجتماع للوزراء المنعقد بتاريخ 02 ماي 2011 فتوج ذلك بإصدار قانون البلدية سنة 2011 والولاية سنة 2012.¹

حيث يحتوي قانون البلدية رقم 10/11 على 222 مادة أما قانون الولاية رقم 07/12 على 181 مادة وجاء استجابة لمتطلبات إصلاح الإدارة المحلية وتكييفها وفقا للمتطلبات العالمية، لا سيما التنمية بأبعادها المختلفة والديموقراطية التشاركية.² بالرغم من أن الإدارة المحلية أخذت اهتمامًا في المنظومة القانونية الجزائرية، إلا أنها لم تحظى بالتموقع الإيجابي الذي يمكنها أن تكون فاعلا أساسيا في النظام الهرمي للسلطة، ولا تكفي القوانين وحدها لإيجاد دولة القانون والمؤسسات وترسخ الديمقراطية كثقافة وسلوك، فهي لا تقرر ولا تنزل بل تبني كل يوم لبنة بأخرى.³

بعد ذلك وسعيا لتحقيق الرشادة الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن وتطوير التنظيم الإداري وبالذات في سنة 2015 بالإضافة إلى التقسيم الإداري بموجب القانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁴ تم استحداث عشرة مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 140/15.⁵

وهذه المقاطعات الإدارية هي عبارة عن هيئة إدارية محلية مستحدثة تتولى مهمة التنسيق والرقابة على البلديات التابعة لها ومصالح الدولة المتواجدة بها، حيث تباينت تسمياتها من فترة زمنية إلى أخرى كاستعمال مصطلح الدوائر الحضرية الذي جاء به الأمر رقم 15/97 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، وكذلك مصطلح الدوائر الإدارية الذي جاء به المرسوم الرئاسي رقم 45/2000 المتعلق بدستورية الأمر 15/97 ثم تبع ذلك مباشر بالمرسوم التنفيذي رقم 141/15 المتضمن تنظيم هذه المقاطعات الإدارية إلى ثلاثة هياكل أساسية هي: الإدارة العامة للمديريات المنتدبة مجلس المقاطعة، وبدورها قامت بتقسيم الإدارة العامة إلى الأمانة العامة الديوان مصالح التنظيم والشؤون العامة للإدارة المحلية إلا أن هذه التقسيم انتقد وبشدة نظرا للثغرات التي تشوبه لا سيما وأنه لم تحدد الطبيعة القانونية لهذه المقاطعات والشخصية المعنوية والتي تعد عنصر أساس لقيام نظام الإدارة المحلية والنص المنشئ لهذه المقاطعات لم يحدد الطبيعة القانونية لها حيث اكتفى بذكر تنظيمها وتشكيلها ومهامها فقط.⁶

¹ وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص 4.

وزير الداخلية والجماعات المحلية، المصادقة على النص القانوني المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، السنة الثانية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2011، ص 7.

² القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

قانون رقم 7/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ عمر فرحاتي، المرجع السابق، ص 12.

⁴ المادة 1 من القانون رقم 09/84 المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد 23، الصادرة في 09 فيفري 1984، ص 139.

⁵ المرسوم الرئاسي رقم 140/15، مؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، ج رعد د 29، الصادرة في 31 ماي 2015، ص 2.

⁶ شرشاري فاروق، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في ضوء المرسوم الرئاسي 140/15، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، الجزائر، المجلد 15، العدد 01، تاريخ النشر 12/06/2017، ص 483 485.

- أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 140/15، المرجع السابق، ص 6.

وفي أوت 2018 قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتحضير مشروع تمهيدي لقانون جديد يتعلق بالجماعات الإقليمية وقد سببت ذلك نتيجة التحولات الهامة التي تشهدها بلادنا على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والإقتصادية، التي كان لها الأثر البالغ في تسيير الهيئات في الدولة ومنها الإدارة المحلية، خاصة مع الإصلاحات الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري شهر مارس 2016 القائم على الديمقراطية والتعددية ودولة القانون والحوكمة وغيرها، وهذا كان له أثر في تدعيم اللامركزية وتجسيدها، وقد أظهر القانونين 11/10 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية محدوديتهما في مواكبة مختلف التغييرات الحاصلة والإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري 2016، ومن هنا كان من الواجب إيجاد نظام جديد وملائم بإمكانه مساندة مختلف التغييرات الحاصلة، لتأتي المبادرة بمشروع تمهيدي لقانون الجماعات المحلية.

وحسبهم فإن هذا المشروع سيحدث تغيير حقيقي على مستوى تسيير المجالس المحلية المنتخبة إذ ستمارس اختصاصاتها في ظل احترام دولة القانون والديموقراطية التشاركية واللامركزية وضبط سلطة الوصاية حيث تتم ممارستها في ظل أحكام هذا المشروع، إضافة إلى منح استقلالية أكبر في ممارسة الاختصاص لاسيما في مجال الإستثمار وكذا محاولة عصرنه الإدارة المحلية وخصص لها المشروع في الأخير فصلا لحكومة المدينة والحضيرة الكبرى دعما للتنمية على مستوى الأقاليم¹. حيث يبقى هذا مجرد مشروع إلى غاية صدوره في قانون يطبق فعليا على مستوى الإدارة المحلية.

ونافذة القول نظام الإدارة المحلية هو مسألة تاريخية بالدرجة الأولى تتطور وتختلف تبعا

لخصائص ومعطيات وظروف كل مجتمع سواء السياسية الاجتماعية والإقتصادية.

ونظام الإدارة المحلية بالجزائر ليس ببعيد عن ذلك إذ من خلال ما سبق مره هو الآخر بمراحل تراوحت بين المد والجزر حيث أثرت فيه كثير من العوامل تاريخية وسياسية واقتصادية وغيرها خاصة وأن الجزائر دولة حديثة الإستقلال، والمراحل التي مر بها هو انعكاس للتطورات التي مرت بها الجزائر على جميع المستويات ومنظومة القوانين التي تخص الإدارة المحلية هي محاولة لتكييف نظام الإدارة المحلية وفقا للتحولات التي تشهدها الجزائر ساعية إلى تكريس الديمقراطية المحلية عن طريق تكريس قوانين تعكس التنظيم الديمقراطي للإدارة المحلية، ولكن هل القوانين الحالية تخدم هذه الأهداف ومنسجمة مع التغييرات الحاصلة وقادرة على تفعيل دور الإدارة المحلية لاسيما في مجال التنمية وإرساء الديمقراطية التشاركية الحقنة والوصول إلى إدارة محلية رشيدة أم لا تزال هذه القوانين قاصرة عن ذلك وهي بحاجة إلى تعديل وتعديل أكثر، وهل مشروع القانون المنتظر صدوره في شكل قانون من شأنه أن يحقق ما لم تحققه القوانين السابقة.

المطلب الثاني / أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية بالجزائر:

من خلال المحطات التاريخية التي شهدتها نظام الإدارة المحلية بالجزائر يتضح ان الدولة الجزائرية كغيرها من الدولة دفعتها جملة من الأسباب إلى اعتناق نظام الإدارة المحلية يمكن تلخيصها فيما يلي²:

¹ مشروع قانون تمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، أوت 2018، الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[HTTP://WWW.INTERIEUR.GOV.DZ/INDEX.PHP/AR/](http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/)

² مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 6-8.

وانظر عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 57-58.

تطورت مسألة الديمقراطية لدى الشعوب فانتقلت من ديموقراطية المؤسسات السياسية إلى ديموقراطية المؤسسات الإدارية وبالتالي أصبحت اللامركزية الإقليمية حتمية تفرض نفسها وتقود لمشاركة المواطنين المحليين في تسيير الشؤون المحلية بأنفسهم عن طريق انتخاب ممثلهم، كما أن الإدارة المحلية تعد الأساس السياسي لإعادة تنظيم الدولة الديمقراطية وهذا متوقف على نظام الإدارة المحلية، فتم إعادة بناء الدولة بالعودة إلى أساسها بدءاً بتنصيب الهيئات القاعدية وصولاً إلى المؤسسات الوطنية، أي أن الإدارة المحلية هي تجسيد فعلي للديموقراطية على المستوى المحلي فهي تعبر عن الإرادة المحلية في تسيير الذات وهي وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم.¹

وتعتبر الانتخابات الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وألية قانونية تهدف إلى إشراك المواطن في تسيير الشؤون العامة المحلية جنباً إلى جنب مع الدولة، حيث أحدثت العملية الانتخابية طفرة في العلاقات السياسية والمرجعيات الديمقراطية على اعتبار أنها من الآليات المرسخة لها، وإزدادت أهمية الانتخابات بالنظر إلى دورها الفعال في تحقيق التمثيل السياسي لكافة الطوائف دون تمييز أو إضطهاد أساسه الدين، الجنس، العرق، وبما أن الانتخابات من أساسيات الممارسة الديمقراطية فهي من دعائم ومقومات اللامركزية الإقليمية، إذ تحقق الانتخابات للجماعات المحلية الإستقلالية المطلوبة والتي بدونها تكون في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية، ومتى إنعدم إستقلال الجماعات المحلية إنعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني وهو ما يعكس الأهمية البالغة للانتخابات بالنسبة للإدارة المحلية.²

وبعد استقلال الجزائر وما زاد الأمر حدة أيضاً هو الفراغ الإداري الرهيب الذي شل المؤسسات الإدارية نتاج الهجرة الجماعية للموظفين والإداريين الأوروبيين³ ونظام الإدارة المحلية بالجزائر بهذا الشكل هو عبارة عن موروث استعماري استخدمت طوال فترة الإستعمار كجهاز قمعي ضد المواطنين الجزائريين وبالتالي كان لابد من الإسراع بعد الإستقلال وحتى قبله إلى استبداله بنظام شعبي ينبع من بين السكان المحليين لخدمة مصالحهم المشتركة.

الفرع الثاني/ الأسباب الاقتصادية والإدارية :

انتهاج الجزائر للإشترابية بعد الإستقلال كأسلوب للتنمية الشاملة والسريعة خاصة بعد الدمار الذي خلفه الإستعمار، ما يجعل التنمية اختصاص أصيل للدولة ويثقل كاهلها وبالتالي لابد من انتهاز نظام الإدارة المحلية ويكون مجهودها مكمل للسلطة المركزية، كما أن التغيير الذي طرأ على نشاط الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة المختصة بالدفاع الأمن والقضاء إلى الدولة المتدخلة في المسائل الإجتماعية، الاقتصادية وغيرها وهذا ما استلزم إنشاء هيكل لمساعدة الدولة وعلى رأسها الإدارة المحلية .

وانظر كذلك عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 61 62.

¹ جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 3.

² سامي الوافي النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الإجهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 15، سبتمبر 2017، ص 338.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 109.

وكثيرا ما يوضع نظام الادارة المحلية أنه نظام للحد من مخاطر المركزية، كما أنه ضرورة إدارية لا سيما بعد تفاقم العمل الإداري في العصر الحديث، لذلك فهو يختلف من دولة لأخرى، بل يختلف داخل الدولة الواحدة من زمن لآخر، وذلك حسب الظروف السائدة فيها¹. ومع تطور وظائف الدولة لم يعد بالإمكان إدارة جميع الخدمات والأنشطة من مركز واحد بدقة وفعالية وبالسرعة المطلوبة، بالعكس ستكون نوع من البيروقراطية في انجاز الخدمات والإدارة المركزية أصبحت غير قادرة على انجاز جميع المهام وهكذا كان لا بد من تفتيت الوظيفة الإدارية بين أكثر من سلطة لتخفيف العبء على السلطة المركزية.

الفرع الثالث / الأسباب الجغرافية:

تقوم الإدارة المحلية قبل كل شيء على أساس جغرافي إذا تعتبر نقطة الإنطلاق لرسم الخريطة الإدارية في أي دولة فكثيرا ما يتم ضم الأقاليم المتشابهة في تضاريسها إلى بعضها البعض وتشكيل وحدات إقليمية منسجمة طبيعيا².

والدولة الواحدة تختلف من الناحية الجغرافية ومن حيث الكثافة السكانية وهذا يفرض بالضرورة لإستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، والدراسات أجمعت أن مشاكل التعليم والصحة والنقل والفلاحة والري وغيرها ليست نفسها في كل المناطق مما يستوجب تسييرها محليا، كما أن اتساع الرقعة الجغرافية للجزائر مما يشجع على تقسيمها إلى وحدات إقليمية لها مجالس تمثل السكان وتتولى شؤونهم دون انتظار تدخل السلطة المركزية في كل كبيرة وصغيرة .

أي أن التفاوت بين أجزاء الإقليم له تأثير كبير للأخذ بنظام الإدارة المحلية، ذلك نظرا للاختلاف القائم بين الأقاليم سواء من الناحية الجغرافية أو البشرية وحتى المالية، فهناك مناطق قريبة من العاصمة ومناطق بعيدة عنها ووجود مدن مكتظة بالسكان ومدن غير مكتظة ومناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لا تزخر بها، ونظرا لهذه الإختلافات من الصعب تصور وجود جهاز مركزي واحد بالعاصمة يسير هذه الإقليم على اختلافها فكلما كان مركز التسيير قريب من مشاكل الإقليم كلما كان التسيير أحسن.³

لهذه الأسباب خاصة بعد أن تأكد للدولة الجزائرية فشل التنظيم الموروث عن الإستعمار الذي اصطدم بالواقع المحلي الجزائري الذي يختلف كلياً عن الأنظمة التي أوجدها المستعمر لدعم أطماعه في البقاء وتقوية استيطانه حيث كانت مجرد أجهزة بالية حتى محاولات إصلاحها فشلت، فكان لا بد من انتهاج نظام آخرعله يحل الإشكال القائم فكانت الإدارة المحلية هي النظام المؤهل لتسيير الشؤون المحلية وإشباع حاجات المواطن، وما ثبت ذلك هو مجموع التغييرات المصحوب بمجموع النصوص القانونية التي تتالت منذ الإستقلال إلى يومنا هذا .

وبالتالي الإدارة المحلية الجزائرية في صورتها الحالية هي ليست وليدة اليوم بل تعود إلى زمن طويل برزت معالمه بصورة خاصة بعد الإستقلال وكان للجزائر أسبابها الخاصة في انتهاج هذا النظام، وقد شهد تطورات كثيرة ومتنوعة مست كل جزئية في هذا النظام ففي كل مرة كان المشرع يحاول تطوير نظام الإدارة

¹ علي السلي، الإدارة العامة، مكتبة غريب، القاهرة، مصر، ب ط، ص 67.

² نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 10، 2012، ص 161.

³ بسمة عولبي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية بالجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد الرابع، ص 259.

المحلية من خلال مجموع القوانين والتنظيمات التي كانت تصدر وتعديل في كل مرة ، وذلك تماشيا مع معطيات كثيرة خاصة وأن الإدارة المحلية اليوم أصبحت ذات ارتباط متكامل مع أنظمة أخرى ومصطلحات كثيرة كالمشاركة والديموقراطية والتنمية والحكم الراشد وغيرها.

المبحث الثالث / تطبيقات نظام الإدارة المحلية بالجزائر:

بعد الإستقلال أخذت معالم تطبيق الإدارة المحلية بالجزائر يتضح شيئا فشيئا ويمر بالعديد من التغييرات كما سبق وأن تطرقنا إليه وكل ذلك كان في سبيل تطبيق نظام إدارة محلية في صورة تماشى وطبيعة الدولة الجزائرية فتراوحت هذه التغييرات بين مد وجز صاحبته جملة من النصوص القانونية التي تقن ذلك لتصل إلى الصورة الحالية حيث يتجلى تطبيق نظام الإدارة المحلية بالجزائر في هيئتي البلدية والولاية، والمحددتين بنص الدستور من خلال المادة 16 منه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

وللتفصيل في ذلك تناولنا ثلاث مطالب رئيسية في هذا المبحث حيث خصصنا المطلب الأول لهيئة البلدية أما المطلب الثاني تناولنا فيه هيئة الولاية وذلك دائما على ضوء قانوني البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 ، لنخصص في الأخير مطلبا سنناقش فيه مركز المقاطعة الإدارية في تنظيم الإدارة المحلية بالجزائر.

المطلب الأول / البلدية :

تعتبر البلدية قاعدة الإدارة المحلية في الجزائر واللبننة الأولى في بنائها الإداري ، تكتسي أهمية بالغة أحاطها بها الدستور وكذا الممارسة العملية سواء من حيث التنظيم أو الإختصاص كونها أقرب إدارة للمواطن المحلي والأدري باحتياجاته دون أن ننسى أنها منبثقة عن إختياره .

الفرع الأول / تعريف البلدية:

تعرف بأنها وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا.¹

وعرفها المادة (01) من القانون 10/11: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب القانون².

فالبلدية هي الخلية الأولى والأساسية في التنظيم الإداري للدولة الجزائرية تتمتع بأهم خاصية وهي الإستقلال بموجب الإعتراف لها بالشخصية المعنوية والذمة المالية ولا تنشأ إلا بموجب قانون.

الفرع الثاني/ هيئات البلدية:

تضم البلدية ثلاث هيئات هي: المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، والهيئة المستحدثة المتمثلة في الأمين العام.

أولا / المجلس الشعبي البلدي: هو عبارة عن هيئة مداولة إعتبره الدستور من خلال المادة 17 قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³.

¹ ناجي عبد النور ، المرجع السابق، 104.

² المادة 1 من قانون البلدية 10/11، المرجع السابق.

³ المادة 17 من دستور 2016، المرجع السابق.

هو جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولية إعداد السياسات المحلية، وتولي المجلس الشعبي البلدي مسؤوليات الإشراف عن تنفيذها، يتكون من منتخبين يتم اختيارهم من سكان البلدية، بالاقتراع العام السري والمباشر، لمدة عضوية تدوم خمس سنوات كاملة، ويتناسب عدد أعضاءه بحسب عدد ساكني البلدية 13 عضواً هو الحد الأدنى بعد أن كان سبعة (07) في القانون السابق والحد الأقصى هو 43 عضواً، والغاية من رفع عدد أعضاءه هو زيادة فرص مشاركة للمواطنين المحليين في التسيير المحلي من جهة وكذا توزيع العمل بداخله بشكل أفضل وأكثر عدلاً¹. وقد نصت المادة 80 من قانون الإنتخابات: يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ب 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

ب/ تسيير المجلس الشعبي البلدي:

يتم تسيير المجلس العبي البلدي عن طريق

1/ الدورات :

لتسيير أعمال المجلس يعقد عدة دورات تجرى خلالها عدة مداولات كما يشكل لجانا متخصصة² وهذه الدورات قد تكون عادية كما يمكنه ان يعقد دورة غير عادية ودورة استثنائية، حيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرن ولاتتعدى مدة كل دورة خمسة (5) حيث يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو من ثلثي اعضائه، ويمكنه أن يعقد دورة استثنائية في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى.³

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنه تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁴

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية. وترسل الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتدون بسجل مداولات البلدية حيث تسلم الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي

¹المادة 80 من القانون العضوي رقم 10/16، المتضمن نظام الإنتخابات، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج ر العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ب ط، 2013، ص 78.

³ المادة 16 17 18 من قانون البلدية 10/11، المرجع السابق.

⁴ المادة 19 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

البلدي بمقر سكتانهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة مقابل وصل استلام ،ويمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الإستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل وفي هذه الحال يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات.¹

لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الإستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، ويمكن لعضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره، ليصوت نيابة عنه ولا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة ولا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة.²

2/ المداولات :

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحكمها القواعد الأساسية الآتية :

جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ،وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة .

غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل:

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

-دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام

وفي هذا السياق فإن المواطنين يتمتعون بحق الإطلاع على مداولات المجلس سواء بحضوره إلى الجلسات أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية خلال الأيام الثمانية الموالية للدورة أو بالإطلاع المباشر على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها.³

تجرى وتحرر المداولات باللغة العربية وتتخذ بالأغلبية المطلقة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس ويمكن التصويت بالوكالة، وعلى أية حال هذه المداولات ليس لها الطابع التنفيذي إلا بعد صدور قرار من الهيئة التنفيذية وفقا للإجراءات السارية المفعول.⁴

3/ اللجان:⁵

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

-الإقتصاد والمالية والإستثمار،

-الصحة والنظافة وحماية البيئة،

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،

-الري والفلاحة والصيد البحري،

-الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

¹ المادة 21 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

² المادة 23 24 من قانون البلدية ، المرجع نفسه.

³ محمد الصغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق ،ص 80.

المادة 26 من قانون البلدية10/11، المرجع السابق.

⁴ محمد الصغير بعلي ، المرجع نفسه ، ص 80.

⁵ المواد من 31 إلى 36 من قانون البلدية10/11، المرجع السابق.

-ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،
 -أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة،
 -خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة،
 -ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.
 تحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيسه.

تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.
 يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في هذا القانون.
 يجب أن تتضمن تشكيلة هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي، وتنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها، وتجتمع هذه اللجان بناء على طلب من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكنها اللجوء إلى الإستشارة.
 ثانيا / رئيس المجلس الشعبي البلدي:

وهو بمثابة الهيئة التنفيذية ويكفي أن يكون عضوا في المجلس الشعبي البلدي كباقي الأعضاء حيث يجب أن تتوفر فيه بدهة شروط الناخب والمنتخب أو يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف جميع أعضائه ، على خلاف المادة (48) من القانون السابق الملغى، التي تتيح للقائمة الحائزة على أغلبية المقاعد فقط من اختياره وهذا ما يبدو واضحا من خلال أحكام المادة 65 من قانون البلدية 2.11/10

يتم تنصيب الرئيس في أجل 15 يوما من تاريخ إعلان نتائج الإقتراع في حفل رسمي يحضره أعضاء المجلس الشعبي البلدي بدعوة من الوالي الذي يتولى رئاسته على أن يعلن محضر التنصيب للعموم بالإلصاق في مقر البلدية وبمختلف الملحقات الإدارية البلدية ويبلغ الوالي بذلك، ويتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي التفرغ لأداء مهامه وعدم الجمع بين رئاسة المجلس وأيه مهنة أخرى، كذلك يتعين عليه الإقامة بإقليم البلدية.³

وطبقا لأحكام المادة 71 من قانون البلدية 10/11 تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى إنتهاء المهدة في الحالات الآتية الوفاة الإستقالة التخلي عن المنصب المانع القانوني، ويستخلف طبقا لأحكام المادة 65 من قانون البلدية 4.10/11.
 ثالثا/ إدارة البلدية:⁵

تنص المادة 125 من قانون البلدية :للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية
 ومن ثم فإن أجهزة البلدية الإدارية الدائمة تتمثل في :
 أ/ الأمين العام للبلدية:

¹ محمد الصغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق ، ص 85.

² المادة 65 من قانون البلدية 10/11،المرجع السابق.

³ محمد الصغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق،ص88.

⁴ المادتين 71- 65 من قانون البلدية 10/11،المرجع سابق.

⁵ محمد الصغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق ، ص 97 - 101.

المواد من 125 126 127 128 129 133 134 135 136 137 138 من قانون البلدية 10/11،المرجع السابق.

استحدثت كهيئة جديدة إلى جانب الهيئات التقليدية في البلدية وهو من الأجهزة الإدارية الدائمة بالبلدية ، ويحدد التنظيم شروط تعيينه وأيضاً حقوقه وواجباته بحسب المادة (127) و (128) من قانون البلدية 11/10، وأوكلت له صلاحيات كثيرة طبقاً لأحكام المادة 129 من قانون البلدية كما يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على مختلف الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات، بالإضافة إلى ضمان تحضير اجتماع المجلس الشعبي البلدي وضمن تنفيذ القرارات المتعلقة بالمداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين ، كما يتولى الإشراف على مختلف المصالح البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

ب/ المندوبيات:²

طبقاً لأحكام المادة 133 من قانون البلدية 10/11 يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها وتحدد قواعد تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم، ويحدد عددها بموجب مرسوم وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى اعتماداً على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام، وهذا طبقاً لأحكام المادة 136 من قانون البلدية .

تتولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، ويحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة المرافق العامة المعنية ويوفر الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيرها وهذا طبقاً لأحكام المادة 137 من قانون البلدية .

ينشط المندوبية البلدية منتخب يدعى المندوب البلدي ويعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس يساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من الأمين العام للبلدية، ويتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وباسمه ويتلقى تفويضاً بالإمضاء وهذا طبقاً لأحكام المواد 134 135 من قانون البلدية.

ج/ الملحق الإداري:³

عندما يكون من الصعب الإتصال بين المقر الرئيسي للبلدية أو جزء منها لبعده المسافة أو الضرورة يحدد المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ملحقة إدارية، ويحدد مجال اختصاصها ويعين لها مندوباً خاصاً الذي يعين من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويراعي قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المهني من البلدية ، ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتلقى باسمه تفويضاً بالإمضاء ويتولى المندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية وهذا طبقاً لأحكام المادة 138 من قانون البلدية .

د/ المصالح البلدية:⁴

تنص المادة 126 من قانون البلدية يتحدد تنظيم إدارة البلدية طبقاً لهذا القانون وحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها لاسيما المتعلقة منها بما يأتي:

-الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين،

-تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها، وحماية العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها،

-مسك بطاقيّة الناخبين وتسييرها،

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 97 98.

المواد 125 127 128 129 من قانون البلدية، المرجع نفسه.

² قانون البلدية، المرجع السابق، من المادة 133 إلى المادة 137 .

³ المرجع نفسه المادة 138 .

⁴ المرجع نفسه، المادة 126 .

- إحصاء المواطنين حسب شرائح السن، المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية،
 - النشاط الإجتماعي،
 - النشاط الثقافي والرياضي،
 - تسيير الميزانية والمالية،
 - مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة،
 - تسيير مستخدمي البلدية،
 - تنظيم المصالح التقنية البلدية وتسييرها،
 - أرشيف البلدية،
 - الشؤون القانونية والمنازعات.
- تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

والقاعدة العامة أن تسيير هذه المهام تتولاها البلدية مباشرة حيث أنها تدخل في التنظيم الداخلي للبلدية

في الأخير يتضح بأن البلدية هي اللبنة الأساسية في تنظيم الإدارة المحلية الجزائرية تتكون من مجموع من الهياكل والمصالح المتكاملة فيما بينها تتقاسم الأعباء المحلية وتتعاون على تسيير الشؤون المحلية بالشكل الذي يضمن استمرارها واطرادها في تقديم الخدمة العامة والتكفل بباقي المجالات على مستوى تراب البلدية، والقانون الحالي للبلدية 10/11 إستحدث هيئات لم تكن موجودة من قبل مثل الامين العام والهدف من ذلك هو ضمان المرونة والسرعة والدقة في العمل .

المطلب الثاني/ الولاية:

الولاية هي الهيئة الثانية في تنظيم الإدارة المحلية بالجزائر والأعلى في سلم الترتيب اللامركزي بالنسبة للبلدية تتشكل هي الأخرى من مجموعة من الهياكل والمصالح التي تضمن لها تولى تسيير الشؤون المحلية على مستوى الولاية .

الفرع الأول/ تعريف الولاية:¹

هي الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية التي تعلو البلدية، وهي ذات طبيعة مزدوجة كونها تمثل الدولة من جهة باعتبارها هيئة غير ممرضة للدولة وامتدادا لها، وهي جماعة إقليمية ومجالا لمشاركة المواطنين من جهة ثانية، كما تعد فضاء ومجالا لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، وقد عرفتها المادة (01) من القانون 07/12 المتعلق بالولاية:الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممرضة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب، وتحديث بموجب القانون"، وكل ذلك لتعزز ارتباطها بالدولة من خلال الوالي ممثلها على مستوى

¹ المادة 1 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

الولاية واعتمادها كجهة لامركزية أيضا، تعمل على المساهمة في التنمية إلى جانب الدولة وتعتبر كواسطة بين الإدارة المركزية واللامركزية.

الفرع الثاني / هيئات الولاية :

حددت المادة 2 من قانون الولاية 07/12 للولاية هيئتان هما:¹

-المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

أولا/ المجلس الشعبي الولائي:

طبقا لاحكام المواد 12 13 من قانون الولاية فلهذه الأخيرة مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي. وهو هيئة المداولة في الولاية، يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم.²

أ/ تشكيلته:

وهو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهير على شؤونه ورعاية مصالحه، يختارهم سكان الولاية بالإقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مشترطا تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة (5) خمس ويتراوح عدد أعضائه بين (35) و (55) ، بالتناسب مع عدد السكان في الولاية بحسب المادة (82) من القانون 10/16 المتعلق بنظام الإنتخابات.³

المادة 82 : يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة .
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ب 250.000 و 650.000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ب 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ب 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ب 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو يفوقه.

ب/ تسيير المجلس الشعبي الولائي:

1/الدورات:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة الدورة منها خمسة عشر 15 يوما على الأكثر، تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها ولا بد من إجرائها في هذه التواريخ وإلا عدت باطلة ،ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه بطلب من الوالي.

تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها، كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.⁴

¹المادة 2، المرجع نفسه .

²المرجع نفسه، المواد 12 13 .

³المادة 82 من القانون العضوي 10/16، المرجع السابق.

⁴محمد الصغير بيلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص ص 108 109.

المواد 14 15 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

-ترسل الإستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئي، وتدون في سجل مداوات المجلس الشعبي الولائي، ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاوره الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب، ويرسل الرئيس الإستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني، وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة أيام كاملة على الأقل من الإجتماع ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الإستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات¹.

-لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكتمال النصاب القانوني، فإن المداوات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، ويمكن لعضو المجلس الشعبي الولائي الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء من اختياره ليصوت نيابة عنه. ولا يجوز لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة.²

2/ المداوات:³

تجرى مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداوات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله ويتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.

وتجرى مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية. كما أنها تكون علنية إلا أنه يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين :

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية،

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

تتم المصادقة على المداوات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين وفي حالة التساوي يرجح صوت الرئيس.⁴

3/ اللجان :

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

-التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،

-الإقتصاد والمالية،

-الصحة والنظافة وحماية البيئة،

¹قانون الولاية، المرجع السابق، المواد 16 و 17 .

²المرجع نفسه، المواد 19 و 20 .

³المرجع نفسه، من المادة 22-26 .

⁴المرجع نفسه المادة 51 .

-الإتصال وتكنولوجيات الإعلام،

-تهيئة الإقليم والنقل،

-التعمير والسكن،

-الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،

-الشؤون الإجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،

-التنمية المحلية، التجهيز والإستثمار والتشغيل.

و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي، ويرأس اللجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها وتعتبر اللجنة الخاصة منحلة عند انتهاء أشغالها¹.

كما يمكن أن تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضائه الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين. ويحدد الموضوع والأجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها، يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة أي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته².

ثانيا/ الوالي:

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتدادا لها، وهو الوسيط بين الولاية والسلطة المركزية³، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية، كما يعد من المناصب السامية أو العليا للدولة يحظى بمكانة مرموقة ومركز عالي عند السلطة الإدارية المركزية نظرا للمركز المشغول والوظائف المناطة به، وقد كرست المادة 110 من قانون الولاية ذلك بالقول "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة"⁴.

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون استشارة أو توجيه من أية جهة أخرى، هذا طبقا لأحكام المادة 92 من الدستور في فقرتها العاشرة حين أكدت "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية 10-الولاية"⁵.

مع العلم أن مهامه تنتهي بنفس الطريقة.

لكن ليس هناك قانون أساسي خاص بالولاية يضبط مركزهم القانوني لكن المادة 123 من قانون الولاية بشرت بأن مرسوما سيحدد القانون الأساسي لسلك الولاية، لينهي الجدل القائم حول بيان النظام القانوني المنظم لهم⁶.

ثالثا/ إدارة الولاية:⁷

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها.

¹ قانون الولاية، المرجع السابق، المواد 33 34 .

² المرجع نفسه، المواد 35 36 .

³ مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص159.

⁴ المادة 110 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

⁵ المادة 92 من دستور 2016، المرجع السابق.

⁶ المادة 123 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

⁷ المرجع نفسه، المادة 127 128 .

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك، وتكيف إدارة الولاية حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وكذا طبيعة الولاية وخصائصها فإلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي تتوفر بالولاية إدارة تتألف من العديد من الأجهزة تتمثل في :

أ/ الكتابة العامة :

تتكون الكتابة العامة أو الأمانة العامة من مجموع من المصالح حسب أهمية الولاية مقسمة إلى مكاتب

يشرف عليها الأمين أو الكاتب العام للولاية وتتمثل مهمة الأمين العام تحت سلطة الوالي في¹ :

- يسهر على العمل الإداري ويضمن استمرارته،

- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة بالولاية،

- ينسق أعمال المديرين بالولاية ،

- ينشط الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها،

يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها ،

وبهذه الصفة يكلف بما يلي:

- يجتمع كلما دعت الضرورة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس ولاية المعنيين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية ويعلم الوالي بسير الأشغال ،
- ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار بالولاية ويسهر على تنفيذها ،
- يتابع تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية ،
- ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذه المجلس وبعدها يتولى كتابتها
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية،
- يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره .

ب/ المفتشية العامة :

تنشأ بكل ولاية مفتشية عامة كجهاز داخل إدارة الولاية حيث يسيرها مفتش عام بمساعدة مفتشين مساعدين تحت السلطة الرئاسية للوالي ولها اختصاصات تتمثل في :

- تتولى المفتشية العامة للولاية تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهياكل والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 215/94.
- تقوم باستمرار بمراقبة الهياكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نوعية الخدمات .
- تسهر على الإحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهمان والمطبقين على مهام أعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي المذكور اعلاه.
- يمكنها بناء على طلب الوالي من القيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة بمهام وأعمال نفس الأجهزة والمؤسسات المذكورة بالمادة الأولى .

ج/ مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية:²

تنشأ داخل إدارة الولاية أجهزة ومصالح تتمثل >أساسا في المديرية التالية:

¹ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في 23 جويلية 1994. المحدد لأجهزة الولاية والإدارة بالولاية وهيكلها .

² محمد الصغير بعلی، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 120 121.

مديرية التقنين والإدارة وقد حددت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 217/94 بالتفصيل صلاحيات هذه المديرية مديرية الإدارة المحلية تتمثل مهمتها الأساسية في التنسيق بين الولاية والبلديات وممارسة الوصاية .

د/ الديوان :

هو جهاز يوضع تحت إشراف الوالي ويتولى إدارته رئيس الديوان كما يساعده ملحقون بالديوان يتراوح عددهم 5 و10. حسب أهمية الولاية ، وله أهمية معتبرة في في تسيير وفعالية الأجهزة الإدارية عموما والولاية خصوصا كلما اتسم أعضاؤه بالكفاءة والنزاهة فهم بمثابة البطانة بالنسبة للوالي وكما هو ثابت من التجربة التاريخية الإسلامية لما كان يسمى بالحجابة، ورئيس الديوان مكلف بمساعدة الوالي في ممارسة مهامه حيث يمكنه أن يتلقى تفويض بالإمضاء من الوالي وهو مكلف بالخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريعات والعلاقة مع أجهزة الصحافة والإعلام وأنشطة مصلحة السلوكية واللاسلكية والشفرة .

هـ / الدائرة¹:

تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 31/82: يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية .

تقسم الولاية إلى دوائر لا تتمتع بالشخصية المعنوية ويعين على رأس كل منها رئيس دائرة الذي يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على إقتراح من وزير الداخلية ويساعد الوالي في القيام بمصالحه كمثل للدولة في بلديتين أو أكثر، يساعده كاتب عام ومجلس تقني يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة، ويمارس رئيس الدائرة اختصاصاته تحت السلطة الرئاسية للوالي وطبقا للتشريع المعمول به وهو حلقة وصل بي البلدية والولاية له صلاحيات اتجاه البلديات المواد 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 من المرسوم رقم 215/94. كما له صلاحيات اتجاه البلديات المواد 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 من المرسوم التنفيذي 31/82 حيث تنص المادة 7 مثلا يجمع رئيس الدائرة مرة كل شهر رؤساء المجالس الشعبية البلدية وفي جميع الأحوال قبل موعد الإجتماع الشهري الذي تنص عليه المادة 170 من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969.

و/ مجلس الولاية²:

نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 : يؤسس بالولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلط الوالي مسؤولي المصالح الخارية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ، ومجلس الولاية له اختصاصات حيث يعتبر إطار قانوني للتنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولاها ما يسمى بالمصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية مثل مديرية الفلاحة مديرية التربية فهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية حيث تبقى مرتبطة عضويا بالوزارة الوصية .

الولاية هي الأخرى تتكون من مجموع من الأجهزة والمصالح التي تعمل بشكل متكامل لتسيير الشؤون المحلية للولاية على امتداد إقليمها حيث تضم على مستوى هذه الأجهزة والمصالح مختصين من مختلف المجالات وذلك لضمان التسيير الحسن لكل القطاعات الموجودة على مستوى إقليمها.

المطلب الثالث / مكانة المقاطعة الإدارية ضمن تنظيم الإدارة المحلية بالجزائر¹

¹ محمد الصغير بعللي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق، ص 122 123.

² المرجع نفسه ، ص 124.

استحدثت بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة وفي إطار السعي للإرتقاء بالخدمة العمومية و حسن وجودة تقديمها، فهي تهدف بالدرجة الأولى لتجويد وترقية الخدمة العمومية من خلال الإستجابة للمصالح والحاجيات المتزايدة بكفاءة وبنوعية في المكان والزمان المناسبين ، فبعدما كان الحديث يجري عن ولايات منتدبة تم تبني نظام المقاطعات الإدارية، وهذا بصور المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها والمرسوم التنفيذي رقم 141/15 المؤرخ في 2015/05/28 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها. تدعمت بعدد (10) في ولايات الجنوب التي تمتاز بخصوصيات جغرافية وسيادية وأخرى اقتصادية وثقافية، على أن تعمم لاحقا لتشمل سنة 2016 ولايات الهضاب العليا في مرحلة أولى، وتختتم بإحداث مقاطعات إدارية في ولايات الشمال سنة (2017) ،

وقد أثير الجدل حول طبيعتها القانونية، فبالنظر إلى مرسوم إنشائها وكذا إحدى أفرع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز إضافية لها وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية وإن لم يرد النص عليها ضمن هياكلها، وتتسم بأن إنشائها وتعديلها أو إلغائها يدخل ضمن مجال التنظيم، وهي بهذا المركز ستؤدي حتما لتوسيع تواجد الدولة على مستوى الإقليم وتقوية لحضورها، الأمر الذي يؤثر بالسلب على نظام الجماعات الإقليمية ويزيد من ضعفها ويعكس رغبة المركز في الإمساك بزمام الأمور وعن قرب، بذلك يصح أن نستعير وصفها بالدائرة الكبيرة من ما كان يروج لها رسميا وإعلاميا سابقا بالولاية المنتدبة كما قال السيد" بشير فريك ،لذا فهي لا تعدو إلا أن تكون تطبيقا لنظام عدم تركيز في الإدارة العامة، بالمحصلة هي مجرد تنظيم فني داخل النظام المركزي وليست من اللامركزية الإقليمية في شي.

وخلاصة القول أن نظام الإدارة المحلية بالجزائري يتكون من هئتين هما الولاية والبلدية هما في حد ذاتهما تتشكلان من مجموع أجهزة ومصالح تضمن عملها بشكل مطرد وبسرعة وبدقة استجابة لمطالب المواطن المحلي كونها الإدارة الأقرب إليه ،ومعنية بجميع المجالات على مستوى إقليمها في إطار الإختصاصات التي أوكلها لها القانون ،هذه الأجهزة والهيئات المكونة للبلدية والولاية منها ما هو ذو طابع إداري بحت مثل إدارة البلدية والولاية الغرض منها هو ضمان السير الحسن والمنسجم لمختلف المصالح سواء على مستوى البلدية أو الولاية لأجل ضمان تقديم الخدمة العامة بالشكل المطلوب،ومنها ما هو ذو طابع إداري يتخلله طابع سياسي مثل المجالس الشعبية ورؤساؤها والوالي،وتشكيل الولاية والبلدية ليس قطعيا إذ كثيرا ما يشهد تغيير تمليه كثير من العوامل قد تؤدي إلى استحداث هيئة معينة مثل الأمين العام على مستوى البلدية أو إلغاء هيئة أو مصلحة ما،وما يهم هو أن تعمل هذه الأجهزة والمصالح بشكل متكامل ومنسجم ومطرد لأجل تحقيق الهدف من انتهاج نظام الإدارة المحلية.

ختاما يجمع الكثير بأن نظام الإدارة المحلية يتمتع بقدر من المساوى والمحاسن ويختلف ظهورها تبعا للوضع العام السائد في الدولة ،فيرى الكثير أن تطبيقها قد يمس بوحدة الدولة وقوة السلطة المركزية نتيجة تفضيل المصالح المحلية على الوطنية بمعنى تشجيع النزعة الجهوية ؛إضافة إلى كونها نظام متكامل يحتاج إلى هياكل وموارد بشرية ضخمة فهو بذلك يكلف الخزينة مبالغ مالية ضخمة جدا وقد يؤدي لا محالة إلى تدني مستوى العمل الإداري وكفاءته نظرا لتولي إدارة الهيئات من طرف لأشخاص لا تكون لهم الدراية بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية ،لاسيما وأن الكثير من قوانين الإنتخابات تشترط المستوى العلمي في ممثلي الشعب على مستوى المجالس المحلية ، لكن بالرغم

¹ فريجات إسماعيل ،المرجع السابق،ص 205.

من هذه المساوئ التي يتخوف منها معظم مطبقي هذا النظام إلا أن مزاياها أكبر بكثير كونها تشكل مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة ومدرسة للديموقراطية تعمل على تربية المواطن على ممارسة العملية الديموقراطية، بل ويجزم البعض بقولهم أن لديموقراطية بدون إدارة محلية إلى جانب ذلك فهي تتقاسم العبء مع السلطة المركزية حتى تتفرغ للقضايا ذات البعد الوطني وتساهم في رفع جودة الخدمة العامة ومجالا لتجريب نماذج مختلفة للإدارة واختبار مدى نجاحها وتعميمها أما في حالة فشلها فيكون الضرر محدود ، كذلك يعتبرونها الدعامة الحقيقية لذلك كون أعضائها لهم مصالح حقيقية ومباشر مما يدفعهم للتفاني والإبداع وتقريب الإدارة حقيقة من المواطن وتحقيق العدالة الإجتماعية والمساهمة الفعالة في تنفيذ السياسة العامة، كل هذه الإيجابيات دفعت بالكثير من الدول إلى تبني نظام الإدارة المحلية لتقاسم المسؤولية مع السلطة المركزية وسلباتها يمكن التغلب عليها بشتى الوسائل القانونية والفنية والتقنية المتاحة.

الفصل الثاني

تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية
الجزائرية

الفصل الثاني/تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية:

إن كون نظام الإدارة المحلية قائم بذاته له أركانه التي تميزه عن باقي الأنظمة وقوانينه التي تطبق عليه، وعلى غرار الكثير من الأنظمة القائمة في مختلف الدول كان وجوده بالدرجة الأولى لتخفيف العبء على السلطة المركزية وتقاسم المهام الإدارية معها وتولي الشؤون المحلية كونها الإدارة الأقرب للمواطن المحلي، فهو يختلف في تطبيقه من دولة إلى أخرى وهذا الاختلاف لا يمس بجوهره وإنما يتعلق ببعض تفاصيل تشكيله وتوزيع الاختصاصات فيه وماليته، ونفس الأمر بالنسبة لنظام الإدارة المحلية الجزائرية، فهو الآخر له خصوصيته سواء من حيث تشكيله فهي تتراوح بين الانتخاب أ والتعيين وأحيانا الجمع بين الاثنين، أو من حيث اختصاصاته التي يتولاها فهي تختلف ضيقا أو اتساعا، والنظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية شهد العديد من التغييرات والتنقيحات منذ الاستقلال إلى يومنا هذا وكل ذلك في سبيل إيجاد نظام متكامل يستجيب لتطلعات المواطن المحلي ليتم الوصول إلى النظام القانوني الحالي للإدارة المحلية الجزائرية المتكون من هيئتين أساسيتين هما البلدية والولاية؛ حيث يتم تشكيلهما عن طريق الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لتسيير الشأن المحلي تتقاسم فيما بينها اختصاصات متنوعة ومتكاملة تصب كلها في وعاء تسيير الشأن المحلي وإشباع حاجات المواطن وتطلعاته، فهل يا ترى يستجيب هذا النظام المحلي بالجزائر لكل ذلك أم أنه بحاجة إلى إصلاح وترشيد بالشكل الذي يمكنه من تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها؟ ولعلنا في هذا الفصل ثلاث مباحث رئيسية حيث خصصنا المبحث الأول لإبراز طبيعة وخصوصية النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية، ثم تطرقنا في المبحث الثاني إلى تقييم هذا النظام وأهم النقائص التي تعتريه، لننتقل في المبحث الثالث لمناقشة أهم الدواعي والأسباب التي تستلزم ترشيده وما هي متطلبات ذلك.

المبحث الأول/ خصوصية النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية :

طبيعة الدولة الجزائرية وحداثة استقلالها جعل سيرها نحوى تطبيق نظام الإدارة المحلية تدريجي ومدروس والدليل على ذلك مختلف المحطات التي شهدتها ومجموع النصوص القانونية التي كانت في كل مرة كانت تحاول التعديل والتنقيح فيه لأجل الوصول إلى نظام متناسق يتقاسم الدور مع السلطة المركزية، فنص القانون على الوسيلة القانونية التي من خلالها يتم تشكيل هيئتا الإدارة المحلية (البلدية والولاية) وهي الانتخاب كوسيلة قانونية ديمقراطية للعضوية بالمجالس المحلية المنتخبة، كما خصها القانون أيضا باختصاصات متنوعة تتقاسمها البلدية والولاية فيما بينها، وللتفصيل في ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، أما المطلب الثاني خصصناه لمختلف الاختصاصات التي تتولاها هذه الهيئات سواء على مستوى البلدية أو الولاية.

المطلب الأول / تشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة :

نظام الإدارة المحلية يقوم على وحدتين هما البلدية كقاعدة لنظام الإدارة المحلية والولاية كدرجة ثانية، لكل منها مجلس شعبي محلي منتخب وهو عبارة عن جهاز مكون من مجموعة من الأفراد المنتخبين، توكل إليهم مهمة وضع السياسات المحلية وتولي مسؤوليات الإشراف عن تنفيذها¹، وكلاهما يمثل جهاز مداولة منتخب من قبل سكان البلدية ومن بينهم، عن طريق أسلوب الاقتراع العام السري المباشر لمدة 05 (

¹ صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار البيازوري العلمية، عمان، الأردن، ط 1، 2011، ص 91.

(سنوات بنظام التمثيل النسبي و يكون تعداد أعضائه بحسب تعداد سكانه بالنسبة للبلدية أما الولاية فيتراوح عدد أعضائها من 35 إلى 55 عضو على شرط تمثيل كل الدوائر الانتخابية بمقعد واحد على الأقل

1

وعلى اعتبار أن المجالس الشعبية هذه هي مجالس منتخبة يستلزم بالضرورة دراسة نظام الانتخابات على مستوى هذه المجالس وهذا ما يطرح ضرورة البحث حول عدة نقاط تتمثل في شروط الناخب والمنتخب والعملية الانتخابية لذا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين خصصنا الفرع الأول لانتخاب أعضاء المجالس المحليّة أما الفرع الثاني خصصناه للعملية الانتخابية على مستوى الإدارة المحلية.

الفرع الأول / انتخاب أعضاء المجالس المحليّة:

يعد الانتخاب حق من الحقوق المكفولة دستوريا لكل مواطن ومظهر من مظاهر مشاركة المواطن في إدارة الشؤون العامة²

والمشعر الجزائري انتهج الانتخاب وكرسه كوسيلة وحيدة في تكوين أعضاء المجالس الشعبية المحلية، حيث يتولى الشعب عن طريقها اختيار ممثليه عن طريق الاقتراع السري والمباشر ويعد الانتخاب شرط أساسي لتحقيق اللامركزية الإدارية الإقليمية واستقلال هيئاتها، لكن المشعر الجزائري اعتمد مبدأ الانتخاب لهيئتي البلدية، المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في حين تأرجح بين الانتخاب والتعيين على مستوى الولاية، إذ ينتخب المجلس الشعبي الولائي وأخذ بتعيين الوالي سواء في ظل الأحادية أو التعددية السياسية³، ونظرا لموجة الإصلاحات السياسية التي شهدتها الجزائر وما تولد عنها من أنظمة انتخابية مختلفة تأقلمت مع المعطيات و الظروف القائمة، ليستقر الحال على القانون العضوي 10/16⁴ الذي شهد دعم لمبادئ كثيرة لا سيما مبدأ المشاركة والذي سبقه في ذلك القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات و القانون العضوي رقم 03-12 الذي يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ما أدى إلى تخصيص حصة المرأة أو ما يعرف بنظام الكوتا على مستوى المجالس المنتخبة لأول مرة في الجزائر وكأول خطوة لا بد من دراسة شروط الانتخاب بالنسبة للناخب والمنتخب باعتبارهما كفتي العملية الانتخابية فلا وجود للعملية الانتخابية في حالة غياب أحدهما.

أولا/ الشروط القانونية للناخب :

يمكن القول إن الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع بالبلدية نظرا لتوفر شروط معينة تمكنه من الحصول على بطاقة الناخب.⁵

أي صفة الناخب يكتسبها الشخص بتوفر شروط تمكنه من التسجيل في قوائم الناخبين، وبالمقابل يحق له التصويت واختيار أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة وهذه الشروط تتمثل في⁶ :

أ/ التمتع بالجنسية الجزائرية⁷ :

¹ للتفصيل أكثر انظر المواد 80 و 82 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات، مؤرخ في 25 أوت 2016، ج. ر عدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

² صالح حسين علي عبد الله، الحق في الانتخاب-دراسة مقارنة-، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ب ط ، 2013، ص7.

³ ميسم سبيح، المرجع السابق، ص9.

⁴ القانون العضوي رقم 10-16، المرجع السابق.

⁵ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق ص 52.

⁶ قانون الانتخاب 10/16، المرجع السابق، المواد 4 3 5 4 3 7 8 9 .

وانظر محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص52-57.

⁷ المرجع نفسه ص 53.

المادة 3 من قانون الانتخاب 10/16، المرجع السابق.

يعتبر الانتخاب من الحقوق السياسية حتى أن الدستور الجزائري رفعه إلى مرتبة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن، والتي غالباً ما تقتصر ممارستها على الوطنيين دون الأجانب، وواضح من نص المادة 3 من قانون الانتخاب 10/16 أن المشرع قد جعل الانتخاب مطلقاً من ناحيتين: فهو لم يميز بين الجنسية الأصلية والمكتسبة كما أنه لم يميز بين الجنسين حينما أعطى للنساء الجزائريات حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجل .

ب/السن القانوني :

حدد السن القانوني ب 18 سنة كاملة يوم الاقتراع وهدف المشرع من تحديد هذا السن هو إشراك فئة الشباب في عملية التغيير السياسي والاجتماعي بالبلاد، وغالباً ما يلاحظ أن الدساتير المحافظة تميل إلى رفع السن الذي يحق فيه للشخص التصويت، في حين أن الدساتير الثورية تميل إلى تخفيضه .

ج/التمتع بحقوقه المدنية والسياسية:

أي أن يتمتع الفرد بممارسة حقوقه المدنية مثل حق الملكية، والسياسية مثل حق الترشح والانتخاب وقد يحرم منه كعقوبة تبعية لارتكابه لبعض الجرائم، وهذا ما أكده القانون العضوي للانتخابات حيث يحرم من هذا الحق كل شخص محكوم عليهم بجناية ما لم يرد اعتباره بالإضافة إلى صدور أحكام قضائية بحق الناخب في جرائم تمس الشرف والاعتبار كجرائم السرقة والإفلاس والتزوير وخيانة الأمانة، وأيضا المحجور عليه والمفلس وهذا الحرمان مؤقت ينتهي بانتهاء السبب الذي أدى إليه، أما الإقصاء المؤبد يكون ضد الشخص الذي قام بسلوك مضاد لمصالح الوطن إبان الثورة التحريرية.

د/أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية للانتخاب:

لانتخاب وظيفته وبعده الاجتماعي الأمر الذي يستدعي استبعاد مجموعة من الأفراد في المجتمع لا تتمتع بالأهلية الكافية لممارسته، والشخص الفاقد للأهلية نعني به وجود الشخص في حالة من عدم القدرة على الإدراك والتمييز، ونقصد بهم المجنون المعتوه والسفيه ليصبح غير مؤهل للخوض في أي شأن لا الخاص ولا العام.

وفقدان الأهلية للانتخاب حسب قانون الانتخاب تكون في الحالات التالية:

- ◀ الإدانة الجزائية بسبب جناية أو جنحة مهما كانت العقوبة ولم يرد اعتباره ،
- ◀ عدم الثقة: نظرا لعدم الاعتداد والثقة برأيهم استبعد القانون مجموعة من الأشخاص هم:
 - المناهضون لثورة أول نوفمبر ،
 - الإفلاس شريطة عدم رد الاعتبار بالنسبة للتجار،
 - الحجر بالنسبة للمجنون أو المعتوه أو السفيه ،
 - الحجر لضرورات أمنية ووفق إجراءات معينة .

وعليه فقدان الأهلية الانتخابية ليس دائم ، إذ يمكنهم التسجيل بالقوائم الانتخابية بزوال السبب .

ه/التسجيل في قوائم الناخبين :

هو شرط أساسي ومن دونه ينتفي هذا الحق ولو كان الشخص مستوفيا للشروط الموضوعية لأن التسجيل في القائمة الانتخابية لا ينشئ هذا الحق وإنما يكشف عنه ، أي سبق وجوده بمجرد توفر الشروط الموضوعية¹.

¹ حسينة شرون، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية المراحل التحضيرية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، أفريل

أي لأبد من التسجيل في القوائم الانتخابية على كل جزائري وجزائرية ، وهذا التسجيل يكون في قائمة انتخابية واحدة على الأكثر في البلديات الآتية : بلدية مسقط رأس المعني، بلدية آخر موطن للمعني، بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني. أما بالنسبة للجزائريين المقيمين بالخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية يمكنهم أن يطلبوا تسجيلهم في القوائم الانتخابية. وما نستخلصه أن الشعب هو صاحب السيادة في اختيار ممثليه والذي ينتظم في صورة الهيئة الناخبة ومنه فإن تشكيلها وإضفاء صفة الناخب لأي مواطن ضمن هذه الهيئة يعتبر أولى مراحل العملية الانتخابية.¹

ثانيا/ الشروط القانونية للمترشح:²

إن الاعتراف بحق اللإنتخاب يلازمه الاعتراف بحق الترشح فهما حقين ملازمين لبعضهما البعض ، فلا يمكن الحديث عن الانتخابات دون وجود مترشحين وذلك تكريسا لفكرة التداول الديمقراطي المكرسة دستوريا.³

ولقد كفل الدستور احترام مبدأ المساواة بين المواطنين ومنها حق تقلد المهام في الدولة عبر مختلف أجهزتها بما فيها المجالس المنتخبة، لكن لا يمكن لأي شخص اكتساب صفة العضوية في المجالس المحلية المنتخبة إلا إذا توفرت فيه الشروط الآتية :

أ/ أن تتوفر فيه شروط الناخب: كما جاءت بها المادة (03) من القانون العضوي للانتخابات مع اشتراط تسجيله بالدائرة الانتخابية التي سيترشح بها.

ب/السن القانونية : أن يبلغ المترشح 23 سنة كاملة يوم الاقتراع مما يوسع من المشاركة لاسيما لفئة الشباب ، وما نلاحظه هنا أن سن الترشح يختلف عن سن الانتخاب وهو 18 سنة وهذا ما وصفه الكثير بالأمر الغير معقول، ذلك أن أهلية الفرد في التصويت تعني أهليته في تسيير الشؤون العامة وإبداء رأيه على الأقل في الانتخابات المحلية.⁴

ج/التمتع بالجنسية الجزائرية : فهو شرط يتعلق بالمواطنة إلا أن المادة (03) تحتويه أصلا.

د/أن يثبت أداءه أو إعفائه من الخدمة الوطنية: يعني في وضعية تجعله يمارس مهامه باستمرار مما يساهم في استقرار المجلس .

-أن لا يكون محكوما بحكم نهائي لارتكابه جنائية أو جنحة ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح الغير عمدية .

ه/أن لا يوجد في حالات عدم القابلية للانتخاب:⁵

هذه الموانع ترتبط أساسا ببعض الوظائف الإدارية والقضائية والأمنية أو العسكرية، وهي موانع من شأنها استبعاد كافة أشكال النفوذ والممارسات التي تؤثر على العملية الانتخابية حيث أقر المشرع بعدم استغلال بعض الأشخاص الذين يمكن أن يكون لهم تأثير ونفوذ إداري على العملية الانتخابية، وهذا حرصا على مصداقية ونزاهة العملية الانتخابية ويمكن التأكد من هذا الأمر قبل الانتخاب وبعده، وإن ثبت وجوده بعده سقطت العضوية فهي تمس بالمشاركة السياسية بإسقاط الحق في الترشيح وقد نص على ذلك قانون البلدية والولاية في اختلاف وحيد بينهما متعلق بفئة المحاسبين والمحرومون هم :الولاية

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب ،النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية. دار الأملية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط.2011، ص 51 52.

² المادة 79 من قانون الانتخابات 10/16.

³ سماعيل لعبادي ،المنازعات الانتخابية – دراسة مقارنة لتجربي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، 2013، ص 12.

⁴ عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 58.

⁵ المادة 81 والمادة 83 من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسئولو المصالح البلدية، الأمناء العامون للبلديات، إلا أن هذا المنع مؤقت ومكاني أي مُحددًا زمنياً لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص، إذ يحق لهم الترشح في دائرتهم الانتخابية التي لا يمارسون بها مهامهم.

والمشرع الجزائري قام بتوحيد مدة الاستبعاد للترشح لسنة واحدة بين جميع الموظفين في جميع الأسلاك مع العلم أن هذه المدة لا تحقق المغزى الحقيقي من هذا الشرط لأن تأثير نفوذ هؤلاء الأشخاص قد يمتد إلى خارج دائرة اختصاصهم، وبالتالي سنة واحدة لا تكفي للتخلص من سلطة تأثير مناصبهم.¹ و/أن لا يكون في حالة من حالات التنافي :

تظهر بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع ويصبح صاحبها في حالة تعارض مع مهامه الانتخابية فلا يجوز قانونا الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس سواء كان ولائي أو بلدي ونفس الأمر بالنسبة لعضوية البرلمان وعلى العضو الذي وقع في هذه الحالة الاختيار.²

الشعب هو صاحب الاختيار لمثليه وهذا ما أكدته الدستور من خلال المادة 50، التي تنص على حرية الانتخاب والترشح بالقول: "لكل مواطن أن ينتخب ويُنتخب" مما جعل جميع المواطنين متساوين في ممارسة هذا الحق ولا تضييق على حرية الترشح.

لم يشترط قانون الانتخابات شروطا للترشح إلى المجالس الشعبية المحلية سواء البلدية أو الولائية كشرط المستوى العلمي، وهو ما يعاب على المشرع وهو ما يطرح إشكال حول مسألة الكفاءة في تسيير الشؤون المحلية لأن تلبية الحاجات المحلية متوقف على مدى كفاءة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.³ فالملاحظ على هذه الشروط أنها متعلقة بالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والإقامة بالبلدية والتسجيل بالقائمة الانتخابية، وأن تكون ناخبا عمره 25 سنة، وكل هذا نصت عليه قانون الانتخاب دون قانون الجماعات المحلية.

والملاحظ أن مختلف النصوص القانونية المتعلقة بنظام الانتخابات، كررت في كثير من المرات شروط الانتخاب دون محاولة تنقيحها بما يتماشى والأدوار الجديدة التي تتولاها الهيئات المنتخبة لاسيما على مستوى الإدارة المحلية، خاصة فيما يتعلق بالمستوى العلمي للمنتخبين حيث أصبح اليوم يشكل مشكلا عويصا على مستوى المجالس المحلية المنتخبة نتيجة ما أفرزه من مشاكل ناتجة عن ضعف المستوى العلمي وأحيانا انعدامه للمثليين المنتخبين وغياب الدراية بتقنيات الإدارة والتسيير وبالمقابل كان من اللازم التركيز على هذه النقاط لما لها من أهمية ومن دور في حل العديد من المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة المحلية .

الفرع الثاني/العملية الانتخابية :

الانتخاب هو بمثابة التكريس الفعلي للمبادئ الديمقراطية لدرجة أن الكثير يرى بأنه لا وجود للديمقراطية دون المرور بالعملية الانتخابية، إذ بواسطتها يعبر الشعب عن إرادته واختيار من يمثله بل تعد من أهم مظاهر المشاركة السياسية و همزة وصل تربط الديمقراطية باللامركزية الإدارية فضلا عن كونها ركن في النظرية اللامركزية الإدارية و شرط أساسي لتحقيق استقلال المجالس المحلية، وأساس بناء

¹ بن ورزق هشام ،قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء،مجلة الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عباس لغرور،خنشلة،العدد5،الصادرة في 11 جانفي 2016، ص 163.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 56.

المادة 3 من القانون العضوي 02/12، المؤرخ في 12-01-2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج عدد01،الصادرة بتاريخ 14-01-2012.

³ بن ورزق هشام، المرجع السابق، ص 164.

الديمقراطية المحلية وسيلة لتجسيد إشراك الشعب في السلطة وفي صنع القرار السياسي، وإحداث التغيير الذي يرغبه في إطار قانوني وفي كنف النزاهة والشفافية. والعملية الانتخابية في مدلولها الضيق هي مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب وذلك بدءا بإعداد القائمة الانتخابية مروراً بالاقتراع وما يليه من فرز إلى غاية إعلان النتائج¹. واختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية يمر بمراحل عديدة من شأنها أن تضمن السير الحسن لعملية الانتخاب وهذه المراحل تتمثل في:

أولا/المرحلة التمهيدية:

تمثل الأعمال التمهيدية أو التحضيرية للعملية الانتخابية المحور الأساسي لها ذلك نظرا للارتباط الوثيق بين صحة هاته الإجراءات والنتيجة المرجوة من الانتخابات، فصحة الأعمال التحضيرية تعكس بصورة أو بأخرى مدى نزاهة العملية الانتخابية وتهدف هذه المرحلة إلى تهيئة الظروف الملائمة لنجاح الانتخابات المحلية ونزاهتها، وتنقسم هذه الإجراءات التمهيدية إلى إجراءات شكلية وأخرى موضوعية:

أ/الإجراءات التمهيدية الشكلية:

لقد عمل المشرع من خلال قانون الانتخابات 10/16 على ضبط مختلف المراحل التي تمر بها العملية الانتخابية ومنها الإجراءات التمهيدية الشكلية، وتتجلى في ثلاث خطوات هي إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها، واستدعاء الهيئة الناخبة، وتحديد الدوائر الانتخابية.

1/إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية :

لا شك أن عملية التسجيل الناخبين في قوائم خاصة بهم من شأنه حصر هيئة الناخبين بصفة عامة ويعتبر هذا التسجيل من أهم الضمانات التي يعبر فيها الأفراد بالتساوي على حقوقهم السياسية، فالشخص الذي لا يجد اسمه في القائمة الانتخابية لا يحق له التصويت باعتبار أن عملية التسجيل من أهم الشروط لممارسة هذا الحق وتعتبر حجر الأساس للعملية وللنظام الانتخابي.²

وتعرف القائمة الانتخابية بأنها عبارة عن قائمة يسجل فيها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء أو الهيئة أو الجسم الانتخابي.³

كما تعرف أيضا بأنها الوثيقة التي تحصي الناخبين وترتب فيها أسماؤهم ترتيبا هجائيا وتحتوي على البيانات المتعلقة بالاسم الشخصي والعائلي وتاريخ الميلاد ومكانه ومحل الإقامة أو السكن بالدائرة الانتخابية.⁴

وتحتل أهمية بالغة فهي بمثابة الروح من الجسد بالنسبة للعملية الانتخابية برمتها، ذلك لأنها لسان التعبير عن السيادة الوطنية، وهي بالتالي تتمخض عنها الإرادة العامة، إذ تمكن من معرفة عدد الناخبين كما تتيح رصد المخالفات المتعلقة بالتصويت لأكثر من مرة، أو انتحال صفة ناخب دون التسجيل، أو الحلول مكان ناخب آخر، كما تضمن تسجيل الناخب مرة واحدة وفي قائمة واحدة وطنيا، فهي ملمح مهم في مدى نية الدولة في القيام بانتخابات نزيهة وشفافة، لذلك بقدر ما تتسم به من دقة بقدر ما يكون دقةً للتعبير عن رأي الناخبين، وإذا ما تسرب إليها الخلل بإضافة أشخاص ممن ليس لهم حق الانتخاب أو بحذف آخرين ترتب على ذلك تشويه الانتخابات وتحويل رأي الناخبين عن حقيقته.⁵

¹ محمد الصغير بعل، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 63.

² بنيني احمد، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2005 2006، ص 38.

³ محمد الصغير بعل، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 63.

⁴ أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 39.

⁵ إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2003، ص 277.

وقد فصل المشرع الجزائري من خلال قانون الانتخابات 10/16 حول كل ما يخص القائمة الانتخابية من خلال الفصل الثاني المعنون بالقوائم الانتخابية ليفصل في وضعيات عديدة وذلك من المادة 6 إلى المادة 13 من قانون الانتخابات حيث أن التسجيل بالقوائم الانتخابية واجب على كل جزائري وجزائرية تتوفر فيهما الشروط القانونية.¹

صحيح أن المشرع الجزائري أوجب التسجيل في القوائم الانتخابية إلا أنه لم يضع أية عقوبة في حال التخلف عن التسجيل فيما بل الأمر يتعلق بحرية المواطن .

ونظرا لأهمية القائمة الانتخابية أحاطها القانون بحماية خاصة وذلك دعما لمصادقية العملية الانتخابية وحتى تكون هذه القائمة معبرة عن حقيقة الهيئة الناخبة يلجأ إلى مراجعتها بغية تحيينها وتكون هذه المراجعة للقوائم سنويا خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، واستثنائيا بموجب المرسوم الرئاسي المستدعي للهيئة الناخبة² الذي يحدد فترة بدايتها ونهايتها حيث يسمى الشكل الأول المراجعة العادية والثاني بالمراجعة الاستثنائية.

- ويستوجب إعلام المواطنين بفتح فترة المراجعة للقوائم الانتخابية، في الفترة الممتدة من (01) أكتوبر إلى (31) منه سنويا، ويعلن عن انتهائها بنفس الطريقة.

- تتم عملية إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون من قاضي رئيسا لها يُعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، ورئيس المجلس الشعبي البلدي عضواً، الأمين العام للبلدية عضواً، و ناخبان من البلدية يعينهم رئيس اللجنة³.

وتوسيعا للرقابة الشعبية حول القانون لكل ناخب أو ممثل حزب بالبلدية أن يطلع على القائمة الانتخابية التي تعينه، كما يحق للممثلين القانونيين للأحزاب السياسية أو المترشحين الأحرار المشاركين في الانتخابات، والإطلاع على القوائم الانتخابية وأخذ نسخة منها تسترجع خلال الأيام العشرة من إعلان النتائج الرسمية⁴.

و بعد اختتام عمليات المراجعة للقوائم الانتخابية، أجاز القانون لأي مواطن أغفل تسجيله أن يتقدم باعتراضه أو تظلمه لرئيس اللجنة الإدارية الانتخابية، كما يحق لكل مواطن مسجل في القائمة الانتخابية أن يطلب شطب مسجل بغير وجه حق أو يعترض عن إغفال تسجيل مواطن في نفس الدائرة وذلك في أجل (10) عشرة أيام في حال المراجعة العادية، وتخفف إلى خمسة أيام في حال المراجعة الاستثنائية من تعليق إعلان اختتام هذه العملية، الذي تختص اللجنة الإدارية بالبت فيه خلال ثلاثة أيام من إحالته عليها، على أن يبلغه رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرارها خلال (03) ثلاث أيام أيضا⁵.

تلجأ الأطراف المعنية للقضاء للطعن في قرار اللجنة خلال (05) خمسة أيام من التبليغ وثمانية أيام بدونه، لينظر فيه أمام المحكمة المختصة إقليميا خلال (05) خمسة أيام بحكم غير قابل للطعن أمام أي جهة قضائية، أخذاً في الاعتبار الطابع الإستعجالي للعملية وموعد الانتخاب⁶. تحفظ القائمة الانتخابية البلدية بالأمانة الدائمة للجنة الإدارية الانتخابية، وتودع نسخ من هذه القائمة على التوالي بأمانة ضبط المحكمة المختصة إقليميا ولدى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بالولاية⁷.

¹ من المادة 6 إلى المادة 13 من قانون الانتخابات 10/16، المرجع السابق.

² المادة 14 من المرجع نفسه.

³ المادة 15 من المرجع نفسه.

⁴ المادة 18-22 من المرجع نفسه..

⁵ المواد 18 19 20، المرجع نفسه.

⁶ المادة 21، المرجع نفسه.

⁷ المادة 23، المرجع نفسه.

أحاط المشرع أيضا القائمة الانتخابية بجملة من الضمانات، وحدد عقوبات صارمة لكل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية، أو بصفة مزيفة، أو أخفى إحدى حالات فقدان الأهلية، كما عاقب عن التزوير في تسليم شهادة التسجيل، أو في تقديمها، أو في شطب القوائم الانتخابية، ويعاقب أيضا من يعترض سبيل عمليات ضبط القوائم الانتخابية، أو يُتلف القوائم، أو بطاقة الناخبين أو يُزورها أو يُحولها أو يُخفيها، وإذا ارتكبا موظف بمناسبة ممارسة مهامه أو أثناء التسيير عُذ ظرفاً مشدداً، كما يعاقب كل من سجل أو حاول تسجيل شخص آخر دون وجه حق، كما طال الأمر المصوت الذي فقد هذا الحق، واستعمله عمداً بناءً على تسجيله في القائمة.¹

والتسجيل في القوائم الانتخابية له فوائد كثيرة ومزايا متعددة إذ من خلالها يمكن إثبات أن الشخص المسجل بالقائمة مستوفي لجميع الشروط التي تمكنه من حق التصويت كم تعد وسيلة لقمع التزوير وتحديد مراكز الاقتراع وتوزيع الناخبين بحسب عدد أعضاء الهيئة الناخبة، وحساب الأغلبية العددية ونسبة المشاركة.²

من خلال ما تقدم يتبين أن للقوائم الانتخابية أهمية بالغة، وأن صحة القوائم الانتخابية تؤدي إلى صدق تعبير الناخبين، وفي حالة وجود أي تلاعب يترتب الطعن في نزاهة العملية الانتخابية، والابتعاد عن الرأي الحقيقي لهيئة الناخبين.³

ومختصر القول أنه وإن استوفى الشخص كامل الشروط المحددة بالقانون فإنه لا يستطيع الإدلاء بصوته دون التسجيل في القوائم الانتخابية.

2/ استدعاء الهيئة الانتخابية:

استناداً للمادة 25 من القانون العضوي 10/16، يتم بموجب مرسوم رئاسي في غضون (03) ثلاث أشهر التي تسبق إجراء الانتخابات استدعاء الهيئة الناخبة.⁴

لا يمكن لأي فرد المشاركة في التصويت أو الاستفتاء أو تقديم أوراق ترشحه متى ما شاء بل لا بد وأن يكون ذلك بناء على قرار صادر عن سلطة إدارية تدعوه فيه كل من استوفى شروط العضوية في هيئة المشاركة السياسية للممارسة حقه السياسي، حيث تقضي أغلب التشريعات من صدور قرار استدعاء الهيئة الناخبة من السلطة التنفيذية باعتبارها الهيئة المشرفة على العملية الانتخابية برمتها وإجراءاتها التمهيدية بصفة خاصة وذلك بموجب مرسوم رئاسي، بمعنى أن المشرع خص رئيس الجمهورية صراحة بهذه الصلاحية، حيث نجد أن أول انتخابات محلية أجريت بعد التعددية كانت بناء على مرسوم رئاسي وبشكل عام فإن قرار دعوة الهيئة الناخبة لا بد وأن ينشر في الجريدة الرسمية، وبالنظر إلى مختلف مضامين دعوات الهيئة الناخبة نجدها تتمحور حول أمرين أساسيين هما: تحديد تاريخ إجراء الانتخابات ومواعيد إجراء المراجع الاستثنائية.⁵

3/ تحديد الدوائر الانتخابية:

وهو إجراء مكمل لإعداد القوائم الانتخابية واستدعاء الهيئة الناخبة والهدف منه التسهيل على الناخب من اختيار ممثليه، كما ترتبط الدوائر الانتخابية بالإجراءات التمهيدية الموضوعية للانتخابات والمتمثلة في الترشح والحملة الانتخابية حيث تعتبر النطاق الذي تمارس فيه الترشح وتجرى فيه الحملة

¹ المواد 197 إلى 202 من قانون الانتخاب 10/16، المرجع السابق.

² أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 40.

³ فريدة مزباني، الرقابة على العملية الانتخابية، مجلة الفكر، العدد (05)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص 86.

⁴ المادة 25 من قانون الانتخابات 10/16، المرجع السابق.

⁵ أحمد بنيني المرجع السابق ص 85 وما بعدها

الانتخابية، والدائرة الانتخابية هي تلك الوحدة القائمة بذاتها التي يقوم الأفراد المسجلين بقوائمها الانتخابية بانتخاب ممثل أو أكثر للمجالس النيابية الوطنية أو المحلية فهي الإطار الجغرافي الذي تجرى فيه المنافسة الانتخابية التي تفضي إلى تحديد ممثل الهيئة الناخبة لهذه الدائرة في المجلس النيابي.¹ كما يقصد بها وحدات انتخابية مستقلة بذاتها، على إثرها تقسم البلاد إلى دوائر انتخابية عديدة، تقوم على المساواة في التمثيل بالتناسب مع عدد السكان لا الناخبين، وفي إطار الحدود الترابية لها، بمعنى تقسيم الهيئة الناخبة إلى وحدات انتخابية كمنطلق لفكرة تعيين ممثلي الشعب على مستوى هذه الدائرة.² والمقصود بتحديد الدوائر الانتخابية هو عملية تقسيم إقليم الدولة إلى أجزاء أو وحدات جغرافية معينة تكون كل وحدة منهما قائمة بذاتها ليمارس في إطارها جميع أفرادها المقيمين بها حقوقهم السياسية من ترشح أو انتخاب، والتقسيمات العملية للدوائر الانتخابية أدت إلى وجود نظامين الأول هو نظام الدائرة الواحدة والثاني نظام يعتمد على تعدد الدوائر الانتخابية، كما أن هناك عدة طرق لتقسيم الدوائر الانتخابية واحدة تعتمد على العدد المحدد من النواب فإذا كان عدد النواب مثلا 200 فعدد الدوائر يكون نفسه أما الطريق الثانية فتعتمد على زيادة ونقصان سكان المنطقة فعدد الدوائر يكون ثابتا، أما الطريقة الثالثة فهي مختلطة بين الاثنين بمعنى يحدد عدد أعضاء المجلس بحسب عدد السكان وتبعاً لذلك يكون تقسيم الدوائر الانتخابية، أما المشرع الجزائري سواء قبل التعددية أو في ظلها اعتمد على معيار عدد السكان في تحديد عدد أعضاء المجالس المنتخبة مع ربط تقسيم الدوائر الانتخابية بالتقسيم الإداري للدولة.³

فتقسيم الدوائر الانتخابية بالانتخابات المحلية في الجزائر لا يطرح أي إشكالية حيث أن المشرع الجزائري اعتمد معيار الكثافة السكانية، وقد جعل تسيير هذه الوحدات مناط بمجالس محلية منتخبة بحيث أن الدوائر الانتخابية هي قد تتشكل من بلدية أو شطر بلدية أو عدة بلديات اعتمادا على معايير الكثافة السكانية وفي ظل احترام التواصل الجغرافي، وتحدد الدوائر الانتخابية بموجب نص قانوني.⁴ ومسألة تحديدها تعود للقانون بحسب ما جاء في نص المادة (26) من قانون الانتخابات، حيث أنه: "يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو بلدية أو من عدة بلديات، وتحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون"، والمشرع وفق في ذلك حينما جعل تحديد الدائرة الانتخابية بالقانون.⁵ بمعنى إسناد سلطة تقسيم الدوائر الانتخابية للسلطة التشريعية دون السلطة التنفيذية وفي هذا الإطار برر الفقه الدستوري ذلك بالتلاعبات التي تحدث جراء إسناد عملية تحديد الدوائر الانتخابية للسلطة التنفيذية مما يؤثر سلبا على نزاهة الانتخابات باعتبارها طرفا فيها ممثلة للحزب الحاكم، وبالتالي تسعى بشتى الطرق إلى إضعاف المعارضة فمثلا كانت تقوم بتفتيت الدوائر التي فيها مؤيدو المعارضة مما يؤدي إلى إهدار قيمة الأصوات بتشتيتها.⁶

هذه الإجراءات الثلاث المتعلقة بإعداد ومراجعة القوائم الانتخابية واستدعاء الهيئة الناخبة وتحديد الدوائر الانتخابية قد تبدو من الوهلة الأولى إجراءات شكلية قليلة الأهمية إلا أنها تلعب دور أساسي في تنظيم العملية الانتخابية وحسن سيرها، وتجنب الفوضى التي يمكن أن تستغل لتزوير نتائج

¹ احمد بنيني، المرجع السابق، ص 115 116.

² عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 46.

³ أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 116 117 125 126 134.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ب ط، 2012، ص 118.

⁵ المادة 26 من قانون الانتخابات 10/16، المرجع السابق.

⁶ أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 125.

أي عملية انتخابية نتيجة التلاعبات التي يمكن أن تحدث بسبب عدم ضبط القوائم الانتخابية أو تحديد الدوائر الانتخابية من الضروري ضبطها منذ الوهلة الأولى قبل البدء في العملية الانتخابية وبالذات عملية التصويت

ب / الإجراءات التمهيدية الموضوعية للعملية الانتخابية :

هذه الإجراءات تمهيدية تسبق موعد الانتخابات بفترة وجيزة ولها أهمية كبيرة في إتمام العملية الانتخابية وتتمثل في إجراءين هما فتح وقبول الترشح للانتخابات المحلية، و الحملة الانتخابية.

1/فتح الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية :

الترشح هو عبارة عن عمل قانوني يعبر به الشخص صراحة عن إرادته في التقدم لاقتراع ما.¹

ويجري الترشح بتسليم أوراق الترشح ثم يتم إعداد قائمة المرشحين لعضوية المجالس والتي يجب أن تتضمن عدد يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدد من المستخلفين لا يقل عن 30 بالمائة من المقاعد المطلوب شغلها ويعد إيداع ملف الترشح على مستوى الولاية بمثابة تصريح بالترشح.²

ويتضمن هذا التصريح الموقع من كل مترشح صراحة ما يأتي:³

- الاسم واللقب والكنية إن وجدت والجنس وتاريخ الميلاد ومكانه والمهنة والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي لكل مترشح ومستخلف وترتيب كل واحد منهم في القائمة،
- تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي،
- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار ،
- الدائرة الانتخابية المعنية.

يلحق بقائمة المترشحين الأحرار البرنامج الانتخابي الذي سيتم شرحه طوال الحملة الانتخابية ويسلم للمصرح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع ويحدد نموذج التصريح بالترشح عن طريق التنظيم ويجب تقديم التصريحات بالترشح قبل (60) يوما كاملة من تاريخ الاقتراع.⁴

فضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضها القانون يجب أن تُزكى صراحة القائمة المذكورة في المادة 72 من القانون العضوي للانتخابات بالنسبة للانتخابات المحلية من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو مقدمة بعنوان قائمة حرة حسب إحدى الصيغ الآتية:⁵

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة بالمائة من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها ، وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة (10) منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

- في حالة تقديم قائمة مترشح تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطين المذكورين أعلاه أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب أن يدعمها على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله. ولا يسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر التوقيع لاغياً ويعرضه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 212 من القانون

¹ أحمد بنيني، المرجع السابق، ص163.

²المواد 71 72 من قانون الولاية، المرجع السابق.

³المادة 72 من قانون الانتخابات 10/16، المرجع السابق.

⁴المادة 74، المرجع نفسه .

⁵المادة 73 ، المرجع نفسه.

العضوي للانتخابات، مع عدم جواز الجمع في قوائم التسجيل للترشح أكثر من مترشحين ينتميان إلى نفس الأسرة، سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية، كما جاء في المادة 77 من قانون الانتخاب،¹

لا يجوز القيام بأي إضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب بعد إيداع قوائم الترشيحات ما عدا في حالة الوفاة أو حصول مانع شرعي، ففي هذه الحالة أو تلك أجل آخر لإيداع ترشيح جديد على ألا يتجاوز هذا الأجل الأربعين يوماً السابقة لتاريخ الاقتراع وإذا تعلق الأمر بالترشح ضمن قائمة حزب سياسي وفق أحكام المادة 72 من القانون العضوي للانتخابات أو قائمة حرة فإن اكتتاب التوقيعات ا لمعدة بالنسبة للقائمة يبقى صالحاً.²

- في حال رفض الإدارة حق الترشح وجب أن يكون قرارها معللاً تعليلاً قانونياً واضحاً صادر من قبل الوالي، على أن تبلغ به الأطراف المعنية خلال (10) عشرة أيام كاملة من إيداع التصريح بالترشيح تحت طائلة البطلان، فيما يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال (03) ثلاثة أيام من التبليغ به، حيث تفصل فيه خلال (05) خمسة أيام بحكم غير قابل للطعن بأي شكل من الأشكال،³ وهذا أمر خطير لتجاوزه مبدأ التقاضي على درجتين، وكان الأولى إضافة أيام أخرى ولو قليلة ليعرض فيها على مجلس الدولة ليفصل فيه من جديد تجسيدا لدولة القانون.

2/ الحملة الانتخابية:

الدعاية الانتخابية هي أحد أهم الإجراءات الموضوعية الممهدة للعملية الانتخابية لاعتمادها على مجموعة من الوسائل والأساليب التي يستخدمها المترشح للتعريف به وبرنامج له لاسيما مع التطور التكنولوجي والإعلامي الحاصل الذي أصبح يدعم الحملة الانتخابية بشكل فعال جدا في حالة استغلاله الجيد .

وهناك من يرى بأن الحملة الانتخابية أو الدعاية الانتخابية هي أحد صور أو أنواع الدعاية السياسية بل هناك من استخدم الأولى تعبيراً عن الثانية وتعرف الدعاية الانتخابية بأنها مجموعة وسائل وأساليب الاتصال التي يستخدمها الحزب أو المرشح المستقل في فترة زمنية معينة بمناسبة انتخاب معين بقصد استمالة أكبر عدد ممكن من الناخبين والحصول على أصواتهم الانتخابية.⁴

وتعرف الحملة الانتخابية كذلك بأنها العملية التي يصرح فيها للمترشحين التعريف بأنفسهم، واستعراض أفكارهم وبرامجهم في أطر يحددها القانون والتنظيم.⁵

وتعرف أيضاً بأنها مجموعة من الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح بهدف إعطاء صورة حسنة لهيئة الناخبين من خلال برنامج انتخابي بقصد استمالة الناخب للحزب أو المرشح المستقل لمنحه صوته قصد الوصول إلى السلطة.⁶

لذلك أطرها القانون بحدود، فهي تدوم (25) يوماً وتنتهي قبل الاقتراع بثلاث (03) أيام، وإذا أجري دور ثان للاقتراع فإن الحملة الانتخابية التي يقوم بها المترشحون للدور الثاني تفتح قبل (12) يوماً من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل يومين (2) من تاريخ الاقتراع ولا يمكن القيام بأي حملة خارج هذه الفترة كما يحرم فيها استعمال اللغات الأجنبية.⁷

¹ قانون الانتخابات 10/16 المادة 77، المرجع السابق.

² المادة 75، المرجع نفسه.

³ المادة 78، المرجع نفسه.

⁴ أحمد ببنيني، المرجع السابق، ص 235.

⁵ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 42.

⁶ محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط، 1998، ص 640.

⁷ المادة 173 174 175 من قانون الانتخابات 10/16، المرجع السابق.

لها وسائل عدة من خلال حملات الشرح، والتوعية التي تستهدفهم، كما تساهم في استقطاب الجمهور وحثهم على المشاركة واختيار مرشحهم، وتأخذ أشكال عدة كعقد لقاءات جواربه، ندوات وتنقلات مختلفة...، و تتم باستخدام وسائل الإعلام والدعاية المختلفة، في ظل مبادئ المساواة والتنافس الشريف، تحرص الإدارة على توفير حظوظ متساوية وفرص متكافئة لكافة المترشحين¹.

ويمنع الأنشطة التجارية للحملة الانتخابية، كما لا يجب نشر سبر الآراء وقياس شعبية المترشحين وإستطلاع نوايا الناخبين إلا خلال (72) ساعة في الداخل و05 أيام في الخارج من تاريخ الاقتراع.² تخصص داخل الدوائر الانتخابية أماكن عمومية للإصاق الترشيحات توزع مساحتها بالتساوي، ويمنع استعمال أي شكل آخر للإشهار خارج الساحات المخصصة لهذا الغرض، كما يمتنع فيها عن استخدام أملاك عمومية أو تابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة عمومية، ولا يجوز أن يمتد التأثير الانتخابي للمؤسسات التربوية والتكوين وأماكن العبادة والإدارات العمومية³. يمنع على كل مترشح من إتيان أي سلوك يسيء للعملية الانتخابية أو الإساءة لرموز الدولة.⁴ وتحكم الدعاية الانتخابية بمبادئ من شأنها أن تضمن نزاهة العملية الانتخابية وهي⁵:

- مبدأ المساواة بين المترشحين،
- حياد السلطة الإدارية،
- شرعية الوسائل والإجراءات المتخذة في الحملة الانتخابية.

ثانيا/ عملية التصويت:

تشكل مرحلة التصويت مرحلة هامة للغاية في العملية الانتخابية، حيث يتحدد من خلالها مدى نجاح الانتخابات من عدمها .

◀ انطلاق عملية التصويت: تتم هذه العملية داخل مراكز التصويت.

حيث تعتبر مراكز التصويت الجهة التي يمارس فيها المواطنون عملية التصويت، ويتم إنشاؤها وتحديدها بموجب قرار من والي الولاية الذي وفقا لمجموعة من المعطيات يحدد عددها وأماكنها، ويتكون مكتب التصويت من رئيس، نائب رئيس، كاتب ومساعدين اثنين، وتتشكل مكاتب التصويت من المواطنين الذين يحوزون صفة الناخب والمقيمين في إقليم الولاية. وقد استثنى المشرع طائفة من المواطنين من إمكانية الالتحاق بمكاتب التصويت خوفا من احتمال تأثيرهم على سير الانتخابات ونتائجها إما بسبب القرابة التي تربطهم بالمترشحين، أو بسبب كونهم معنيين مباشرة بالعملية الانتخابية، والأشخاص هم الأولياء المباشرين للمترشحين وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة والمنتمين إلى أحزابهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين، والجدير بالذكر هنا أن المشرع قد وسع دائرة المستثنين من تشكيل مكاتب التصويت لتصل إلى درجة القرابة من الدرجة الرابعة، كما استثنى المشرع المنتمين إلى الأحزاب المترشحة وتبدو إرادة المشرع واضحة في تكريس الشفافية ونزاهة العملية الانتخابية التي حظيت بعناية فائقة منه⁶.

¹ قانون الانتخابات المادة 177، المرجع السابق.

² المادة 180 181، المرجع نفسه.

³ المواد 182 183 184، المرجع نفسه.

⁴ المواد 185 186، المرجع نفسه .

⁵ أحمد بنيني، المرجع السابق، ص236.

⁶ هلولي أبو الفضل محمد وفرغولو الحبيب، مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة.

الجزائر، عدد خاص، 2011، ص409.

وأنظر المواد 29 30 من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

-تُعلق قائمة مستخدمي الإدارة على مستوى مكاتب التصويت يوم الاقتراع، بعد أن نشرت في مقر الولاية، الدائرة، البلدية بعد 15 يوم من انتهاء فترة الترشيح وتسلمها ممثلو الأحزاب السياسية والقوائم الحرة، هذه القائمة يمكن الاعتراض عليها أمام الوالي خلال (05) خمسة أيام من أول نشر وتسليم لها، الذي يجب أن يقدم مكتوباً ومعللاً ليكون مقبولاً، و يبلغ قرار الرفض خلال ثلاثة أيام كاملة ابتداء من تاريخ الاعتراض، ويجوز الطعن فيه خلال (03) ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ أيضاً أمام المحكمة الإدارية المختصة، التي تفصل فيه بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن خلال (05) خمسة أيام من تاريخ تسجيله، تُبلغ به الأطراف المعنية والوالي للتنفيذ¹.

-ويلتزم أعوان الإدارة بتأدية اليمين القانونية التي يتوخى منها الحرص على نزاهة الانتخابات، على أن يضمن الوالي في كافة الظروف سير العملية في حال غياب الأعضاء، ويملك رئيس مكتب التصويت سلطة الأمن للحفاظ على أمن المكتب وحسن سير العملية، حيث يمكنه تسخير القوة العمومية².

- تنطلق عملية التصويت يوم الاقتراع على الساعة الثامنة صباحاً، وتنتهي في نفس اليوم على الساعة السابعة مساءً أي تدوم يوم واحد، غير أنه يمكن للوالي عند الاقتضاء بترخيص من الوزير المكلف بالداخلية أن يتخذ قرارات لتقديم ساعة افتتاح الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات أو في سائر أنحاء دائرة انتخابية واحدة، قصد تسهيل ممارسة الناخب لحقهم في التصويت ويطلع الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بذلك³.

تدوم عملية التصويت ليوم واحد إلا أنه يجوز لوزير الداخلية بطلب من الوالي ، تقديمها ب (72) ساعة لأسباب مادية أو لأسباب استثنائية، على أن تعلق وتُنشر قرارات الوالي المتعلقة بهذا الأمر ب (05) خمسة أيام على الأكثر قبل يوم الاقتراع في البلدية المعنية⁴.

يتميز الاقتراع بأنه: عام، مباشر، سري، وشخصي⁵ هذه الخصيصة الأخيرة يرد عليها استثناء التصويت بالوكالة، هذه الوكالة يتمكن من خلالها الناخب توكيل شخص ينوب عنه لسبب حال دون إمكانية مباشرة هذا الحق بنفسه والحالات المذكورة في المادة 53 من قانون الانتخابات⁶.

و توضع تحت تصرف الناخب يوم الاقتراع أوراق للتصويت التي يحدد نص ورقة التصويت ومميزاتها التقنية عن طريق التنظيم ويجري التصويت ضمن أظرفة تقدمها الإدارة، تكون هذه الأظرفة غير شفافة وغير مدمغة وعل نموذج موحد، توضع هذه الأظرفة تحت تصرف الناخب يوم الاقتراع في مكتب التصويت⁷.

لرئيس مكتب التصويت سلطة الأمن داخل مكتب التصويت وله بهذه الصفة طرد أي شخص يخل بالسير العادي لعمليات التصويت وفي هذه الحالة يحزر محضر بذلك يلحق محضر الفرز كما يمكن لرئيس مركز التصويت عند الضرورة تسخير أعوان القوة العمومية لحفظ النظام العام داخل مكتب التصويت بناء على طلب رئيس مكتب التصويت المعني كما يمكنه منع كل شخص يحمل سلاحاً ظاهراً أو مخفياً من دخول مكاتب التصويت باستثناء أعوان القوة العمومية المسخرين قانوناً⁸.

¹قانون الانتخابات 16/10 المادة 30، المرجع السابق.

²المادة 31، المرجع نفسه.

³المادة 32، المرجع نفسه.

⁴المادة 33، المرجع نفسه.

⁵المادة 34 المرجع نفسه.

⁶المادة 53 المرجع نفسه .

⁷المادتين 35 36 ، المرجع نفسه.

⁸المواد 39 40 ، المرجع نفسه .

قبل الشروع في عملية التصويت، يتأكد رئيس المكتب من توفر كافة الوسائل الكفيلة لذلك، وتطابق المظاريف، وتوفر أوراق التصويت، على أن يحرص من توفر الظروف المطلوبة قانوناً، والواجب اتخاذها ليعتد بالطمأنينة للقوائم المتنافسة ويحفظ أصوات الناخبين، كالتأكد من خلو الصندوق بداية ثم قفله.¹

يثبت تصويت جميع الناخب بوضع بصمة السبابة اليسرى على قائمة التوقيعات قبالة اسمهم ولقبيهم وذلك أمام أعضاء مكتب التصويت، وتدمغ بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي يحمل عبارة "انتخب (ت)" ويثبت عليها تاريخ الانتخاب عند استحالة تقديم بطاقة الناخب يمكن لأي ناخب ممارسة حقه في التصويت إذا كان مسجلاً في القائمة الانتخابية لكن يجب عليه تقديم بطاقة التعريف الوطنية أو أية وثيقة رسمية أخرى تثبت هويته وبمجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات.²

الاقتراع هو الممارسة المادية لحق الانتخاب والذي يبدأ بتوجه الناخبين إلى مكاتب التصويت لاختيار ممثليهم، وينتهي بفرز الأصوات وإعلان النتائج، وأخيراً توزيع المقاعد على الفائزين.

ثالثاً/الفرز وإعلان النتائج :

يُنطلق فيها مباشرة بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً لإجراء عملية التصويت، وتشمل الفرز وإعلان النتائج فتوزيع المقاعد.

أ/الفرز :

بمجرد اختتام إجراء عملية الانتخاب وإدلاء الناخبين بأصواتهم يوقع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات، وتبدأ عملية الفرز مباشرة لتتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه، ويتم ذلك بمكتب التصويت إلزامياً يجري الفرز علناً ويتم بمكتب التصويت إلزاماً، غير أنه بصفة استثنائية يجري الفرز بالنسبة لمكاتب التصويت المتنقلة في مركز التصويت التابعة لها، وترتب الطاولات التي يجري فوقها الفرز بشكل يسمح للناخبين بالطواف حولها يقوم بها فارزون من الناخبين المسجلين في المكتب يعيّنهم أعضاء مكتب التصويت، وفي حال عدم توفرهم جاز ذلك لأعضاء مكتب التصويت، بحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين، على أن تضمن لها الظروف الملائمة لضمان شفافيته وعلنيته.³

وتعد عملية فرز أصوات الناخبين عملية حساسة وخطيرة للغاية، لذا من الضروري أن تتسم بالشفافية التامة والعلنية، ذلك من خلال ضرورة السماح لكل من مندوبي الأحزاب السياسية والمترشحين الأحرار وكذا المراقبين المحليين والدوليين بالحضور أو المشاركة في عملية الفرز ولضمان سلامة ونزاهة عملية الفرز وجب تأمين سلامة بطاقات الاقتراع والصناديق منذ بدء التصويت حتى نهاية الفرز ولأجل ذلك أحاط المشرع هذه المرحلة بكثير من الحرص لأهميتها وخطورتها، إذ تعتبر الوقت المناسب لاحتمال التزوير والتحكم في النتيجة وتوجيهها.⁴

وبعد انتهاء عملية التلاوة والعد تقدم أوراق العد لرئيس المكتب مرفقة بالأوراق الملغاة أو المتنازع في صحتها، تحفظ أوراق التصويت لكل مكتب من مكاتب التصويت في أكياس مشمّعة ومعرفّة حسب مصدرها إلى غاية انقضاء آجال الطعن والإعلان النهائي لنتائج الانتخابات.⁵

¹ قانون الانتخابات 10/16 المواد 43 44، المرجع نفسه.

² المواد 46 47، المرجع نفسه.

³ المادة 48 49، المرجع نفسه.

⁴ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 65.

⁵ المادة 50 من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز محرر بحبر لا يمعى على أن يتم ذلك في مكتب التصويت بحضور الناخب ويتضمن عند الاقتضاء ملاحظات أو تحفظات الناخبين أو المترشحين أو ممثلهم المؤهلين قانونا محرر محضر الفرز في ثلاث (3) نسخ يوقعها أعضاء مكتب التصويت وتوزع كالآتي:

- نسخة إلى رئيس مكتب التصويت لتعليقها داخل مكتب التصويت،
- نسخة إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق مقابل وصل استلام لتحفظ على مستوى أرشيف البلدية يسلمها رئيس مكتب التصويت أو نائب الرئيس نسخة إلى الوالي أو رئيس الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية يسلمها رئيس مركز التصويت.¹

ب/ إعلان النتائج:

يصرح رئيس المكتب علنا بالنتائج ويتولى تعليق محضر الفرز في مكتب التصويت بمجرد تحريره تسلم فورا وداخل مكتب التصويت نسخة من محضر الفرز مصادقا على مطابقتها للأصل من قبل رئيس مكتب التصويت إلى كل ممثل المؤهل قانونا للمترشح أو قوائم الترشيح مقابل وصل استلام، حيث تدمغ هذه النسخة على جميع صفحاتها بختم ندي يحمل عبارة " نسخة مصادق على مطابقتها للأصل "

وتسلم كذلك نسخة من المحضر المذكور أعلاه مصادقا على مطابقتها للأصل من قبل رئيس مكتب التصويت إلى ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات مقابل وصل استلام، كما يمكن لهذا الممثل الاطلاع على ملاحق محضر الفرز.²

وبعد أن تجمع اللجنة الانتخابية البلدية النتائج المسجلة على مستوى كل مكاتب التصويت بالبلدية، تسلم نتائج الاقتراع للجنة الانتخابية الولائية، التي تقوم بمراجعة وجمع النتائج النهائية التي توصلت إليها اللجان الانتخابية البلدية ويجب على اللجنة الولائية أن تنهي أعمالها خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من اختتام الاقتراع وتعلن النتائج النهائية.³

ج/ توزيع المقاعد: تبني المشرع نظام التمثيل النسبي مع قاعدة الباقي الأقوى مطبقاً نصاب الإبعاد، والذي يقصي كل قائمة من التمثيل في المجالس المحلية، ما لم تحصل على نسبة 07٪ من عدد الأصوات المعبر عنها على الأقل.⁴

◀ الاعتراض على نتائج الانتخابات:

يحق لكل ناخب أن يسجل اعتراضه على عمليات التصويت في المكتب الذي صوت به، بإيداع احتجاجه فيه على أن يتم تدوينه في محضر التصويت، وبعدها يُرسل للجنة الانتخابية الولائية، التي تبت في الاحتجاجات بقرار إداري في مدة أقصاها 5 أيام، قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل ثلاث أيام حيث يجب على المحكمة الإدارية البت فيه في أجل

أقصاه 5 أيام والحكم الصادر عن المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.⁵

وعلى غرار العديد من الدول الجزائرية الأخرى تبنت نظام الانتخاب كأسلوب لتشكيل المجالس المحلية. و لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية قام المشرع الجزائري من خلال عدة نصوص قانونية

¹ قانون الانتخابات 10/16 المادة 51، المرجع السابق.

² المرجع نفسه.

³ بن سنوسي فاطمة، المنازعة الانتخابية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2011، ص 114.

⁴ المادة 66 من قانون الانتخابات، المرجع السابق.

⁵ المادة 170، المرجع نفسه.

بضبط الشروط اللازمة للناخب والمنتخب كما ضبط مختلف الإجراءات الخاصة بالعملية الانتخابية وحسن سيرها لأن إسناد السلطة عن طريق الانتخاب لا يعني بالضرورة أن النظام أصبح ديمقراطيا طالما أن نظام الانتخاب لا يكون مبنيا على شروط وإجراءات تجعله يجسد تمثيلا حقيقيا لإرادة الشعب فالنظام الانتخابي كما عبر عنه أحدهم من شأنه أن ينظم عملية الانتقال السلمي للسلطة .

المطلب الثاني/اختصاصات هيئات الإدارة المحلية:

للبلدية و الولاية اختصاصات متنوعة تمارسها في إقليم محدد بموجب القانون واعتمد المشرع على المعيار العام أو الطريقة الفرنسية بخصوص إسناد هذه الاختصاصات لهيئات الإدارة المحلية، وهي بهذا تساهم إلى جانب الدولة في إدارة شؤون الإقليم وتنميته ، وستتناول بالتفصيل هذا العنصر في فرعين الفرع الأول خصصناه لاختصاصات البلدية أما الفرع الثاني خصصناه لاختصاصات الولاية.

الفرع الأول/اختصاصات البلدية:

تتمتع البلدية باختصاصات كثيرة ومتنوعة وهذا ما يبينه قانون البلدية الحالي 10/11 من خلال المادة 3 من قانون البلدية حيث تمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه¹وسنفضل في ذلك بداية باختصاصات المجلس الشعبي البلدي ثم اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا/ اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

كلف المشرع المجلس الشعبي البلدي باختصاصات واسعة من خلال قانون البلدية 10/11 في أربع فصول من الباب الثالث من المادة 103 إلى المادة 124 تحت عنوان صلاحيات البلدية، حيث يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من قانون البلدية حيث تمارس البلدية صلاحياتها في المجالات المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، كما يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة له.²

وتشمل هذه الاختصاصات المجالات الآتية:

أ/ في ميدان التهيئة والتنمية:

للمجلس الشعبي البلدي اختصاصات في مجال التنمية والتهيئة وذلك بإعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات خلال عهده الانتخابية، أي وضع خطة تنمية يُصادق عليها ويسهر على تنفيذها، في إطار القانون والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية، كما يشارك في إجراءات إعداد تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها أيضًا.

وإقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز قطاعي يخضع للرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، خاصة فيما يتعلق بحماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة، كما يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء لا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على مستوى إقليم البلدية وحماية التربة والموارد المائية ويسهر على الاستغلال الأفضل لهما، كما يعمل المجلس على تشجيع وترقيته وتنمية جميع النشاطات الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية ومخططاتها التنموية.³

¹ المادة 3 من قانون البلدية 10/11، المرجع السابق.

² المادة 3 و 4، المرجع نفسه.

³ قانون البلدية 10/11 المواد 107-112، المرجع السابق.

ب/ في ميدان التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز :

للبلدية دور رئيسي في مجال التعمير فهي تتوفر بكل أدوات التعمير المنصوص عليها بموجب مداولة مصادق عليها من المجلس الشعبي البلدي من خلال:

- إعداد المخططات العمرانية وتمثل في: المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية مخطط شغل الأراضي.

- الرقابة الدائمة لعمليات البناء: تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكل عمليات البناء في إقليم البلدية ومدى مطابقتها للتشريعات العقارية المعمول بها، مع التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وخضوعها للترخيص من طرفها، وكل ما يتعلق بتسديد الرسوم المحددة قانونا، كما كلف أيضا باحترام الأحكام المتعلقة بمحاربة السكنات الهشة غير القانونية و باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والخاضعة لأحكام حماية البيئة، يستوجب موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة.¹

كما أن البلدية مكلفة بحماية التراث العمراني والتاريخي، والمواقع التي لها قيمة طبيعية وأثرية أو جمالية، كما تحافظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وتسهر البلدية أيضا على المحافظة على وعائها العقاري، وأن تعطي الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتسهر كذلك على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة وللبلدية أن تُبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل، والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها والمتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما تُرك لها أن تقوم أو تساهم في تهيئة المساحات الموجّهة لاحتواء الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو الخدمات كما تعمل البلدية على وضع شروط تحفيزية للترقية العقارية، وتساهم في ترقية برامج السكن، على أن تشجع وتنظم كل عمل يهدف إلى حماية وصيانة أو ترميم المباني أو الأحياء وكل جمعية سكان تحقق هذه الغرض.

- يُسهي المجلس الشعبي البلدي الفضاءات المأهولة، ويحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية ومختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.²

ج/ في المجال الاجتماعي:³

يشمل تدخل البلدية في مجال الاجتماعي إلى إشباع الحاجات الاجتماعية من التعليم والتربية والحماية الاجتماعية والرياضة والثقافة والتسليّة والسياحة

1/ التعليم: تتخذ البلدية كافة الاجراءات فيما يتعلق بإنجاز المدارس الابتدائية، طبقًا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، وتوفير وتسيير المطاعم المدرسية والسهرة على ضمان توفير النقل المدرسي، كما أوكل للبلدية في حدود إمكانياتها وعند الاقتضاء ترقية تفتح الطفولة الصغرى، والرياض والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

2/ الشباب والرياضة والثقافة والسياحة: تتدخل البلدية بالمساهمة في انجاز منشآت وهياكل جوارية موجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة، قصد توفير بيئة مناسبة لفئة الشباب ويمكن أن تستفيد البلدية من مساعدة الدولة لأجل هذه الهياكل واتخاذ التدبير الذي يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها، -تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل،

¹ المادة 113 114 115، المرجع نفسه.

² المادة 116-117-118-120، المرجع نفسه.

³ المادة 122، المرجع نفسه.

-تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات

الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

3/الحماية الاجتماعية: تتولى البلدية التكفل وتقديم العون للفئات المعوزة والهشة في إطار السياسة العمومية الوطنية لحمايتها خاصة في مجال الصحة والسكن والنظافة والتشغيل، وكذا المساعدة الاجتماعية، كما تعمل على تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في جميع ميادينها، خاصة المهتمة بالفئات المحرومة لاسيما ذوي الاحتياجات الخاصة.

4/النظافة وحفظ الصحة:¹

البلدية وبالتعاون مع المصالح التقنية للدولة ملزمة باحترام التشريع والتنظيم المعمول بهما ومراعاة معايير النظافة وحفظ الصحة العمومية، لا سيما فيما يخص توفير المياه الصالحة للشرب وتوزيعها والتصدي للأمراض المتنقلة وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، بالإضافة إلى تصريف النفايات الصلبة ومعالجتها ومكافحة الأمراض المتنقلة كما تسهر على الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور كما تلتزم بصيانة طرقات البلدية وإشارات المرور.

د/في مجال الاقتصاد والمالية:²

يتضمن اختصاص المجلس الشعبي البلدي من الناحية الاقتصادية و المالية فيما يلي:

1/الاقتصاد :

تُعد البلدية المحرك الأول للاقتصاد المحلي ودورها مهم في التنمية وتوفير مناصب الشغل في إطار برامجها التنموية والسياسة العامة للدولة ، كما تعمل على توفير بيئة استثمارية تشجع المستثمرين و ترقيةها وتشجيع كل مبادرة أو عملية في هذا الجانب، لذا مكنتها القانون من وسائل تكفل لها ذلك كإنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي وهذا ما نص عليه قانون البلدية حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها بعث نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية.

2/المالية:³

يتمتع المجلس الشعبي البلدي باختصاصات في مجال المالية وتحديد الميزانية ، حيث يتولى إعدادها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وللمجلس الشعبي البلدي دور هام في إعداد الميزانية حيث يقدمها رئيس المجلس للمصادقة عليها ، سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو الإضافية، فالأولية يصادق عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها ، أما الإضافية تكون المصادقة عليها قبل 15 جوان من السنة الجارية فالمجلس يصوت على الميزانية باب باب مادة مادة ويمكنه إحداث تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب ومن باب لباب داخل نفس القسم ، وعندما لا يصوت المجلس على الميزانية بسبب اختلال داخله للوالي استدعاء المجلس في دورة غير عادية لأجل المصادقة عليها .

يصادق أيضا على الحساب الإداري للبلدية وحساب التسيير، كما يبت المجلس الشعبي البلدي في قبول ورفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية .⁴

مجالات اختصاص المجلس الشعبي البلدي عديدة ومتنوعة من التهيئة والتنمية والتعمير وصولا إلى المجال الاجتماعي بالتكفل بمختلف القضايا الاجتماعية على رأسها التعليم والإعانات الاجتماعية ، دون أن

¹قانون البلدية 10/11 المادة 123-124، المرجع السابق.

²المادة 111، المرجع نفسه.

³المواد 180-188، المرجع نفسه

⁴المادة 166، المرجع نفسه.

نسى المجال الاقتصادي والمالي كتشجيع الاستثمار وتوفير البيئة المناسبة له وكذا المساهمة في إعداد الميزانية والمصادقة عليها بمختلف أبوابها .

ثانيا/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

رئيس المجلس الشعبي البلدي يتميز بازدواجية التمثيل عند ممارسته لاختصاصاته فهو يمثل تارة البلدية وتارة أخرى يمثل الدولة لذا سنتطرق لصلاحياته في الحالتين :

أ/ اختصاصاته بصفته ممثل للبلدية:

يُعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء تمثيله للبلدية بصلاحيات واختصاصات واسعة ومتنوعة تارة يكون فيها رئيس للبلدية وتارة أخرى رئيس لهيئة المداولة.

1/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً للبلدية¹:

-يُمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية حسب التزاماته المحددة قانونا كما يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

-ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف ويتخذ جميع المبادرات للمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها من خلال :

التقاضي باسم البلدية ولحسابها واتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

-يرم العقود المختلفة ويقبل الهدايا والوصايا.

-يرم المناقصات ومراقبة حُسن تنفيذها واتخاذ كل المبادرات لتطوير مداخل البلدية .

-المحافظة على أرشيف البلدية واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية للبلدية .

- يسهر على ضمان السير الحسن لمصالح والمؤسسات العمومية البلدية .

2/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً لهيئة المداولة²:

يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه لعقد دورا ته ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويتأهها ويسهر على تنفيذ هذه المداولات وينبئ المجلس بذلك.

ب/ اختصاصاته باعتباره ممثلا للدولة:

يتمتع الرئيس بصلاحيات باعتباره ممثل الدولة على مستوى البلدية في حين لا يتمتع المجلس بالتمثيل وقد

وردت عدة نصوص كقانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية ويمكن تلخيص ذلك فيما يلي :

1/ رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابطاً للحالة المدنية :

يتمتع الرئيس قانونا بصفة ضابط الحالة المدنية بمجرد تنصيبه بموجب المادتين الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية وهو ما أكدته المادة (86) من القانون البلدي، العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة

ومسؤولية النائب العام المختص إقليميا ، مع إمكانية تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين

الخاصين وإلى كل موظف بلدي، مع التزامه بإرسال قرار التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام قصد

استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات وتدوين العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية ، كما يُعد

ويسلم هذه العقود ويُصادق على كل توقيع يقوم به مواطن للحصول على وثيقة هوية ، والتصديق

بالمطابقة على الأصل للنسخ والوثائق بنص المادة (87) من القانون المتعلق بالبلدية.³

¹قانون البلدية11/10 المواد 78-77-81-82-83، المرجع السابق.

²المواد 79 - 80 ، المرجع نفسه.

³ القانون رقم 20/70 المؤرخ في 19-02-1970 ، المتعلق بالحالة المدنية، ج ر، العدد(21) ، المؤرخة في 27-02-1970.

المواد 85-86-87. من قانون البلدية، المرجع السابق.

2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط للشرطة القضائية :

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية بموجب المادة (15) من قانون الإجراءات الجزائية ، والمادة 92 من قانون البلدية فهو يعتبر للنائب العام المختص إقليميا وذلك في حال وقوع جريمة متلبس بها، تتضمن معاينة الجرائم واكتشاف مرتكبيها وتجميع الأدلة وحمايتها¹.

3/ رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطاً إدارياً² :

رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف باتخاذ كل التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام وهذا ما ورد في قانون البلدية طبقاً للمادة 93 94 التي تبرز أهم صلاحياته في المحافظة على النظام العام فيما يلي:

- حفظ أمن الأشخاص والممتلكات في جميع الأماكن العمومية و ضبط نظام الطرق الكثيرة الحركة المتواجدة على إقليم البلدية،

- يسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني،

- كما يحرص ويتابع نظافة العمارات وتنظيم المرور في الطرق والساحات ويتخذ كل من الاحتياطات والتدابير الوقائية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية ومنع تشرذم الحيوانات الضارة والمؤذية، ومراقبة سلامة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، مع احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة،

- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقاً للشعائر الدينية وتبعا للعادات المختلفة،

يُسلم الرئيس رخص البناء والهدم والتجزئة بحسب التشريع والتنظيم المعمول به، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات بشأن العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

و يمكنه أن يستعين بالمصالح التقنية المختلفة للدولة للقيام بهذه المهام، كما مكنه القانون من سلطة التسخير التي تساعد على أداء مهامه على أحسن وجه.

من خلال ما تقدم نجد أن صلاحيات البلدية موزعة بين المجلس الشعبي البلدي ورئيسه كلها تصب في إطار إدارة الشؤون المحلية للمواطن وتلبية احتياجاته والعمل على التنمية داخل إقليم البلدية.

الفرع الثاني/ اختصاصات الولاية:

للولاية وظائف ومهام متنوعة تشمل جميع مجالات الحياة التي تهم سكان الولاية وتمارسها طبقاً للمبادئ الواردة في المواد 1 3 4 من قانون الولاية³ وتشكل من هئتين هما: الوالي و المجلس الشعبي الولائي ولكل منهما صلاحيات متنوعة.

أولاً/ اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة 51 من قانون الولاية على أن المجلس الشعبي الولائي يتداول في الشؤون التي تدخل في جميع اختصاصه ما يدل على اتساع وتنوع مجال تدخل المجلس الولائي حيث نبينها كما يلي:

أ/الاختصاصات العامة⁴: المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي كما يلي:

– الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،

– السياحة والإعلام والاتصال،

– التربية والتعليم العالي والتكوين،

¹كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة للقضائية، دار هومه، الجزائر، ط 1 ، 2004 ، ص 13 وما بعدها.

²المواد 92 من قانون البلدية، المرجع السابق.

³المواد 93-94-95، المرجع نفسه.

⁴المادة 73 من قانون الولاية، المرجع السابق.

⁴المادة 77، المرجع نفسه.

- الشباب والرياضة والتشغيل،
 - السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية،
 - الفلاحة والري والغابات،
 - التجارة والأسعار والنقل،
 - الهياكل القاعدية والاقتصادية،
 - التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها،
 - التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي،
 - حماية البيئة،
 - التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
 - ترقية المؤهلات النوعية المحلية.
- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يُنشئ مصالح عمومية تلبية لخدمات يطلبها الجمهور في ميادين عدة كالنقل العمومي، الطرق والشبكات المختلفة، المساحات الخضراء.¹
- ب/ في مجال التنمية الاقتصادية :

يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط لتنمية الولاية على المدى المتوسط، وهو بمثابة إطار للترقية الاقتصادية يوضح من خلاله الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة، في إطار مشاريع الدولة ومخططات التنمية البلدية، يناقش المجلس مخطط التنمية الولائي ويبيدي ملاحظاته حوله وكل ولاية تنشئ بنك خاص بجمع كافة البيانات والمعلومات وإحصاءات والدراسات التي تخص الولاية اقتصاديًا واجتماعيًا وبيئيًا وعلى الولاية أن تقوم برصد البيانات التي تبين نتائج نمو كل قطاع بإعداد جداول سنوية.²

ويحدد المجلس في مخطط التنمية مايلي:³

- تحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك
- يسهل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين،
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية،
- يساهم في إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، باتخاذ التدابير اللازمة لتنشيطها،
- كما يعمل المجلس على تطوير التنسيق والتعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاع الاقتصادي وتشجيع الاستثمار بخلق جو ملائم له.

ج/ في مجال الفلاحة والري:⁴

للمجلس دور هامٌ وحيويٌّ في ترقية النشاط الفلاحي والري من خلال النقاط التالية:

- يُبادر المجلس بوضع إطار لتنفيذ كل مشروع يندرج ضمن حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي،
- تشجيع كل أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، ويخلق مبادرات لمواجهة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل ما يرمي إلى إنجاز تهيئة وتطهير وتنقية المجاري المائية على مستوى الإقليم،

¹ المادة 141 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

² المادة 80، 81، المرجع نفسه.

³ المواد 82، 83، المرجع نفسه.

⁴ المواد 84، 85، 86، 87، المرجع نفسه.

- يبادر المجلس بالتنسيق مع المصالح المعنية إلى حماية وتنمية الأملاك الغابية، بدعم عمليات التشجير وحماية التربة وإصلاحها،
- يساهم المجلس مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية، ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية،
- يعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والمصغر، كما يقوم بمساعدة البلديات ماليًا وتقنيًا في التزود بالمياه الصالحة للشرب والتطهير، وإعادة استعمال المياه المتجاوزة الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.
- د/ في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:¹
 - يشجع المجلس الشعبي الولائي على ترقية برامج التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين وخاصة الشباب أو المناطق المراد ترقيتها،
 - يتولى المجلس الشعبي الولائي في إطار احترام المعايير الوطنية:
 - إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية ويدعم كل التدابير الرامية لإنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجسمور وفي المواد الاستهلاكية بالاتصال مع البلديات، يساهم المجلس على تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والوقاية من الأوبئة ومكافحتها،
 - يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط يهدف إلى:
 - تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي،
 - حماية الأم والطفل،
 - مساعدة الطفولة والأشخاص المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة،
 - مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين،
 - التكفل بالمشردين والمختلين عقليا،
 - يساهم المجلس في إنشاء الهياكل القاعدية المتعلقة بالأنشطة الشبابية، والثقافية والرياضية والترفيهية، والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتنسيق مع البلديات والهيئات وكذا الجمعيات الناشطة في ذلك، ليقدم المجلس مساعدته ومساهمته في هذه الأنشطة،
 - يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات ومصالح الدولة المعنية بذلك، وكل جمعية أو هيئة تهتم بحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، كما تعمل على ترقيته بالتنسيق مع الجمعيات المعنية والمؤسسات ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه،
 - يحيي المجلس الشعبي الولائي الإمكانيات السياحية ويثمنها ويشجع الاستثمار فيها،
 - أجاز المشرع للمجلس إمكانية المساهمة في ترقية برامج السكن، ويعمل على إعادة وتأهيل الحظيرة العقارية المبنية والحفاظ على النمط العمراني و محاربة السكن الهش وغير الصحي المصالح المختصة .
- ه/ في المجال المالي:²يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية والتي يتولى أمر إعداد مشروعها الوالي، يكون ذلك قبل 31 أكتوبر بالنسبة للميزانية الأولية في السنة التي تسبق سنة تنفيذها وقبل 15 جوان بالنسبة للميزانية الإضافية بالنسبة للسنة الجارية
- يتم المصادقة على الميزانية من طرف المجلس الشعبي الولائي بابًا بابًا ومادةً مادةً، ووفقًا للتوازن المطلوب وجوبًا ،

¹المواد 93-101. قانون الولاية، المرجع السابق.

²المواد 160-174، المرجع نفسه.

-عندما يظهر عجز في ميزانية الولاية فإن المجلس الشعبي الولائي مطلوب منه قانونًا اتخاذ كافة التدابير اللازمة لامتناع هذا الخلل وضمان التوازن المطلوب في الميزانية .

-الهيئات والوصايا قد أوردها قانون الولاية في المواد (133) و(134)، والتي يبت فيها المجلس الشعبي الولائي قبولاً أو رفضاً، المقدمة طبعاً للولاية سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى، كما يتداول المجلس بخصوص الهيئات والوصايا المتعلقة بالمؤسسات العمومية المقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة دون الأخرى¹.

ثانيا/ اختصاصات الوالي:

يتمتع الوالي بازداوجية في الاختصاص، مرة يكون ممثل للدولة على المستوى المحلي كجهة عدم تركيز ومرة ممثل للولاية.

يحوز الوالي على اختصاصات عديدة ومتنوعة موجودة في قانون الولاية ونصوص أخرى متفرقة في مقدمتها قانون البلدية ويمتد اختصاصه على كامل إقليم الولاية.

أ/ اختصاصات الوالي كممثل للولاية:

بهذه الصفة الوالي له وظائف كثيرة تارة ممثل للولاية كجماعة محلية وتارة كممثل للولاية كهيئة إدارية ونوضحها كما يلي:

1/ الوالي كجهة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

و أهم وظائفه تتمثل في:

يتولى الوالي نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نستشفه من قانون الولاية من خلال المادة 102 والمادة 124 من ذات القانون تحيلنا إلى أداة ذلك والمتمثلة في القرارات التنفيذية التي يُصدرها الوالي تنفيذًا للمداولات وحُسن تنفيذها أيضا حيث يُقدم الوالي تقريرا بداية كل دورة يتضمن تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي السابقة ويُطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة الغير ممركرة في إقليم الولاية، كما يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام وفي الفترات الفاصلة بين الدورات عن مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التنظيم والتشريع المعمول به².

2/ الوالي باعتباره ممثلاً للولاية³:

- يتولى الوالي تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية كما يقوم بإدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس بذلك فالتمثيل هنا لا يُسند لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

- كما يختص الوالي بتمثيل الولاية أمام القضاء كمدعي أو مدعى عليها .

- كذلك يتولى إعداد مشروع الميزانية ويعرضها لمصادقة المجلس الشعبي الولائي، ثم يتولى تنفيذها وهو الأمر بالصرف على مستوى الولاية.

-يتولى كذلك الإشراف على حسن سير المصالح التابعة للولاية ومتابعة نشاطها،

-يقدم الوالي بياناً سنوياً للمجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية وتتبع بمناقشة،

ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات تُرفع إلى وزير الداخلية، وإلى القطاعات المعنية .

ب/الوالي كممثل للدولة بصفة يمثل الدولة كجهة عدم تركيز أحد أهم أقطاب النظام الإداري ويدعم

تركيز السلطة على المستوى المحلي، وهو يتمتع باختصاصات كثيرة وهذا ما يؤكد قانون الولاية: الوالي

ممثل للدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة¹، ويمكن تحديدي هذه الاختصاصات كما يلي:

¹المواد 133-134 قانون الولاية 07/12. المرجع السابق.

²المواد 102 103 104 ، المرجع نفسه.

³المواد 102-109 ، المرجع نفسه.

1/ الوظائف السياسية:

كون الوالي ممثل السلطات المركزية على مستوى الولاية فهو السلطة الأولى فيها وهو وسيط الحكومة أي بمثابة الواسطة السياسية بين الدولة والمواطن (1)، يتولى إعلام السلطة المركزية بوضع الولاية في جميع المجالات ورفع الانشغالات المحلية مما يكون له دور في رسم السياسة العامة للحكومة، وسخرت له كل الوسائل لأجل ذلك في مقدمتها الأمن.²

2/ الوظائف الإدارية:³

للوالي وظائف كثيرة ذات طابع إداري منها :

- يُنشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء القطاعات التالية:

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

- وعاء الضرائب وتحصيلها .

- الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر لطبيعته أو خصوصية

واستثناء هذه القطاعات يعود إلى كونها تخضع أصلاً لتعليمات السلطة المركزية ويستحسن إدارتها مركزياً كما أن نشاطها يتعدى إقليم الولايات.

- كذلك من اختصاصات الوالي الإدارية يسهر على تنفيذ القانون واحترامه، وكذا احترام رموز الدولة وشعاراتها على مستوى إقليم الولاية .

- يسهر على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية وكذلك البلديات.

- يُعد الوالي الأمر بالصرف، فيما يخص ميزانية الدولة الخاصة بالتجهيز والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

- للوالي دور هام في توفير الحماية للأفراد والممتلكات من الكوارث الطبيعية أو الاعتداءات التي لا تأخذ طابعاً عسكرياً أو ما يطلق عليه الحماية المدنية، فهو ملزم بإعداد وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية المدنية ويسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات وتحيينها وتنفيذها لذلك مع إمكانية استعانتها بجميع الوسائل والمصالح لأجل ذلك.

3/ الوظائف الضبطية:

على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي يُعهد للوالي باختصاصات تتعلق بالضبط الإداري وكذلك بالضبط القضائي.

◀ الضبط الإداري :

يسهر الوالي على حماية حقوق الأفراد وحريةهم ومسئول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وبالتالي فله أن يقوم بكافة الإجراءات التي تهدف إلى صيانة النظام العام وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتسهيل تطبيقها من خلال تنسيق أنشطتها وإعلامه بكل ما تعلق بالنظام العام على مستوى الولاية.

وفي حالة الظروف الاستثنائية الوالي له دور مهم وحتى يُجابه الوضع الجديد يستعين بقوات الشرطة والدرك الوطني عن طريق التسخير وهذا ما ورد في أحكام المرسوم الرئاسي 144/92.

¹ المادة 110 من قانون الولاية 07/12. المرجع السابق.

² لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 1، 1985، ص 16.

³ المادة 111 113 117 118 119 120 121 من قانون الولاية، المرجع السابق.

◀ الضبط القضائي:

بموجب المادة (28) من قانون الإجراءات الجزائية ، يعتبر الوالي من رجال الضبطية القضائية، إلا أنها قيدت ذلك بحدود، مما يفيد أنه لا يتصف بذلك إلا إذا توافرت دواعي ذلك، أي أنه اشترط شروطا لكي يباشر ذلك، أهمها:

- ممارسة الوالي للضبطية القضائية في حالة جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

- توفر حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية.

- عدم علمه بأن السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.

تبعًا لذلك يجوز للوالي في الحالات الاستعجالية، أن يقوم بكافة التصرفات اللازمة لإثبات ومتابعة الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة بنفسه، أو يوكله لكتابة ضباط الشرطة القضائية.

إذن فإن اختصاص الوالي في مجال الضبط القضائي نوعي ومحدد زمنيًا، لأنه ملزم بتبليغ وكيل الجمهورية في مدة أقصاها (48) ساعة، لتتولى بذلك السلطات القضائية متابعة الأمر بعد تسليمها كل الوثائق المدفوعة في الملف، فالوالي سلطاته أقل من سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يحوز اختصاصا شاملاً كضابط للشرطة القضائية.²

من خلال ما تقدم يتضح أن للإدارة المحلية المحلية بهيئتها البلدية والولاية اختصاصات متكاملة محددة بموجب قانون الهدف منها هو خدمة أبناء المنطقة وتلبية حاجاتهم ونقل انشغالهم، وربما هذا التقاسم والاشتراك في هذه الصلاحيات هدفه دائما تغطية احتياجات المنطقة وتنميتها وتحسين مستوى عيش المواطن فيها خاصة وأن هذه الهيئات هي الأقرب إلى المواطن والأكثر إحاطة باحتياجاته واهتماماته.

المبحث الثاني/ تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية:

رأينا بأن الإدارة المحلية بالجزائر في خطواتها الأولى بعد الاستقلال تنتهج الانتخاب كأسلوب لتشكيل هيئتها، سواء على مستوى الولاية أو البلدية مقتصرة على أسلوب التعيين بالنسبة للوالي، والغاية من ذلك هو تجسيد ديمقراطية التمثيل على مستوى هذه الهيئات حيث يختار المواطن المحلي بإرادته الحرة من يمثله على مستوى هذه المجالس وينقل انشغالاته واشتراط القانون لأجل ذلك شروطا بالنسبة للناخب والمنتخب، كما كلفت هذه الهيئات الممثلة في الولاية والبلدية باختصاصات وصلاحيات متنوعة تتقاسمها فيما بينها إشباعا للحاجات المحلية، فهل نجح المشرع الجزائري في بنائه للنظام القانوني للإدارة المحلية الجزائري سواء على مستوى تشكيلها أو اختصاصاتها التي كلفت بها، ولأجل تقييم هذا النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين خصصنا المطلب الأول لتقييم هذا النظام من خلال تشكيله أما المطلب الثاني خصصناه لتقييم اختصاصاته والوظائف التي كلف بها .

المطلب الأول/ بالنسبة لتشكيلها :

صحيح أن المشرع لجزائري نص على أن الانتخاب هو الوسيلة القانونية المنتهجة في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، وهذا دعما لاستقلاليتها كون المواطن المحلي هو من اختار بإرادته الحرة من يمثله ويعبر عن احتياجاته وينقل انشغالاته، ولكن رغم ذلك تبقى هذه الهيئات تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية المشددة في كثير من التفاصيل والجوانب ما أدى في كثير من الأحيان إلى المساس باستقلاليتها وللتفصيل في ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين حيث خصصنا الفرع الأول لنظام الانتخاب

¹ المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 09/02/1992

² المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية.

وتأثيره على مركز الهيئات المنتخبة أما الفرع الثاني تطرقنا فيه للوصاية المشددة ومدى مساس باستقلالية الإدارة المحلية.

الفرع الأول/ إضعاف نظام الانتخاب لمركز الهيئات المنتخبة:

من المتفق عليه أن الإدارة المحلية تقوم على ثلاث أركان أساسية بالنسبة لتشكيلها كما سبق الذكر ومن أهم هذه العناصر وجود مجالس محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين وتتولى شؤونهم والتعبير عن حاجياتهم لذا تقييم نظام الإدارة المحلية بالجزائر لابد وأن ينطلق من هذه النقطة وهي مدى تأثير النظام الانتخابي على هذه الهيئات

يستبعد مبدأ استقلالية الجماعات المحلية كل مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس البلديات، فلا يتم تشكيل هذه المجالس إلا من خلال الانتخاب.¹ كما أن أي بلد ديمقراطي تتشكل فيه المجالس المحلية المنتخبة عن الانتخاب المباشر أي اختيار الناخب المحلي مباشرة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة.² ويعد الانتخاب شرط أساسي لتجسيد اللامركزية وتحقيق الاستقلال لهذه الهيئات التي تتولى حاجات المواطن المحلي أي إدارة المواطن لشؤونه المحلية عن طريق ممثلين منتخبين أي أن أهمية الانتخاب كبيرة وذات بعد ديمقراطي.³

وقد انتهج المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب للمجالس الشعبية المحلية منذ 1967، وقد عرف عدة تحولات منذ ذلك الوقت متأثرا بالتعددية الحزبية ففي الفترة التي سبقت التعددية الحزبية والتي وصفت بالفترة الانتقالية التي تلت الاستقلال مباشرة وهذا ما تضمنه الأمرين المتعلقين بالولاية والبلدية - 24/67 والأمر رقم 38/69 .

بالنسبة للبلدية قبل التعددية وكما هو معلوم فقد ورثت الجزائر عدد هائل من البلديات وسط شلل كبير للتسيير نتيجة رحيل الإطارات الفرنسية وقلة عدد الكفاءات الجزائرية نتيجة الأمية التي خلفها الاستعمار فتم تقليص عدد البلديات لإمكانية تسييرها فقامت السلطات بإنشاء المندوبية الخاصة بعدها أنشأت لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، ثم أنشأت المجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي وما نلاحظه على هذه الفترة هو انتهاج أسلوب التعيين لتسيير البلديات⁴ وربما السبب وراء انتهاج أسلوب التعيين هنا في هذه الفترة هو استحالة انتهاج أسلوب الانتخاب بالذات في هذه الفترة .

ونفس الشيء بالنسبة للولاية فقد ورثت الجزائر 15 محافظة كانت عاجزة عن تسيير الوضع إلا أن ذلك لم يمنع السلطات من محاولة معالجة الوضع، وذلك بتعميم سلطات المحافظ إلى جانب استحداث هيئات ذات التمثيل الشعبي⁵، ثم بعدها أنشأت لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي لتعوض بعدها بمجلس التنمية الاقتصادية والاجتماعية.⁶ ونفس الشيء بالنسبة لهذه الهيئات فقد كانت هي الأخرى معينة واستشارية.⁷

وانتهج أسلوب الانتخاب أول مرة بموجب الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية إذ بموجبه تم تكريس أسلوب الانتخاب لتعيين أعضاء المجالس الشعبية المحلية وكانت بذلك أول خطوة نحو الأسلوب

¹ بن ورزق هشام، المرجع السابق، ص 156 .

² محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 123 .

³ مسعود شهبوب، المرجع السابق، 1986، ص4.

⁴ لباد ناصر، القانون الإداري، ج 1، لباد، سطيف، الجزائر، ط 2005، ص 47 وما بعدها .

⁵ الأمر رقم 16/62 ص 17.

⁶ الأمر 16/62 والأمر 222/67، المرجع السابق.

⁷ لباد ناصر، المرجع السابق، ص 181-190.

الديمقراطي للتسيير المحلي رغم صعوبة تطبيقه في تلك الفترة حيث تم تبني الانتخاب السري العام والمباشر.¹

ليصدر بعدها قانون الولاية رقم 38/69 الذي استحدث جهاز مداولة على مستوى الولاية وهو المجلس الشعبي الولائي وهو بدوره أكد على انتهاج أسلوب الانتخاب لأعضاء المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات.²

ليأتي بعدها القانون رقم 08/80 المتضمن قانون الانتخابات والذي أكد على أسلوب الانتخاب على مستوى المجالس البلدية وكذا المجلس الشعبي الولائي كما تضمن بعض التفصيلات بخصوص أسلوب الانتخاب.³

ولأن هذه المرحلة ميزها نظام الحزب الواحد في البلاد فقد انتهج أسلوب الانتخاب القائم على مبدأ الأغلبية لسهولة إزالته إلا أنه ما أخذ عليه أنه يضعف المجالس المحلية المنتخبة نظرا لكثير من الأسباب في مقدمتها استبعاد أي مرشح لا ينتمي للحزب وكذا الكفاءات نظرا لاختيار الحزب للمرشحين دون الاستناد إلى ضوابط محددة قانونا.

بعدها دخلت الجزائر مرحلة جديدة وهي التعددية السياسية التي كرسها دستور 1989 حيث أصبح المجال مفتوحا أمام تأسيس تشكيلات سياسية وممارسة الديمقراطية والمشاركة في تسيير الشؤون العامة.⁴ تبعه صدور قانون رقم 13/89 المتضمن قانون الانتخابات الذي أبقى على أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية المنتخبة ونفس مدة العهدة إلا أنه أحدث تغييرا جوهريا ف أسلوب الانتخاب وهو إتباع نظام التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد والهدف من ذلك تمثيل مختلف التيارات السياسية في المجتمع.⁵

ولعل أهم ما جاء به قانون 13/89 هو فتح المجال أمام الترشح الحر حيث يمكن للقوائم التي لم تحض برعاية جمعية سياسية أن تقدم ترشحها مدعما بتوقيعات 10 بالمائة من ناخبي الدائرة الانتخابية.⁶ لتعدل هذه المادة مباشرة في قانون رقم 06/90 تداركا من المشرع للنقص الملموس في المادة 61 من قانون رقم 13/89.

حيث تحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبرة على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها .

صحيح أنه في هذه الفترة أصبح النائب أكثر حرية في اختيار مرشحيه إلا أن نظام القائمة المغلقة يقيد هذه الحرية إما يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها ولا يحق له التعديل في القائمة التي وضعها الحزب الواحد إلا أن نظام القائمة الحرة يخفف من حدة هذا العيب، وطبق قانون 06/90 المعدل والمتمم للقانون 13/89 مرة واحدة فقط وذلك في أول انتخابات تعددية بالجزائر حيث أجريت انتخابات محلية بتاريخ 12 جوان 1990 وكانت النتائج لصالح حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ حيث فازت ب 853 بلدية من أصل 1541 و 32 مجلس ولائي من أصل 48.⁷

¹ المادة 36 من الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² المواد 11-7 من القانون رقم 38/69 المعدل والمتمم، المعدل والمتمم.

³ المواد 63-67 من قانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر العدد 44، الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 1980. المعدل والمتمم.

⁴ المادة 40 من دستور 1989، المرجع السابق.

⁵ المادة 61 من قانون رقم 13/89، المؤرخ في 7 أوت 1989، يتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 32 الصادرة في 7 أوت 1989، المعدل والمتمم .

⁶ المادة 66 من قانون 13/89، المرجع نفسه.

⁷ إدريس بوكرا، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9 جويلية

2005، الجزائر، ص 48.

ونظرا لنتائج هذه الانتخابات التي أدخلت الجزائر في مرحلة استثنائية أخرى واكمها حل المجالس الشعبية المنتخبة البلدية والولائية واستحداث المندوبيات التنفيذية والولائية.¹

بعدها صدر قانون الانتخابات سنة 1997 حيث تم التراجع على خيار التمثيل النسبي والعودة إلى خيار تفضيل الأغلبية وهذا ما يعيق انفراد حزب ما بالأغلبية في المجلس.²

ليصدر بعدها القانون العضوي 08/07 الذي شدد وأكد على شروط رعاية الأحزاب للقوائم الانتخابية حيث علمها تدعيم الترشح بتوقيع 3 بالمائة من ناخبي الدائرة الانتخابية موزعة على أكثر من نصف البلديات بنفس النسبة على الأقل إذا كانت الدائرة الانتخابية هي الولاية.³

طبق نظام التمثيل النسبي من سنة 1997 إلى غاية 2007 إلا أنه سجل عليه عديد من النقائص أهمها صعوبة حصول حزب على أغلبية الأصوات مما يؤدي إلى حصول تحالفات لتكوين أغلبية لتسيير المجلس لكن أحيانا تصل هذه المجالس إلى حالة انسداد لوقت طويل وعدم حسم القانون لقضية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي⁴، كما أن نظام القائمة المغلقة يغلق الباب أمام الناخبين لترتيب المرشحين داخل القائمة نفسها لأن ذلك يبقى في يد الحزب نفسه وهنا تدخل العديد من الاعتبارات لترتيب الأعضاء وهذا عكس نظام القائمة المفتوحة، كذلك عدم الفصل في بعض الأوضاع التي تفرزها هذه الانتخابات وفي حالة حصول هذه القوائم على نفس عدد الأصوات عدم كذلك حالة حصول القوائم المتبقية على نفس الأصوات وحالة عدم حصول القوائم على 7 بالمائة من الأصوات .

ونفس الشيء أخذت الجزائر بنظام الاقتراع العام السري والمباشر طبقا لنص المادة الثانية من القانون العضوي 10/16 للانتخابات على اعتبار أنه يتماشى أكثر والنظام الديمقراطي الذي تعمل الجزائر جاهدة على ترسيخه، فنظام الاقتراع العام السري والمباشر يحقق العديد من المميزات فهو يؤدي إلى تقرير حق الانتخاب لعدد أكبر من الأفراد ويحقق المساواة بينهم دون تمييز أساسه المولد، العرق، الجنس، الرأي أو أي سبب أو ظرف أو شرط شخصي أو اجتماعي، وهو ما يبعث روح الاهتمام بالشأن العام لدى المواطنين وينمي فيهم الشعور بالثقة، بالإضافة إلى أن الناخبين من خلاله يقومون باختيار ممثلهم من بين المرشحين مباشرة دون أن يكون هناك مندوب عنهم ليمارس هذا الحق، في إطار من السرية للمحافظة على إرادة الناخبين من التأثير عليها بالتهديد والرشوة.⁵

وهدف تنظيم سير العملية الانتخابية بأسلوب ديمقراطي يكفل حق الطوائف السياسية المشاركة في الانتخابات في التمثيل بالمجالس المحلية، استقر المشرع الجزائري في انتخابات أعضاء المجالس المحلية على تبني نظام القوائم مع التمثيل النسبي⁶ وبمقتضى هذا النظام يقوم الناخب باختيار مجموعة من المرشحين عوضا عن مرشح واحد يتحدد عددهم وفق المقاعد، المطلوب شغلها في المجلس المحلي، حيث ينظم المرشحون في قوائم حزبية أو حرة، وعلى الناخب أن يختار القائمة التي يراها مناسبة كما هي دون

¹ مرسوم تنفيذي رقم 141/92 مؤرخ في 21 أبريل 1992، يتضمن حل المجالس الشعبية الولائية، ج ر العدد 27، الصادرة بتاريخ 12 أبريل 1992.

مرسوم تنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج ر العدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992.

² إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 48 49 .

³ قانون عضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 يوليو 2007 يعدل ويتمم الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 48، الصادرة 29 يوليو 2007.

⁴ المادة 25 من قانون 09/90 المتضمن من قانون الولاية، المرجع السابق.

⁵ شلغوم غنية وولد عامر نعيمة، أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر -، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص أبريل 2011، ص 181.

⁶ تنص المادة من القانون العضوي للانتخابات - على أن "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والشعبي الولائي لعهدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة.

إجراء أي تعديلات أو تغييرات عليها فهو بذلك يمنح صوته إلى القائمة ككل، ويعرف هذا النوع من القوائم باسم القوائم المغلقة، ويتم توزيع عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة على القوائم المشاركة في الانتخابات تبعا لنسبة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة. فيهدف التمثيل النسبي من خلال ذلك إلى ضمان تمثيل جميع القوائم السياسية المشاركة بنسبة تساوي عدد الأصوات التي تحصلت عليها في الانتخابات.¹

الفرع الثاني/ الوصاية المشددة مساس باستقلالية الإدارة المحلية :

الرقابة من قِبل السلطة التنفيذية قوامها مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، فهي ركن من أركان نظام الإدارة المحلية، فلا مجال لتصور وجود لا مركزية بدون وصاية تصدر عن السلطات المركزية في الدولة، حيث تمارس عليها بصور متعددة، فقد تنصب هذه الرقابة على الأشخاص أو هيئات الإدارة المحلية ذاتها، وقد تنصب على أعمالها وتصرفاتها.

أولا/ الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة :

تأخذ الرقابة الوصائية على المجالس المحلية سواء الولائية أو البلدية صورة واحدة و هي إجراء الحل ومعناه إنهاء المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة.²

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حرصا على استقرار الأوضاع، و يشترط القانون في حالة حل المجلس أن يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد، و تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس، غير أن قانون الولاية قد ترك مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم دون أن يفسر لنا الجهة التي يتم اختيار المندوبية منها، و الأسس التي يتم عليها الاختيار مما يدع مجالاً للتساؤل خاصة و أن المادة 50 من قانون الولاية تنص على أن انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل تتم في أجل أقصاه ثلاث أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.³

وحدد قانون الولاية حالات حل المجلس الشعبي الولائي وهي:⁴

- 1- خرق أحكام دستورية،
- 2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- 3- حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة،
- 5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة،
- 6- في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- 7- في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

أما بالنسبة للبلدية يحل المجلس الشعبي البلدي و لقد حددت المادة 46 قانون 10/11 حالات الحل وهي نفس حالات حل المجلس الشعبي الولائي، غير أنه أضيفت حالة أخرى و هي حالة وجود اختلاف خطير بين

¹ الوافي سامي، المرجع السابق، ص 345.

² عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 112.

³ المواد 47 49 50 من قانون الولاية، المرجع السابق.

⁴ المادة 48، المرجع نفسه.

أعضاء المجلس والذي يحول دون السير الحسن لهيئات البلدية؛ حيث أن الإختلافات بين أعضاء المجلس تعتبر أمراً وادياً وطبيعياً¹

ولكن هذه الإختلافات إذا بلغت درجة من الخطورة التي قد تؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية، ففي مثل هذه الحالة يتعين حل المجلس حتى لا يؤثر سلباً على الجمهور، و لكن نجد المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط وهي عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه لها من قبل الوالي.

و يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وهذا طبقاً لأحكام المادة 47 من قانون البلدية يعين الوالي متصرفاً و مساعدين- عند الاقتضاء-توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد و إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل، وهذا طبقاً لأحكام المواد 48 49 50².

المشرع أراد حماية استقلالية المجالس المحلية من خلال حصر حالات حل المجالس غير أنه فتح المجال أما السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى شاءت حينما أقر الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة وفي حالة حل المجلس تقوم الوصاية بتحديد المجلس المؤقت إلى حين انتخاب المجلس الجديد دون ذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت مما قد يفتح مجالاً للتدخل والعبث بالمصالح المحلية كم أن هناك مساساً باستقلالية البلدية عند حلها فيما يخص تعيين الوالي متصرفاً ومساعدين لتسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر، انطلاقاً من فكرة خضوع هؤلاء المعينين للسلطة السلمية للوالي.

ومدة تجديد المجالس تعتبر طويلة نوعاً ما، (06) أشهر بالنسبة للبلدية و3 أشهر بالنسبة للولاية من تاريخ الحل وإذا ما قارناه بالشرط المتضمن في المادتين 49 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية والتي تنصان على " :ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراء أي انتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية" ما نستنتج منه أن مدة 3 أو 6 أشهر قد تطول أكثر من ذلك.

خطورة هذا النوع من الرقابة على استقلالية المجالس المنتخبة لذا أحاطها المشرع بجملة من القيود حتى لا يتترك للسلطة الوصية مجال التقدير و الملائمة ونجد أن قرار الحل قرار مركزي ما يمكن اعتباره كضمانة أخرى لكن هذا لا يكفي حيث

نجد أن دور الوالي و إن كان ضعيفاً إلا أنه موجود من خلال التقارير التي يرفعها إلى وزير الداخلية والتي يمكن أن تؤثر في قرار الحل بشكل مباشر.

ثانياً/ الوصاية على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة :

يجب التفرقة بين موظفي الجماعات المحلية - البلدية و الولاية - و أعضاء المجلس الشعبي، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية، و تشمل الرقابة على الأعضاء الصور التالية الإقالة التوقيف والإقصاء :

أ/التوقيف:

يقصد بالإيقاف شل أو تعليق أو تجميد عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية ، و يعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه العضو المنتخب حيث يؤدي إلى منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل. بمعنى تجميد للعضوية لأحد الأسباب الواردة في القانون ووفقاً للإجراءات التي يحددها³.

¹ المادة 46 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

² المواد 47 48 49 50 من قانون البلدية، المرجع السابق.

³ محمد الصغير بلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ب ط ، ب س ن ، ص 132.

و تنص المادة 45 من قانون الولاية على أنه "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفه صحيحة".
و يكون قرار التوقيف بناء على قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة¹.

ونفس الشيء بالنسبة لأعضاء المجالس المنتخبة البلدية حيث يوقف العضو بقرار من الوالي بسبب متابعته قضائيا وهذا يحول دون ممارسته لمهامه كما يقضى من المجلس كل عضو تم إدانته جزائيا ، فنلاحظ تقاربا في شروط قرار التوقيف بينها وبين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء مجلس الشعبي الولائي حيث جاء في قانون البلدية المادة 43 (أنه يوقف العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة. و نجد أن قانون البلدية قد أضاف حالة و هي كون المنتخب يكون محل تدابير قضائية لا تمكنه من القيام بمهامه النيابية، و هي الحالة غير المنصوص عليها في المادة 45 من قانون الولاية. و لقد عقدت المادة 43 من قانون البلدية الاختصاص في إصدار قرار التوقيف للوالي، وذلك دون استطلاع لرأي أعضاء المجلس كما هو الحال في ظل قانون البلدية القديم².

وإن كان رأي المجلس الشعبي آنذاك استشاريا للوالي و لكنه كان يمثل في الأساس إجراء جوهري يترتب البطلان عن عدم احترامه، إذ كان يشكل ضمانا أخرى بالنسبة للمنتخب و لاستقلالته التي يحضى بها، و نجد أن مدة التوقيف لم يتم تحديدها سواء في القانون البلدي أو الولائي فقد اكتفت المادة 43 من قانون البلدية على النص بأن المنتخب يستأنف مهامه فوريا و تلقائيا فور صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، و هذا ما رأيناه بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي سابقا حكم قضائي نهائي بالبراءة، وهناك من يرى بضرورة أن يكون التوقيف لمدة محددة وليست مطلقة إذا كانت مقتضيات التحقيق تقتضي ذلك وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية³.

ب/الإقالة:

ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية معينة ، حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية على ما يلي: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة وبناء على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة مايلي⁴ :

1- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة . -2 أن يكون الغياب بدون عذر مقبول .

ويرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي ، وذلك بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة وغير المبررة والإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي ، ولاعتبار العضو المنتخب مستقيلا تلقائيا نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم إصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك والهدف من هذه الرقابة الحفاظ على فعالية المجلس، والسير الحسن للمداولات .

¹ المادة 45 من قانون الولاية ، المرجع السابق.

² المادة 43 من قانون البلدية، المرجع السابق.

³ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، العدد 35، جوان 2011 ص 271.

⁴ المادة 45 من قانون البلدية، المرجع السابق.

وفق المشرع و إلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب.

أما قانون الولاية 07 /12 لا نجده قد نص على الإقالة في حين اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب بدون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، ولم يصبغ عليها وصف الإقالة كما فعل في قانون البلدية وقد اشترط القانون ثبوت التخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي.¹

ج/الإقصاء:

و يقصد به إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، و لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة،بمعنى فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

وبالرجوع إلى قانون الولاية في نص المادة 46 منه والتي نصت على ما يلي: " كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية²."

و نص المادة 44 نجد أنها نصت أيضا على³: " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار."

و يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة.

و يعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في المواد 44 و 46 في إثبات الإقصاء إلى الوزير المكلف بالداخلية، و يقر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

و قد نص قانون الولاية على أنه في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بموجب المادة 41 من قانون الولاية⁴.

وبالتالي لصحة إقصاء المنتخب في المجلس الشعبي الولائي لأبد من و جوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، و خلافا للوضع بالبلدية فإن المشرع قد عمد إلى تحديد و تقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الانتخابات، من هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الإستقالة الحكومية) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁵.

المادة 44 من قانون البلدية " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"⁶.

هذا ونجد أن الأسباب المذكورة في المادة 43 هي أسباب الإقالة الحكومية لعضو المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، و

¹ المادة 43 من قانون الولاية، المرجع السابق.

² المادة 46، المرجع نفسه.

³ المادة 44 المرجع نفسه.

⁴ المادة 41، المرجع نفسه.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، ب ط، 2002، ص166.

⁶ المادة 44 من قانون الولاية، المرجع السابق.

السلطة الوصية تكمن هنا تكتفي بملاحظة هذه الإجراءات و تجسيدها قانونا بقرار من الوالي، و لصحة إثبات قرار بمعنى يحدد الاختصاص للوالي كجهة وصاية و يرتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة و نهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب أو استقالته¹.

ولا بد من إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في جلسة مغلقة وفقا للمادة 26 من قانون البلدية والهدف الأساسي من وراء الإقصاء هو المحافظة على سمعة و مصداقية و نزاهة التمثيل الشعبي، و التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، والحفاظ على النخبة من النواب وأحسن الأشخاص لتمثيل المواطن.

و يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لهذه الرقابة كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدية التي سبق وذكرناها ، فهو يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين ، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة لرقابة والي الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية بالإضافة إلى هذا فإن الوالي يمارس سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المواد 100 101 102 من قانون البلدية².

ثالثا/ الوصاية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة :

هي من أكثر أنواع الرقابة استعمالا تباشرها السلطة التنفيذية ، و تقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجالس سواء البلدية أو الولائية وتبرز مظاهر و صور تلك الرقابة في إجراءات المصادقة و الإلغاء و الحل:

أ/المصادقة:

التصديق هو عمل قانوني صادر من السلطة الوصائية والذي بمقتضاه يجيز أن تنفذ القرار الصادر من الهيئة اللامركزية وأنه لا يخالف القانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة . و التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق، وكذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلا للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضررا في الحال³. و المصادقة نوعان :

◀ المصادقة الضمنية: يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار⁴.

◀ المصادقة الصريحة: تكون في الحالات التي يشترط فيها القانون لنفاذ قرارات ومداولات المجلس الشعبي الولائي مصادقة السلطة الوصية و المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، فالقاعدة العامة تقضي باعتبار مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها

¹المواد 40 41 من قانون البلدية ،المرجع السابق.

²المواد 99 100 101 102 ،المرجع نفسه.

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 170 169.

⁴ فريدة مزباني،المرجع السابق ص 242.

بالولاية، والمصادقة الصريحة فقد تضمنتها المادة 55 من قانون الولاية إذ نصت على: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداوات المجلس الشعبي و المتضمنة ما يأتي :¹

- الميزانيات و الحسابات .

- التنازل عن العقار و اقتنائه و تبادله .

- اتفاقيات التوأمة .

- الهبات و الوصايا".

كما تخضع مداوات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية، و تتجسد هذه الرقابة في رقابة الوالي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة و هذا في حدود ما نصت عليه المادتين 57 و 58 من قانون البلدية.

◀ المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية: " لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تخص

المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:²

- الميزانيات و الحسابات.

- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

- اتفاقيات التوأمة."

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، و الملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة و ما قد ينجر عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية.³

◀ المصادقة الضمنية:

نصت للمادة 56 من قانون البلدية على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية، فيما عدا المداوات المستثناة قانونا طبقا لأحكام المادة 57، و تكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة و يجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة، إن ضرورة خضوع هذه المداوات للمصادقة مهما كان شكلها بعد فوات المدة المقررة قانونا و ذلك لفحص مشروعيتها بالنسبة للأمور العادية و إذا لم تكن المصادقة صريحة فإنها تكون ضمنية بعد فوات 30 يوما.⁴

أن خضوع هذه المداوات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة توجي إلى اتساع بل وتشديد مجال الرقابة الوصائية و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورهما و إمضائها وربما سبب ذلك هو تخوف لدى السلطة

¹المادة 55 من قانون الولاية، المرجع السابق.

²المادة 57 من قانون البلدية، المرجع السابق.

³المادة 58 المرجع نفسه.

⁴المادة 57 من قانون الولاية، المرجع السابق.

الوصية من منح سلطات واسعة للإدارة المحلية في اتخاذ القرارات ، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة ما يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة.

ب/ الإلغاء (البطلان):

الإلغاء أو الإبطال يؤدي إلى إنهاء أثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون والبطلان له نوعان :

1/البطلان المطلق:

و ينعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

تعتبر باطله بطلانا مطلقا وبحكم القانون المداوات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية¹:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات،

- المداوات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

- المداوات غير المحررة باللغة العربية.

- المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

- المداوات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

و عليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية في مداوات المجلس الشعبي الولائي:

- عدم الإختصاص والخروج عن اختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

- مخالفة القانون: ويقصد بالقانون بمعناه الواسع وعدم احترام مبدأ المشروعية لتجسيد مبدأ سيادة القانون

- مخالفة الشكل والإجراءات: المداوات التي تجرى خارج الدورات العادية و الجلسات القانونية التي يعقدها المجلس أو غير المحررة باللغة العربية.

و لإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

أما بالنسبة لمداوات المجلس البلدي فقد تناولت البطلان المطلق المادة 59 من قانون البلدية وأرجعت أسباب بطلان المداوات إلى:²

-مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

- المداوات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و غير المطابقة للتنظيمات.

- المداوات غير المحررة باللغة العربية.

يصرح الوالي بموجب قرار ببطلان المداولة."

2/البطلان النسبي:

نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه:" يمكن أن تلغى المداوات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل و في كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك

¹المادة 53 من قانون الولاية، المرجع السابق.

²المادة 59 من قانون البلدية، المرجع السابق.

خلال 15 يوما من إصاق المداولة، من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام و يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات.¹ أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الحكم و هذا ما يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس المحلية ومن شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة .

أما البطلان النسبي بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي فقد حددت المادة 60 من قانون البلدية إعمالا لمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي، و ترسيخا لشفافية العمل الإداري على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو وكلاء وتبطل المداولة بموجب قرار معلل صادر عن والي الولاية، خلال مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ولقد سمحت المادة 61 للمجلس بالطعن قضائيا بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداولات -دعوى الإلغاء -وهذا راجع إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية تأكيدا لطابعها اللامركزي².

ج/ الحلول:

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية.³

الحلول من وسائل الرقابة المبسوطه على الإدارة المحلية كونها مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة زمنية محددة لكن أحيانا تتقاعس الإدارة المحلية عن القيام بها ففي مثل هذه الحالة يمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ هذه الأعمال التي هي في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية ،فهي بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية ،و يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية.⁴

-و الحلول في قانون الولاية الجزائري واضح من خلال نص المادتين 167 168 عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 .

-المادة 169:عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية⁵.

¹المادة 57 من قانون الولاية،المرجع السابق.

²المادة 60 61 من قانون البلدية،المرجع السابق.

³محمد الصغير بعلي،الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق،ص ص 139 140.

⁴محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، ط، 2011،ص 187.

⁵المواد 167 168 169 من قانون الولاية ،المرجع السابق.

أما الحلول على مستوى هيئة البلدية يكون وفقا لما هو وارد في المواد 100 101 102 من قانون البلدية، وللوالى سلطة الحلول في المجالات التالية:

أن يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن و النظافة والسكينة و العامة وديمومة المرفق سير المرفق العام عندما لا تقوم بها البلديات لاسيما كل ما له علاقة الخدمة الوطنية والانتخابات والحالة المدنية سواء تعلق الأمر بجميع البلديات في إقليم الولاية أو جزء منها، وفي حالة عدم قيام البلدية بها وفقا للقانون يوجه الوالى إعدارا لها وفي حالة الاستعجال يمكنه أن يقوم بإجراء الحلول في بلدية واحدة بعد انتهاء الأجل المحدد في الإعدار الذي يقدمه الوالى إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية كما تستطيع جهة الرقابة أن تتصرف حكما من أجل تغطية امتناع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بعملها، كما يتدخل الوالى لضبط توازن الميزانية عند إعدادها ويعمل على امتصاص العجز¹.

للحلول أهمية في المحافظة على عمل الإدارة المحلية بانتظام ، واحترام مبدأ المشروعية والتوفيق بين المصالح المحلية وبين المصلحة العامة إضافة إلى تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين ، إلا أن الحلول يعد أخطر إجراء كونه يشكل خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التي تقتضي الإستقلالية في التسيير فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير².

ما يمكن استخلاصه من كل هذا أن وصاية السلطة المركزية على الإدارة المحلية سواء تلك المنصبة على مجالسها أو أعضائها أو أعمالها في كثير من الأحيان تؤثر عليها بالشكل الذي يمس استقلاليتها بالدرجة الأولى، ويعيق بشكل كبير تولى المواطن لشؤونه المحلية عن طريق نوابه الذي يختارهم بكل حرية، كما يقيد حرية اتخاذ القرارات المحلية ويجعلها معلقة بموافقة السلطة المركزية وهذا ما يتناقى مع مبادئ الديمقراطية ويعيق عملية التنمية التي ستصبح موجهة وفي يد السلطة المركزية وربما تكون بعيدة كل البعد على تطلعات المواطن المحلي.

المطلب الثاني/ بالنسبة لاختصاصاتها:

يعد الاختصاص وسلطة اتخاذ القرار مسألة مهمة للحكم على درجة استقلالية الإدارة المحلية ونطاق ومجالات تدخلها وطبيعة هذه الاختصاص حيث يقول الدكتور "محمد عبد الله العربي"³ "هنا معيار الحكم على قيمة أي نظام للإدارة المحلية "

ويجب أن يكون للمجلس المحلي اختصاصات أصيلة متعلقة بالشؤون المحلية، ذلك أن الاستقلال المحلي يتأكد بمنح الهيئات المحلية سلطة البث واتخاذ القرارات في المسائل المحلية، مع أن تحديد الاختصاصات المحلية أمر نسبي يتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة وكل إقليم⁴. وأهم ما يمكن ملاحظته على اختصاصات الإدارة المحلية الجزائرية مايلي:

الفرع الأول/قصور أسلوب توزيع الاختصاص:

المشعر الجزائري أخذ بإطلاق صلاحيات الجماعات المحلية وفق المعيار العام، لتحوز بذلك على اختصاصات عديدة تشمل ميادين متنوعة أي في كل ما تعلق بالشأن الإقليمي غير أن فكرة وجود مصالح وشؤون مالية مختلفة عن المصالح الوطنية فكرة غامضة ومهمة إلى حد كبير إذ لا يوجد معيار مادي

¹المواد 100 101 102 من قانون البلدية، المرجع السابق.

²عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط، 2007، ص 182.

³ محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، مصر، العدد، 1959 2، ص44.

⁴محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 21.

للتمييز بين ما هو قومي وما هو وطني وذلك في كل مؤلفات الفقه الإداري بل ذهب البعض إلى إنكار فكرة وجود مصالح محلية وقالوا بأنه مجرد مفهوم اصطفاي.¹

لأنه ثبت وبالتجربة أن هناك مصالح وطنية تمارس على مستوى أقاليم محلية والعكس صحيح ولا يقوم احدهما إلا بالأخر لأن هذه الفكرة مرنة وتتغير بتغير الظروف والمعطيات .

وكما هو متعارف عليه يستند توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية واللامركزية إلى أحد الأسلوبين :

◀ **الأسلوب الحصري :** وبموجبه تكون اختصاصات الإدارة المحلية محددة حصرا بواسطة التشريع

وبالمقابل تحتفظ السلطة المركزية بباقي الاختصاصات وهذا بمثابة قيد مفروض على الإدارة

المحلية وأي تصرف خارج النطاق الذي حدده المشرع يعتبر تجاوزا لاختصاصها.²

◀ **الأسلوب العام والمطلق:** وفيه تكون الإدارة المحلية لها اختصاص كلي بالشؤون المحلية إلا ما

استثناه القانون صراحة والسلطة المركزية لا يمكنها التدخل في الاختصاصات ذات العلاقة

بالشأن المحلي إلا بموجب نص قانوني وهذا ما يتناسب مع المعنى الحقيقي للامركزية

لكن الواقع يبين أن هذا الإطلاق في الاختصاص يثقل كاهل الإدارة للمحلية ضف إلى ذلك الرقابة

الشديدة من قبل السلطة المركزية وكذلك عدم تمتعها بالوسائل اللازمة لهذه الصلاحيات بمعنى إطلاق

على مستوى النصوص القانونية وتقييد على المستوى العملي.

◀ **أسلوب المشرع الجزائري:**

المشرع الجزائري تأثر بالأسلوب العام والمطلق في منح الاختصاصات للجماعات المحلية غداة

الاستقلال وهو ما وافق التوجه الاشتراكي آن ذاك³ ، ليتراجع بعد ذلك المشرع الجزائري بموجب قانوني

البلدية والولاية القديمين تراجع عن بعض الاختصاصات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بحكم

الاتجاه الجديد نحوى اقتصاد السوق لكنه حافظ على بعض الاختصاصات الاقتصادية مثل إنشاء

المؤسسات أو مقاولات عمومية محلية ذات طابع اقتصادي تلبية للحاجات المحلية.⁴

ولكن سرعان ما تم التراجع عن ذلك في التسعينيات أمام سياسة الخصخصة والتنازل عن المؤسسات

العامة بتكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة بموجب دستور 1996.⁵

ويمكن وصف اختصاصات البلدية هي تراجع في ظل التعميم لا سيما في النواحي الاقتصادية

والسبب في ذلك يعود إلى التوجه الجديد وهو التحرر الاقتصادي أما اختصاصات الولاية فهي تداولية

دون التحكم في التنفيذ لأن التنفيذ يكون بيد الوالي فقط.

الفرع الثاني/قصور وسائل ممارسة الاختصاص :

إن الاعتراف بمجموعة من الاختصاصات للولاية والبلدية لا يكفي بل لابد من تزويدها بوسائل

تساعد في ممارسة هذه الاختصاصات ، وهذه الوسائل متنوعة منها الوسائل المالية والوسائل البشرية

وأي نقص في واحدة منها سيؤدي لا محالة إلى قصور في ممارسة هذه الاختصاصات.

أولا/قصور الوسائل المالية:

تمثل الموارد المالية عصب الحياة للإدارة المحلية فلا تقوم لها قائمة بدونها فبفضلها يتم تنفيذ

النشاطات وإشباع الحاجات المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية واختصاصاتها الكثيرة، تجعلنا أمام كيان

¹ مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص121.

² عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص228.

³ أحمد محيو، المرجع السابق، ص182.

⁴ المواد 126-129 من قانون الولاية 09/90 والمواد 136/137 من قانون البلدية رقم 08/09. المرجع السابق.

⁵ المادة 37 من دستور 1996، المرجع السابق.

قانوني مستقل عن الدولة، لكن استقلالها نظرياً لا قيمة عملية لهن إذا ظلت عاجزة عن أداء مهامها وبقيت مكتوفة الأيدي حيالها، بل يفرغ هذا النظام مضمون فلسفته أو الهدف من قيامه أصلاً، ولأهميته يقول أحدهم لا فائدة من الاختصاصات التي تملكها الإدارة المحلية، إن لم تدعم بتمويل مالي يخرجها من تحنيط النصوص إلى حركة الواقع وحقائق الحياة".

وبالتالي لا يكفي الاعتراف للإدارة المحلية بمجموعة من الاختصاصات بل لا بد من تمكينها من وسائل واليات لممارستها وتلبية الحاجات المحلية وتتراوح هذه الوسائل بين ما هو مادي وما هو بشري، واتساع نطاق تدخلها في كل الشأن المحلي، يظهر أنها تستطيع أن تفعل كل شيء إلا أنها في الواقع لا تستطيع أن تفعل شيء في غياب هذه الوسائل والأدوات، و عليه فهي تعتبر شرط أساسي لنجاح نظام الإدارة المحلية، حتى غدت عند البعض عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية ولا شك أن عدم توفر مصادر تمويل كافية للهيئات اللامركزية، يجعلها تحت رحمة السلطات المركزية الممولة، ولعل هذا ما دفع البعض إلى القول أن الاستقلال المالي أو الموارد المالية ركن مستقل من أركان اللامركزية الإقليمية.²

بالرغم من أن البعض خالف ذلك ويرى بأنها مجرد وسيلة لتحسين سيرها ولم يعتبرها عنصر لقيامها أساساً، فيما يؤدي نقص هذه الموارد إلى جعلها تعتمد على الإعانات المقدمة لها من طرف السلطة المركزية مما يفتح لهذه الأخيرة الباب واسعاً أمامها لتفرض تدخلها.³

حيث تعتمد الإدارة المحلية الجزائرية بصفة كبيرة على صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وكذا المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة وباعتبار أن ميزانية الدولة مصدرها الأهم هو مداخيل المحروقات فهذا يعني أن أي انخفاض لهذه المداخيل سيؤثر على الجماعات المحلية.

فلن يكون للأعوان لا مركزيين تدخل حقيقي إلا إذا توفر شرط الذمة المالية المستقل للمرافق العمومية الإقليمية التي يسيرونها ويكون الأعوان غير قادرين على القيام بأي تدخل إذا لم يتوفر هذا لشرط، ويمكن تعريف التمويل المحلي بأنه: كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.⁴

أ/خصائص الموارد المالية:

الموارد المالية للإدارة المحلية لا بد وأن تتميز بجملة من الخصائص والشروط لتغطية حاجيات المحلية من أهمها:⁵

- كفاية هذه الموارد لتغطي كافة متطلبات الإنفاق خاصة مع ازدياد طلبات الخدمات وازدياد عدد السكان وارتفاع مستوى المعيشة و شساعة الإقليم، مما يعني زيادة الإنفاق المحلي، لذا يجب أن تكون متعددة ومتنوعة.

- أن تتسم هذه الموارد بالمرونة الكافية حتى تتسع لإمكانية الزيادة كما ونوعاً تبعاً للزيادة الحاصلة في الإنفاق المحلي.

¹ عبد القادر الشخيلي، الوجيز في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ب. ط. 1984، ص 25.

² حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص. 57.

وانظر علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 107.

³ مصطفى كراحي، المرجع السابق، ص 348.

⁴ محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في البلديات، ورقة بحثية مقدمة ضمن المنتدى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، المنظم بتاريخ 1 - 2 سبتمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية، باتنة، ص. 4.

⁵ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص ص 33 34.

-الطابع المحلي لهذه الموارد بما معناه منبت أو أصل وعاء الضريبة يقع في نطاق إقليم هذه الجماعات ولا يتجاوزه.

-أن تكون موارد ذاتية تتعلق بقدرة الجماعات المحلية في أن تستقل بتقرير سلطة ربط وتحصيل هذه الضرائب في معزل عن الضرائب المحصلة للسلطة المركزية ودون تدخلها ومنعاً للازدواج الضريبي الذي يثقل كاهل المواطن .

-جواز إمداد الجماعات المحلية بإعانات مالية من السلطة المركزية مع مراعاة العدالة بينها في توزيعها، على أن تكون واضحة ومحدودة لئلا تصبح منفذاً للتوجيه والتحكم.

-وجود إدارة مالية قادرة على تسيير هذه الأموال وإدارتها بسهولة ويسر على أن تخضع حساباتها للرقابة وكذا مراجعة مشاريع ميزانياتها .

ب/ أسباب ضعف الموارد المالية للإدارة المحلية¹:

1/محدودية النظام الجبائي على المستوى المحلي :

من نتائج الاستقلال المالي للجماعات المحلية تحكم هذه الأخيرة في الضرائب الخاصة بها سواء من حيث تعيين معدلاتها أو تحديد وعائها الضريبي أو تقديم الإعفاءات ، إلا أن ناتج الضريبة يتم تقاسمه مع السلطة المركزية هذا يمنع على الجماعات المحلية من التحكم لوحدها في الضرائب لا سيما وأن تحديد النظام الضريبي من اختصاص البرلمان فلا ضريبة بدون قانون فالإدارة المحلية لا تملك أي سلطة جبائية، لأن السلطة بيد الدولة بالرغم من أن الدولة حاولت منح البلدية بعض الصلاحيات مثل رسم رفع القمامات إلا أن ذلك لم يأتي بمردود ايجابي لصالح البلدية نظرا لأسباب سياسية تجعل المجالس تفرض النسب الدنيا على المكلفين بهذا الرسم ربحا لأصواتهم الانتخابية.

2/احتكار الدولة للعائدات الجبائية :

احتكار الدولة للسلطة الجبائية جعلها تستأثر لنفسها بالجزء الكبير من عائداتها فالدولة تحتفظ بحق اقتطاع الضرائب الأكثر أهمية لصالحها كالضرائب المفروضة على الدخل ورأس المال أما لجباية المحلية ماعدا الرسم على النشاط المهني فهي تقوم على قيم لا تمكن من تمثيل مشاركة كل فرد ولا يمكن للجماعات المحلية الحصول على جميع الضرائب المنصوص عليها في القانون فهي لا تستفيد إلا من الضرائب المفروضة على الأنشطة الموجودة على إقليمها فعلا.

3/هيمنة المصادر الجبائية على ميزانية البلديات :

تعتب الإيرادات الجبائية أهم مورد مالي للجماعات المحلية لاسيما تلك التي تتميز بكثافة سكانية مرتفعة وهي تمثل مورد مالي ذاتي بالنسبة لها لأنها تطبق داخل إقليمها.

4/ضعف الإيرادات الجبائية للبلديات مقارنة بإيرادات الدولة: وبالنظر للمهام المتعددة الموكلة إليها بمعنى عدم وجود ارتباط بين الموارد والأعباء ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعبائه تحتاج الجماعات المحلية إلى مساعدة كبيرة من الدولة .

5/ وجود نظام جبائي يشجع المناطق الصناعية والتجارية :

في حين أن أكثر من 900 بلدية لديها توجه فلاحي أو رعي وهذين القطاعين لا يخضعان للضريبة وهي غير قادرة على تغطية نفقاتها الإجبارية مما يستدعي تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لمساعدتها .

6/تداخل مهام الدولة مع الإدارة المحلية :

¹ عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها ،مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد2، ديسمبر 2017، جامعة أم البواقي، ص 14 وما بعدها.

تكليف الإدارة المحلية بمهام واسعة نتج عنه ارتفاع متواصل للأعباء بدون مقابل مالي وتكفل البلديات ببعض الاختصاصات التي يعود اختصاصها لدوائر حكومية مختلفة التعليم الصحة الثقافة ، كثرة الإعفاءات والتخفيضات الواردة في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ، كما هو الحال للرسم على النشاط المهني والتي تهدف إلى تطوير السياحة وتشجيع العملة الصعبة عن طريق التصدير وترقية وتشجيع الاستثمار .

7/ الغش والتهرب الجبائي: ويتمثل في طرفين أساسيين هما عدم التزام بالضريبة أو عدم التصريح أو بالتهرب عن دفع بعض الضرائب والذي يكون إما بتقديم تصريحات خاطئة أو ناقصة أو مزيفة عن الدخل والأرباح وهذا يشكل خسارة كبيرة لإيرادات الجماعات المحلية .

8/ عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية ومحدودية مداخيل العقارات لا سيما على مستوى البلديات:

هي الإيرادات التي تتحصل عليها البلدية لقاء خدمات تقدمها وتمثل نسبة قليلة من إيراداتها مع إيرادات الأملاك ورغم قلتها إلا أنها تمثل مصدر هام للإيرادات نظرا لارتباطها المباشر بنشاطات البلدية ، وكذلك السيطرة التي تتمتع بها البلديات في هذا النوع من الإيرادات عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع فيها البلدية بأي سلطات لكن هذه الحرية ليست مطلقة فهناك بعض الجوانب القانونية ، حيث نرى أن هناك العديد من البلديات التي تؤدي الكثير من الخدمات بالمجان في حين أنه يمكنها أن تحصل إيرادات من وراء ذلك ، ونفس الشيء بالنسبة لمداخيل العقارات فهي مورد أساسي للإيرادات ، إلا أن الإيرادات التي تتحصل عليها البلديات من ورائها نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير حسب حجم البلدية وممتلكاتها وهذا يعود إلى عدم تحكم البلديات في حيزها العقارية فالعديد من الممتلكات مستأجرة بمبالغ رمزية ومنها حتى ما هو مؤجر بدون مقابل بالإضافة إلى الإعفاءات الكثيرة على الرسم العقاري بالإضافة إلى غياب الكثير من المعلومات اللازمة المتعلقة بالممتلكات الخاضعة لهذا الرسم وعدم استكمال عملية مسح الأراضي على المستوى الوطني.

وكما هو متعارف عليه أن مساعدات الدولة تعين الإدارة المحلية على سد العجز المالي الذي تعاني منه وإعادة التوازن للميزانية إلا أن هذا في نفس الوقت يهدد استقلالها تطبيقا لقاعدة من يدفع يقود ، بالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون تحكم ولا تكون قد خرقت مفهوم اللامركزية إلا أنها لا تستطيع أن تدفع الأموال دون أن تراقب كيفية صرفها¹ وتتمثل أهم مظاهر تأثير ذلك على الإدارة المحلية في توجيه القرار المحلي لا سيما قرار التنمية والتحكم في الإعانات ومخصصات التسيير وكذا التحكم في تخطيط التنمية المحلية ورقابة النشاط التنموي.

يبقى قصور الموارد المالية أكبر عائق أمام استقلالية الإدارة المحلية في جميع تفاصيلها ، حيث يشكل تمويل السلطة المركزية للإدارة المحلية عذر تتحجج به في كل مرة على تدخلاتها وهذا ما يعد أكبر مساس باستقلاليتها، ولعل أبرزها ما يبعث الروح فيها ماليا هو مدها بأساليب تمويل ذاتية تضمن استقلالها فعليا، وتكسيها قدرة على الانطلاق بكفاءة وفعالية في ممارسة صلاحياتها وتحقيق التنمية المنشودة.

ثانيا/ قصور المورد البشري للإدارة المحلية :

يلعب العنصر البشري دورا هاما جدا على مستوى الإدارة وخاصة الإدارة المحلية لأنها تنظيم إنساني بالدرجة الأولى قبل أن تكون جملة من الهياكل والقوانين والتنظيمات ومن خلال هذا العنصر

¹ مسعود شهبوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على البلدية والولاية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 168.

يقاس مدى قوة أي تنظيم وفعاليتيه واستجابته لطالب الخدمة، فهو مؤشر على مدى قوة نظام الإدارة المحلية سواء من خلال النظام القانوني للمنتخب أو من خلال النظام القانوني لمستخدمي الإدارة المحلية المحلية والحديث اليوم عن إدارة محلية رشيدة يستلزم مورد بشري كفى وفعال في أداء المهام المكلف بها في الوقت المناسب ووفقا لما يحدده القانون تلبية للحاجات المحلية .

وهناك اتفاق على أن الموارد البشرية على مستوى الإدارات المحلية تتسم بصفتين أساسيتين هما :

أ/التضخم الكمي:

إن ما خلفه الاستعمار الفرنسي بعد الاستقلال من خراب ودمار شمل الإدارة في حد ذاتها إذ كان للمغادرة الجماعية للفرنسيين العاملين في الإدارة لا سيما المحلية أثره الكبير حيث سبب عجز شئيه كامل خاصة على مستوى البلديات ذات العدد الكبير جدا يفوق قدرات الدولة في تلك المرحلة ، فاضطرت الدولة إلى تقليص عددها دون خيار، ولسد الفراغ الكبير في مستخدميها لجأت إلى التوظيف الجماعي للجزائريين ، لاستمرار الخدمة العمومية واطراد، لكن سياسة التوظيف آن ذاك لم تراعي لا شرط الكفاءة ولا غير ذلك بل الهدف كان توظيف أكبر قدر ممكن مما أدى إلى زيادة عدد الموظفين وكان رئيس الوحدة المحلة ينفرد بذلك، دون أي رقابة.¹

أي أن سياسة التوظيف اتسمت بالتضخم في بدايات الاستقلال، لكن الوضع لم يستمر على ذلك النحو، إذ أن التقسيم الإداري خاصة لسنة 1984 الذي خلق هياكل جديدة يستوجب معها طاقما إداريا جديداً، وقد عقبها أزمة اقتصادية والوضع الأمني الخطير أن ذاك أثار سلبا على المؤسسات الإدارية في عمومها، ما أدى إلى توظيف محدود، وللتخفيف من أثار ذلك لجأت الدولة إلى أساليب بديلة للتوظيف كصيغة عقود ما قبل التشغيل.

ومع عودة الوضع الأمني إلى الاستقرار وخروج الدولة من الأزمة المالية الخانقة سعت الدولة إلى تدارك النقص على مستوى التوظيف المحلي، حيث قامت الدولة برفع التعداد البشري كما ونوعا الذي أعاد من جديد هذا التضخم كون البلديات تطلب ما يفوق حاجتها و قدراتها المالية وأصبحت تشكل عبئ ثقيل على الإدارة المحلية فأصبحت نفقات التوظيف تلهم نسبة عالية من موارد البلديات، ورغم الإصلاحات بقيت مرتفعة حيث تمثل الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتببات الموظفين الدائمين (75٪ من ميزانية التسيير) مما يجعل البلديات الضعيفة والمتوسطة تعجز عن سدادها.²

لذا أصبحت الإدارة المحلية اليوم ميداناً لامتناس البطالة المتفشية ما يُفضي إلى توليد فائض كبير كان على حساب المناصب النوعية الواجب شغلها، وهذا ما يؤثر على الخدمة المقدمة ولا مجال للحديث عن الفعالية والكفاءة، فالتركيبة البشرية للإدارة المحلية اليوم أتى على نصيب كبير من ماليتها.

ب/النقص النوعي:

ما قلناه في البداية عن التوظيف بعد الاستقلال ملئ الفراغ الذي خلفه الاستعمار صحيح أنه زاد من كم الموظفين على مستوى الإدارة المحلية إلا أنه جاء أيضا على حساب النوعية لهؤلاء الموظفين ونقصد بنوعية الموظفين تصنيفهم بحسب ما يحوزون من مؤهلات وقد رات ومقاربتة مع متطلبات المنصب الذي يشغلونه.³

¹ مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

² نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد (10)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص 166.

³ المرجع نفسه، ص 166.

لذا فنحن أمام معضلة أكثر خطورة، تمثلت في الافتقار للإطارات المؤهلة وإن ظلت مطروحة وباستمرار إلى يومنا هذا، على اعتبار أن الاختصاصات الممارسة في حد ذاتها في تطور مستمر وتحتاج إلى تأهيل مناسب، نتوخى من خلال ذلك إعادة النظر في هذا الشأن، بالرغم من إصلاح قانون الوظيفة العمومية وكذا النظام الخاص بمستخدمي الجماعات الإقليمية، وحسب دراسة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول التطور الذي إضفاؤه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق سنة 2001 يتبين النقص الفادح في كفاءة تأطير البلديات إذ يتبين أن 38.99 بالمائة من مستخدمي البلديات لا يعرفون القراءة ولا الكتابة و26.86 ذوي مستوى ابتدائي و17.71 ذوي مستوى متوسط و12.55 ذوي مستوى ثانوي بينما لا تتعدى نسبة المهندسين والأطباء والتقنيين وحملة الليسانس 4.44 بالمائة

أما بالنسبة للولايات فنسبة الأميين هي 14.4 وذوي المستوى الابتدائي 16.3 بالمائة والمتوسط 25.3 بالمائة والثانوي 30.3 بالمائة وحملة الشهادات العليا 13.7 بالمائة تحولات، ووفق دراسات أحدثت سنة 2008 يتبين أن 67 بالمائة من إطارات الولاية لم يستفيدوا من التكوين و58 من نظرائهم من البلديات و82 من كتاب العاميين للبلديات لم يحضروا دورات تكوينية، أما أعوان التحكم والتنفيذ لم يستفد منهم سوى 10 بالمائة من التكوين.

وبالنظر إلى الإحصائيات المقدمة من مديرية الوظيفة العمومية لسنة 2009، حيث بلغ عدد موظفي البلديات الدائمين 201133 والمشكّلة لنسبة (12.11) بالمائة من مستخدمي التوظيف العمومي، يتوزعون كما يلي: يشكل الإطارات نسبة 7.7٪ مقابل (6.84) ٪ لأعوان التحكم و(85) ٪ لأعوان التنفيذ.

ما يلاحظ هو طغيان أعوان التنفيذ على حساب الفئتين الأولى والثانية ما يعني أن أغلب موظفيها لا يحوزون على مستوى دراسي عالٍ، الشيء الذي يؤثر في جودة ونوعية الخدمة العمومية المقدمة، كما يُسجل أيضا أن هؤلاء الأعوان لا يخضعون لتكوين مناسب أو تكوين مستمر يضمن تحسين مستواهم التأهيلي للتأقلم مع متطلبات الوظيفة، وهم عن قلتهم - الإطارات - غير قادرين على التحكم في وظائفهم لغياب الربط بين تكوينهم ومردودهم وقدرتهم على التحكم في النصوص القانونية، مع الإعتبار أن الأمناء العامون في حد ذاتهم يفتقدون للرسكلة وتحيين معارفهم، ناهيك عن ممارسة السلطة السلمية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على هذه الإدارة، الذي يحتاج هو أيضا إلى تكوين ليعود بالأثر الطيب على حسن سير البلدية.

إن الإدارة المحلية في الجزائر تعيش أزمة ثلاثية الأبعاد هيكلية مالية وبشرية، فكل التعديلات التي طرأت حول كيفية تسيير هذه المؤسسات و القوانين التي تنظم عملها و التي اعتبرت نتيجة حتمية للتغيرات التي شهدتها المجتمع الجزائري في تلك المرحلة، أعطت نتيجة عكسية للتغيير الذي كان مطلوباً، ما أكد على استمرارية الدور التقليدي لهذه المؤسسات و لكن ضمن شروط حياتية جديدة لهذا المجتمع حددتها ضوابط عالمية خارجية¹.

وخلاصة القول أن الإدارة المحلية الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا لا تزال تتخبط في عديد من المشاكل والعراقيل سواء تلك المرتبطة بتشكيلها حيث يشكل نظام الانتخاب نقطة ضعف وثغرة كبيرة في بناء هيكلية هذا الجهاز وأبسط مثال على ذلك هو عدم اشتراطه للمستوى العلمي والخبرة للمتشحين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة مما له نتائج سلبية على أداء الإدارة المحلية، ونقطة أخرى هي بالنسبة لاختصاصات هذه الهيئات صحيح أن المشرع قام بتوسيع اختصاصاتها بالشكل الذي يبدو في

¹ غرضبان خمسة، سوسيولوجيا الفعل الإداري المحلي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 23، جامعة باجي مختار، عنابة، مارس 2016، ص 140.

الظاهر أنه يدعم التنمية ويستجيب لمتطلبات المواطن المحلي، إلا أن وسائل ممارسة هذه الصلاحيات يعد أكبر تكبير وتقييد للإدارة المحلية فمن غير المنطقي تكليفها بصلاحيات معينة دون التغطية المالية اللازمة للقيام بذلك، وحتى بالنسبة لمشاريع الاستثمار والتنمية التي لا يمكن أن تتقدم أو تنجز في غياب الموارد المالية والدعم المالي وتخفيفا على السلطة المركزية كان من الأجدى تشجيع الإدارة المحلية على خلق موارد مالية مستقلة ذاتية دائمة ومتجددة، دون أن ننسى في الأخير المورد البشري الذي نعتبره هو الثراء الحقيقي بالنسبة لهذه الهيئات وهو من شأنه إيجاد الحل للكثير من هذه المشاكل التي تتخبط فيها الإدارة المحلية اليوم ما يستدعي مراعاة الكفاءة والمستوى العلمي والخبرة في انتخاب وتعيين الموارد البشرية وإحاطتها بالاهتمام اللازم من تكوين وتحسين المستوى والحوافز المختلفة وتشجيع روح المبادرة والتنافس .

المبحث الثالث : دواعي ترشيد الإدارة المحلية ومتطلباته:

من خلال تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية نستنتج أن دواعي ترشيدها كثيرة ومتنوعة منها ما هو مرتبط بالجانب الإداري ومنها ما هو مرتبط بالجانب الاقتصادي ومنها ما هو مرتبط بالجانب السياسي، والترشيد في حد ذاته وإصلاح الإدارة المحلية يستلزم توفر جملة من العناصر والمتطلبات التي تعد دعامة أساسية للوصول إلى النتيجة المطلوبة وهي أجهزة إدارية محلية رشيدة تتولى تسيير الشؤون المحلية وتلبية احتياجات المواطن المحلي، ولتناقشة هذا العنصر والتفصيل فيه قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين أساسيين خصصنا الأول لدواعي الترشيده أما المطلب الثاني خصصناه لأهم متطلبات ترشيد الإدارة المحلية .

المطلب الأول /دواعي ترشيد الإدارة المحلية :

إن ما تعانيه الإدارة المحلية سواء اليوم أو في الفترات السابقة بالنسبة لتشكيلها أو لاختصاصاتها أو لمواردها المالية والبشرية كل هذا يعتبر دواعي وأسباب تتطلب ترشيدها وإصلاحها بالشكل الذي يتماشى مع مستجدات الحياة اليوم ومتطلبات المواطن المحلي فما هي أهم دواعي ترشيد الإدارة المحلية ؟

الفرع الأول /الدواعي الإدارية:

يمكن تلخيص جملة الدواعي والأسباب الإدارية فيما يلي :

أولا/انتشار البيروقراطية:

تعد البيروقراطية من أهم مميزات الإدارة المحلية الجزائرية ما نجم عنه تعقد واضح في الإجراءات وبطء شديد في إصدار القرارات وانتشار اللامبالاة، وسيطرة المصلحة الخاصة للمنتخبين المحليين، كما أن هناك تركيز للسلطة في المستويات المحلية وذلك بسبب الأعداد الكبيرة من النخب التي تسعى لتحقيق مصالحها الشخصية دون الاهتمام بالشرائح السكانية الفقيرة¹.

كما أن سوء توزيع الاختصاصات وخاصة الفنية في بعض القطاعات و ضعف الأداة التنفيذية وسوء إدارتها لبعض الوحدات الحكومية وخاصة الوحدات المحلية، وتراخي الجهات الإدارية وضعف سلطاتها مما أدى إلى انتشار رقعة الفساد². إذ نجد أن العديد من الشعارات تعبر على أن المواطن هو الفاعل الرئيسي

¹ عثمان محمد غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، الطبعة الثالثة، 2005 ب ب ن، ص 90.

² محمد شفيق، دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ب ط، 2009، ص ص 75 77.

من الشعب بالشعب وللشعب إلا أنه من الناحية العملية يبقى المواطن يعاني من البيروقراطية رغم أننا في زمن تكنولوجيا المعلومات¹.

وارتباط القرار المحلي بالقرار المركزي على سبيل المثال القرارات التنموية خاصة فالقرار التنموي البلدي يرتبط بالقرار الولائي وتمسك الحكومة المركزية باختصاصاتها التي تمارس من خلال فروعها المختلفة في الأقاليم، حيث نجد بعض القرارات والمداومات لا يمكن تنفيذها إلا بعد التصديق من قبل السلطة الوصية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية، المداومات الخاصة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية نافذة، إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، في إطار ما يسمى بالرقابة الوصائية².

ثانيا /تأثير سياسة التوظيف على المورد البشري المحلي والأمية وضعف التكوين :

بعد الاستقلال مباشرة وحدثت الإدارة المحلية الجزائرية عجز بشري شبه كامل نتيجة انسحاب الموظفين الفرنسيين مما اضطرها إلى توظيف جماعي واسع لسد الفراغ حيث أن هذا التوظيف لم يكن مخطط له بل جاء عفويا ومما ساهم في ذلك ضعف الوصاية أن ذلك لرقابة إجراءات التعيين والعزل، مما أدى ذلك إلى انعكاسات سلبية خطيرة ، ورغم تغيير سياسة التوظيف واعتماد معايير صارمة عما كان عليه في السنوات الماضية إلا أن نفقات التوظيف ما تزال ولا زالت كبيرة وتشكل عبئا لاسيما على البلديات ذات الدخل الضعيف، أما على مستوى نوعية المورد البشري فقد خلقت سياسة التوظيف التي كانت لا تراعي الشروط الكفاءة أزمة حقيقية لاسيما أمام التطور المستمر لاختصاصات الجماعات المحلية.

رغم كل الجهود التي تبذلها السلطة المركزية على مستوى الإدارات المحلية إلا أن ذلك لم يرفع من قدرات موظفي الإدارة المحلية نتيجة عدم مراعاة المستوى التأهيلي لهم أي أن التكوين والتأطير على مستواها لا يزال ضعيفا مقارنة بتطلعات والأهداف التي رسمتها الحكومة الجزائرية ،وهنا ينبغي التمييز بين نوعين من موارد البشرية للإدارة المحلية وهما الموارد البشرية الثابتة (وهم فئة الموظفين) وفئة الموارد البشرية المتحركة ذات الثقل الكبير على التسيير المحلي وهم فئة المنتخبين المحليين الذين يتداولون على المجالس المحلية المنتخبة ،لأن الانتقال من مرحلة المسير الإداري إلى مرحلة المسير الاقتصادي أي من شيخ البلدية إلى المسير يستلزم رصد الكفاءات المسيرة اللازمة وهنا تقع المسؤولية على الأحزاب السياسية التي لا تراعي في اغلب منتخبيها المحليين شروط المؤهل العلمي والكفاءة وأهم صفتين يمكن ملاحظتهما على مستوى موظفي الإدارة المحلية هما التضخم النوعي ونقص النوعية مما يؤثر سلبا على كفاءة الجهاز الإداري المحلي³.

ولا يخفانا أن الأمية هي الأخرى أصبحت من مميزات الإدارة المحلية فكم من رئيس مجلس شعبي بلدي لا يعرف القراءة ولا الكتابة ناهيك عن الأمية الالكترونية التي فرضتها استخدام تكنولوجيا المعلومات على مستوى الإدارة المحلية لدى جميع موظفيها⁴.

وقضية التكوين على مستوى الإدارة المحلية لا تحظى بالاهتمام اللازم مقارنة بأهميتها فالفرد يزاوئل عمله مباشرة بدون تلقى أي تكوين مما سيجعله يواجه كم من الصعوبات نتيجة نقص لمعارف

¹ محمد الكر، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الثاني، جامعة الجلفة، ص48.

² المواد من 52 إلى 61 من قانون البلدية10/11، المرجع السابق.

³ الوافي الطيب، جنينة عمر، تأهيل وتعزيز قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية كأحد مرتكزات نجاعة إصلاحها، دراسة حالة الجزائر، مجلة الباحث الاقتصادي، العدد 4، جوان 2017، تبسة، ص ص 122 123.

⁴ الكر محمد، المرجع السابق، ص 48.

التي تتعلق بوظيفته، فالموظف سيتعلم من خلال وضعيات العمل وهذا قد يتطلب المزيد ممن الوقت خاصة وأن بيئة العمل غير مهيكله لنقل المعارف والكفاءات.¹

وهذا النقص في الكفاءات الإدارية المؤهلة والمتعلمة هوننتاج عدم الاهتمام بإدارة الموارد البشرية مما ينتج عنه منتخبين محلين تنقصهم الكثير من الخبرة الأمر الذي يطرح إشكالية تكوين الموارد البشرية المحلية وإشكالية طرق اختيار قوائم المرشحين للانتخابات المحلية فالنقص في الكفاءات يؤدي بالمجالس المحلية إلى العجز عن تسيير الشؤون المحلية بسبب نقص الكفاءة والخبرة اللازمة مما ينبغي التفكير في وضع سياسة مستدامة لتكوين المنتخبين المحليين وتزويد الجماعات المحلية بالإطارات والمستشارين الأكفاء لتأطير عمل المنتخب.²

بالإضافة إلى طغيان الجهوية والمحسوبية في التعيينات بعيداً عن التخصص والكفاءة، وبالتالي انتشار الكثير من الأخطاء الإدارية والمالية في تسيير الشؤون المحلية.³

ثالثاً/ضعف الإطار القانوني لاختيار المنتخبين:

أخذ المشرع الجزائري بنظام الانتخاب في الإدارة المحلية منذ الاستقلال لكن معظم تجارب انتخاب الممثلين ومن خلال كل القوانين المتعاقبة المتعلقة بالانتخابات أو بالإدارة المحلية، أفرزت مجالس شعبية ضعيفة وغير مؤهلة بشكل جيد للتكفل الحقيقي بمصالح السكان.⁴

حيث أن قوانين الإدارة المحلية بالجزائر لا تنص على توفر المستوى العلمي في رؤساء المجالس المحلية المنتخبة وأعضائها فالجامعة الجزائرية اليوم يتخرج منها كفاءات وإطارات يمكنها تحمل مسؤولية التسيير الكفء للإدارة المحلية وبالتالي لا بد من إعادة النظر في هذه النقطة ذات الأهمية البالغة، كما أن موظفي الإدارات المحلية لازال ضعف الراتب يشكل هاجس لهم وبالتالي لا بد على الدولة من إعادة النظر في نظام الأجور لهذه الفئة تشجيعاً منها على أداء خدماتهم بجودة وباطراد.⁵

رابعاً/انتشار الفساد على مستوى الإدارة المحلية :

الجزائر واحدة من الدولة التي أصبح الفساد يهدد مختلف أجهزتها بمختلف مظاهره الرشوة المحسوبية الاختلاس استغلال النفوذ والتسيب وغيرها من المظاهر، التي إن دلت على شيء فإنما تدل على استفحالها خاصة على مستوى الإدارة المحلية وأصبحت هذه الظاهرة ذات النتائج السلبية محط اهتمام الحكومات المتعاقبة والأحزاب السياسية ومختلف الشخصيات.⁶

الفرع الثاني/الدواعي السياسية:

تعتبر الديمقراطية التمثيلية هي عادة ما تفرزه صناديق بمناسبة اختيار من يمثل الناخبين وإذا كانت الديمقراطية التمثيلية هي أرقى وسيلة لتدبير الاختلاف وتوزيع الثروة، فإنها لم تعد تعني في وقتنا الحاضر بالضرورة سلطة الأغلبية بل التجربة أثبتت محدوديتها في الاستجابة لمختلف تطلعات المواطنين باعتبارها نمط من أنماط ممارسة السلطة لا تخلو من العيوب كاحتكار تدبير الشؤون العامة لوقت طويل وتهميش وإقصاء الباقي، وأكثر من ذلك قد تجوب العملية الانتخابية بعض الاختلالات تجعلها محل طعن ناهيك عن وجود فئات وشرائح قد لا تستوعبها ولا تحتضنها المقاربة التمثيلية مما يؤدي للصراعات

¹ محمد سحنوني، عبد الله بندي عبد السلام، إشكالية إدارة الكفاءات واقعا بالإدارة المحلية لولاية تلمسان، المرجع السابق، ص 159.

² حسين عبد الحميد أحمد رشوان، التنمية اجتماعيا اقتصاديا ثقافياً سياسياً إدارياً بشريا، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ب ط، 2009، ص 231.

³ مجدي حجازي و شادية قناوي، التنمية ومشكلات التخلف في المجتمع المصري، دار الكتاب للنشر و التوزيع، القاهرة، ب ط، 1987، ص 19.

⁴ بن ورزق هشام، المرجع السابق، ص 158.

⁵ الكرم محمد، المرجع السابق، ص 49.

⁶ المرجع نفسه، ص ص 47 48.

جانبية قد تؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين وللتغلب على ذلك تم تدعيم المنطلق التمثيلي بالمنطلق التشاركي لسد ثغراته.¹

وعدم مشاركة جميع الفواعل المجتمعية في اتخاذ القرار وصنعه، واقتصار العملية في يد نخبة أو طبقة سياسية معينة، سوف يولد الشعور بالقهر والحرمان والتمهيش، ومن ثمة تكون مخرجات النظام السياسي وبيئته الداخلية غير عادلة، مما يؤدي إلى أزمات أخرى كأزمة شرعية النظام، وأزمة شفافية توزيع الموارد المحلية وغيرها من المشاكل.²

ومن بين المعوقات السياسية أيضا نجد تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي وخلق صراعات داخلية بينهم نتيجة الصراعات الحزبية بين مختلف التشكيلات السياسية المكونة لهذه المجالس الشعبية المنتخبة وبالمقابل تؤثر سلبا على قراراتها، كما أن ضعف المناخ الديمقراطي السليم وسيطرة العلاقات والروابط التقليدية والقبلية على عملية اتخاذ القرارات السياسية في المجتمعات المحلية، و عدم الإيمان بإيديولوجية تنموية كمصدر للأهداف السياسية الأساسية من طرف المنتخبين المحليين.³

الفرع الثالث/الدواعي الاقتصادية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال وركن أساسي لقيامها وتمتعها بالاستقلالية.⁴

فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة على المستوى المحلي وهذا وفقا لقانون الإدارة المحلية والولاية والبلدية مسئولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة، وهذه الموارد كما هو معلوم مقسمة إلى نوعين منها ما هو مورد ذاتي للإدارة المحلية سواء الولاية أو البلدية وتمثل في الجباية المحلية بمختلف صورها: الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزافي، الرسم العقاري، رسم الإقامة رسم التطهير، الرسم على القيمة المضافة، رسم الذبح، الضريبة على الممتلكات، قسيمة السيارات، ...

أما النوع الثاني يتمثل في الموارد الخارجية وهي تلجأ لها الإدارة المحلية في حالة عدم كفاية الموارد الداخلية وتمثل في: القروض، الإعانات الحكومية،⁵

ورغم تنوع موارد الجماعات المحلية إلا أن الوضع المالي يشهد تدهورا كبيرا لوجود الكثير من التحديات المحلية المرتبطة بضعف الموارد المالية منها ما يلي:

العجز الجبائي الذي تسبب في عجز كبير للإدارة المحلية خصوصا البلديات ومنها ما يعود سببه إلى المكلف بالضريبة في حد ذاته حيث يلعب دور هام في عملية التحصيل الضريبي، إلا أن الغش والتهرب الضريبي حال دون ارتفاع الحصيلة الجبائية،⁶

ظروف العجز المالي والمديونية المتزايدة للجماعات المحلية إزاء تراجع أسعار المحروقات؛ محدودية النشاطات الاقتصادية؛

وتراجع المهارات والمبادرات المحلية جراء غلبة فكر التبعية وكذا تذبذب اقتصاديات الجماعات المحلية وتراجع القطاعات البديلة والمتجددة الخلاقة للثروة ونقص اهتمام القيادات والنخب المحلية

¹ باديس بن حدة، تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 2017، ص 283-284.

² صلاح سالم، تكنولوجيا المعلومات والاتصال و الأمن القومي للمجتمع، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2003، ص 140.

³ فريال هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي، ديوان المطبوعات الجامعية، ب ط، 1985، ص 16.

⁴ صفوان المبيض، حسين الطراونة، توفيق الهادي، المرجع السابق، ص 123.

وانظر بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 269 إلى 273.

⁶ المرجع نفسه، ص 173.

بالمشاريع الاستثمارية، لذا أصبح العجز المالي ميزة خانقة سببها الافتقار لنشاطات اقتصادية واضحة ومشجعة تفوق اقتصاديات الريع البترولي، وغياب إستراتيجية مدروسة تعمل على وضع حد للسياسات التقليدية القائمة على وحدة الاقتصاد الوطني، والتحول إلى التنوع في الإنتاجية الفكرية والموارد المختلفة على مستوى الجماعات المحلية من خلال حسن استغلالها وتوظيفها في المشاريع والبرامج الإنمائية قصد النهوض بالركب الحضاري المحلي.¹

إضافة إلى ضعف الإيرادات المحلية ومصادر التمويل المالي المحلي والنظام الجبائي المحلي واعتماد الجماعات المحلية بالدرجة الأولى على مساهمات الدولة بالرغم من أن القانون يمنحها حق اقتراح والمبادرة والقيام بالمشاريع التنموية، ضف إلى ذلك إشكالية عدم وجود مناطق حرة للتصدير في المناطق المحلية وضعف البنية التحتية والسوق المالي المحلي مما يؤدي إلى هروب الاستثمارات المحلية وبالتالي قلة الموارد الرأسمالية.²

والمشاكل والأزمات الاقتصادية والمالية حالت دون مساندة مقتضيات التنمية المحلية وأمام التحديات الطارئة في ميزان الاقتصاد الوطني جراء انهيار أسعار المحروقات وضعف الجباية البترولية، أدى ذلك إلى انخفاض مداخيل الجماعات المحلية والعجز في تسيير المشاريع والبرامج التنموية و فكر الاتكال على المواد الطاقوية وما يصاحبه من تقلبات في أسعارها إذ تعتمد جل البلديات والولايات على إعانات الدولة والمساندات المالية المحصلة من الجباية البترولية، غير أنه وفي ظل ضعف المورد المالي فإنه شكل عائقا حقيقيا أمام التنمية المحلية وتأخر برامجها وعدم فعاليتها في كثير من الأحيان.³

الفرع الرابع/الدواعي الاجتماعية والثقافية:

المعوقات الاجتماعية والثقافية من بين أهم التحديات التي تقف في وجه الترشيح والتنمية نتيجة نقص الوعي المحلي وضعف التثقيف الحضري، خاصة في أوساط الشباب عبر برنامج مستمر بدأ من الأسرة في البيت ثم المعلم في المدرسة والمتوسطة والثانوية والأستاذ الجامعي، والإمام في المسجد والإعلامي في وسائل الإعلام أي برنامج تتضافر فيه جميع الجهود لتكوين نموذج للشباب لديه ثقافة التنمية المحلية بالإضافة العوائق الاجتماعية التي تسود المجتمع المحلي وتحول دون تحقيق التنمية فيه، فنجد التزايد السكاني المحلي وما ينجم عنه من مشاكل اجتماعية واقتصادية، خاصة في أوساط الشباب كانتشار البطالة والأمراض والطبقات الهشة مما يتعين معه تخصيص مبالغ ضخمة لمواجهتها، مما يطرح إشكالية التنمية المحلية والترشيح في ظل العوائق الاجتماعية قصد توفير الخدمات العمومية الضرورية كالسكن والتعليم والغذاء والعمل والدواء وغيرها من ضروريات الحياة.⁴

كما تعد التهديدات الموجهة إلى القيم الثقافية والمجتمعية أو ما يعرف بضعف الأمن الاجتماعي والثقافي، حيث أن كل مجتمع له خصوصيته التي تقتضي أمنه في هويته وعقيدته.⁵

دواعي الترشيح كثير ومتنوعة منها ما هو إداري ومنها ما هو سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي كبيروقراطية الجهاز الإداري المحلي نتيجة نقص الكفاءة والخبرة وضعف الوعي السياسي والثقافي في المجتمعات المحلية وضعف المشاركة السياسية، خاصة على مستوى الهيئة المحلية المنتخبة وعدم الاهتمام

¹ مجادي رضوان، سياسة الاستثمار المحلي على ضوء الأزمة الاقتصادية الراهنة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 12، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، ص 64.

² حسين عبد المطلب الأسرج، سياسات تنمية الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، مجلة رسائل البنك الصناعي، العدد 83، ديسمبر 2005، ص 14.

³ مجادي رضوان، المرجع السابق، ص 63.

⁴ حيثالة معمر، المرجع سابق، ص 169 170.

⁵ علي الكاشف، التنمية الاجتماعية المفاهيم والقضايا، الدار الجامعية، مصر، ب ط، 2007، ص 172.

بتكوين الموارد البشرية المحلية ونقص الموارد المالية المحلية بسبب ضعف السياسة الجبائية المحلية وضعف الاستثمار المحلي.

المطلب الثاني/ متطلبات ترشيد الإدارة المحلية¹:

إن ترشيد الإدارة المحلية والخروج بها من التخبطات والمشاكل التي تعاني منها يستلزم توفيرو تضافر جملة من المتطلبات الضرورية لأجل تحقيق ذلك، هذه المتطلبات التي تعمل جنبا إلى جنب وبشكل متكامل، منها ما هو متعلق بتشكيلها ومنها ما هو متعلق بعملها وبمواردها المالية والبشرية .
الفرع الأول/المشاركة والشرعية وضرورة توفير الدعم السياسي:

والمقصود بالشرعية فسح المجال أمام المواطن المحلي بمختلف الطرق والوسائل للمشاركة في عملية صنع القرار إما بشكل مباشر أو عن طريق مجالس محلية منتخبة فال مواطن يشارك في العملية الانتخابية ويقوم باختيار من يمثله، ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية.

و يقصد بالشرعية قبول المواطن المحلي لهؤلاء الأشخاص الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار مقبول يستند لحكم القانون والعدالة وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع.

ويرتبط ترشيد الإدارة المحلية بضرورة توفر الدعم وتبني القيادة السياسية العليا في الدولة له ويشترط في ذلك ارتكازه على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة إتباعها بدل أن يكون مجرد حلول ترفيعية مؤقتة لأزمات عاجلة، وهذا ما يستلزم توفر قيادات رشيدة قادرة على تسيير العقلاني والشفاف للموارد المادية والبشرية للمجتمع، كما أن إصلاح وترشيد الإدارة المحلية يستوجب توفر عنصر الاستقرار السياسي وذلك عن طريق تحقيق العدالة الاجتماعية بعيدا عن التهميش المحسوبية الرشوة الإقصاء.

الفرع الثاني/الشفافية وتفعيل الرقابة وحكم القانون:

وتعني توفر المعلومات الدقيقة في وقتها المناسب مع إفساح المجال أمام المواطن للاطلاع عليها من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من أجل محاصرة مختلف صور الفساد ، وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية والرد على الشكاوى ومشاركة المجتمع المدني في الشؤون العامة وإعداد برامج تعليمية تحسيسية حول مخاطر الفساد على الإدارة العامة والمجتمع ، وتعتبر الرقابة الفعالة أحد أهم الآليات لنجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد فالرقابة تستهدف أداء الأفراد لوظائفهم فتكشف أخطائهم وتصحح مسارهم وتوجههم إلى الطريق السوي فهي بذلك تحتاج إلى قدر من الحكمة والحصانة والإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين مع توخي العدالة في تقويم أدائهم فلا إفراط ولا تفريط يؤدي إلى التسيب الإداري.

ومرجعية القانون وسيادته على الجميع دون استثناء لذلك وجب وضع قانون يضبط عمل جميع أعضاء الهيئات المحلية وصلاحياتهم .

الفرع الثالث/الكفاءة والفعالية وحسن الاستجابة:

الكفاءة والفعالية تعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطن المحلي وتعبر عن أولوياته وهي تعتبر البعد الفني للإدارة المحلية .

¹الكرم محمد بن مرزوق عنتر، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، العدد 1، ص 49-54.

أما الاستجابة هي سعي الأجهزة المحلية على خدمة الجميع والاستجابة لمطالبهم لا سيما الفقراء والمهمشين وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تتوقف بدورها على مدى العمل بشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

الفرع الرابع/التوافق و المساواة مع وجود نظام متكامل من المحاسبة و المساءلة:

التوافق يعني التوسط والتحكيم بين مختلف المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى مصلحة الجميع والمساواة تعني إعطاء الفرص للرجال والنساء على حد سواء من أجل تحسين معيشتهم والارتقاء الاجتماعي.

ونظام المحاسبة لا بد وأن ينطبق على الجميع دون استثناء سياسيين وإداريين ومسؤولين في القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني وهذا دائما من أجل حماية الصالح العام.

الفرع الخامس/اختيار المنتخبين والموظفين وفق مبادئ الجدارة والشفافية وإصلاح نظام الأجور:

وتأهيلهم بوضع برامج تكوينية وتعليمية وفقا لمستواهم ومؤهلاتهم العلمية من أجل أداءهم الصحيح والنزاهة لوظائفهم والابتعاد عن تعيينهم وفق أسس الوساطات والمحاباة المجاملات والانتماآت المختلفة.

وإدارة العصرية تتطلب ضرورة الاستثمار في العنصر البشري الذي يعد أغلي الثروات على الإطلاق وهذا يملئ ضرورة الاهتمام به من أجل تطوير الإدارة، وإصلاح وترشيد الإدارة المحلية يستلزم إصلاح نظام الوظيفة العامة من خلال تطبيق مبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب والوقت المناسب وذلك وفق المؤهلات والكفاءات التي يتمتع بها بعيدا عن أي اعتبارات أخرى مع تفعيل أنظمة التدريب والتأهيل والاستفادة من المعلومات الجديدة لذا لا بد من إعادة النظر في نظام التوظيف على مستوى الإدارة المحلية، وترشيح من تتوفر فيهم المؤهلات العلمية والأخلاقية، والاهتمام بالعنصر البشري أمر ضروري

في مقدمتها تقييم الأداء بالنسبة للقيادات المحلية ومنح جوائز للبلديات والولايات النموذجية، وإصلاح الهياكل الإدارية دون إصلاح الإنسان لن يؤدي إلى النتيجة المنشودة لأن العنصر البشري داخل أي مؤسسة هو الثراء الحقيقي ومادون ذلك يمكن شراؤه أو نقله لأن بناء الإنسان هو أساس كل تطور، فلا بد من تنمية كل قدرات الشخص ومواهبه وصقلها وإخراج أفضل ما فيه لنجاحه في العمل الذي يتولاه وبداية لا بد من تعويد الموظف على احترام أخلاقيات الوظيفة وهذا يبدأ من الأسرة إلى المدرسة فالجامعة وكل ذلك من أجل مكافحة الفساد.

وإصلاح نظام الأجور يعد أحد الآليات الرئيسية لأداء الموظفين لصالحياتهم بكل فاعلية لذا لا بد أن يتماشى هذا الأمر مع مستويات الأسعار وتكاليف المعيشة ذلك من أجل أن يحقق الموظف الأمن والعيش الكريم له ولعائلته، وهذا ما يولد لديه الشعور بالانتماء والولاء للإدارة وعدم قبول الرشوة أو قيامه باستغلال وظيفته أما إذا فقد ذلك هذا سيدفعه إلى البحث عن سبل أخرى غير مشروعة من أجل تأمين تكاليف المعيشة.

الفرع السادس/التكيف مع التطورات التكنولوجية :

إن أهم ما يحول دون تطبيق تكنولوجيا المعلومات على مستوى الإدارة المحلية هو الأمية الالكترونية التي يعاني منها أغلب مستخدمي الإدارة المحلية، فمن السهل اقتناء التكنولوجيا لكن من الصعب تحويل المعطيات إلى شكل مفيد لأن ذلك يتطلب قدرا من الذكاء والتركيز لدى العنصر البشري، لذلك لا بد من تحسين وتطوير السياسات التكوينية والتعليمية بما يتلاءم ومتطلبات العصر لأن

ضروريات العصر اليوم تؤكد ضرورة عمل الإدارة المحلية الجزائرية واستغلالها لمميزات تكنولوجيا المعلومات والاستفادة منها في مجال الإصلاح الإداري من أجل تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، وبالتالي الإدارة المحلية بحاجة إلى الانتقال من الشكل البيروقراطي الذي يتميز بكثير من التعقيد إلى الشكل الإلكتروني حيث تسعى إلى تقديم الخدمة بأسرع وقت وبأحسن جودة وأقل تكلفة ممكنة.

من خلال ما تقدم يتبين أن هناك دواعي كثيرة جعلت ترشيد وإصلاح الإدارة المحلية حتمية لا بد منها نتيجة أن واقع هذا النظام الحيوي اليوم يؤكد انحرافه الكبير عن الدور والهدف الذي وجد لأجله، وأصبح مجرد منبر لإشباع المصالح الخاصة على حساب المصلحة المحلية التي تعني جميع سكان الإقليم، وإصلاح وترشيد الإدارة المحلية لا بد من توفر متطلبات كثيرة ومتنوعة منها المالية ومنها البشرية ومنها التقنية، حيث أن إصلاح جانب وترك الباقي لا يكفي بل لا بد من إعادة النظر في جميع العناصر المكونة لهذا النظام ككل ومحاولة إصلاحها وتكييفها مع المعطيات الجديدة وإشباع الحاجات المحلية وتحقيق التنمية الشاملة.

وصفوة القول نظام الإدارة المحلية بالجزائر ليس وليد اليوم بل كان له وجود قبل الثورة أثناءها وبعد الاستقلال مر بالعديد من المحطات التاريخية وشهد الكثير من النصوص القانونية كان الهدف وراءها هو محاولة إيجاد نظام متجاوب مع مختلف التغيرات التي تشهدها الدولة الجزائرية نظرا للأهداف والأدوار التي وجدت لأجله.

وهذا النظام يتشكل أساسا من هيئتين هما البلدية والولاية حيث ينتهج أسلوب الانتخاب السري العام والمباشر في تكوين مجالسها المنتخبة، حيث تحتل العملية الانتخابية مكانة مهمة جدا نظرا للدور الذي تلعبه في التعبير الحقيقي عن الإرادة الشعبية في اختيار من يمثلها وينوب عنها في تسيير شؤونهم المحلية وتمرير مراحل مهمة كل منها تساهم في السير الحسن والنزاهة المطلوبة في العملية الانتخابية، كما حدد القانون شروطا في الناخب والمترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة كالجنسية والسن والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وهذا دعما لأمانة التمثيل الحقيقي للمواطن المحلي والتكفل بشؤونه واحتياجاته.

وخص المشرع الجزائري الولاية والبلدية باختصاصات متنوعة تشمل مجالات كثيرة منها الاقتصادية والاجتماعية والتنموية وغيرها تصب كلها في إطار إشباع الحاجات المحلية.

إلا أن واقع الإدارة المحلية الجزائرية أثبت في العديد من المرات قصوره عن أداء الدور الذي وجد لأجله والأهداف المسطرة من وراء انتهائه والسبب في ذلك يعود إلى نظامها القانوني انطلاقا من شروط اختيار المترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة حيث لا تزال تلك الشروط تكرر في مختلف قوانين الانتخاب دون أي تعديل لاسيما فيما يخص المستوى العلمي والخبرة للمترشحين لعضوية هذه المجالس، لأن هذه النقطة أفرزت العديد من المشاكل على مستوى تسيير المجالس المحلية المنتخبة نظرا لنقص الدراية والخبرة بالأعمال الإدارية وتسيير الشؤون المحلية حيث أصبحت مجال للارتجالية والأهواء الشخصية.

ولا تزال ممارسة اختصاصات الإدارة المحلية مرهون بمدى توفر وسائل ممارستها في مقدمتها الوسائل المالية إذ لا يعقل بأي شكل من الأشكال تكليف البلدية أو الولاية بأي اختصاص من الاختصاصات دون توفير الغلاف المالي اللازم لذلك، وهذا يعد أكبر إشكال تعاني منه الإدارة المحلية وهو إشكالية الموارد المالية فإن اعتمدت هذه الخيرة على السلطة المركزية فهذا سيؤدي لا محالة إلى المساس باستقلاليتها عن طريق تدخل السلطة المركزية في كل مرة لمراقبة صرف هذه الأموال أما إذا اعتمدت على

مداخلها الذاتية فهذا يعتبر أمر مستحيل للكثير من هيئات الإدارة المحلية نظرا لعدم توفرها على موارد ذاتية خاصة بها .

دون أن ننسى الوسائل البشرية اللازمة لممارسة الاختصاص حيث ما يميز الموارد البشرية على مستوى هيئات الإدارة المحلية هو الحجم الكمي الكبير والنقص النوعي، وكأن الإدارة المحلية هي مجال لامتنع البطالة دون مراعاة احتياجات المناصب للمختصين والمكونين ما أثار سلبا على مردودية هذه الهيئات وعملها نظرا لعدم مراعاة شروط الكفاءة والتأهيل للممارسة الاختصاصات المتنوعة .

فالمواطن لا زال يشتهي من البيروقراطية والمماطلة والتسيب على مستوى الإدارة المحلية وتسييس موظفيها، ولا تزال عجلة التنمية راكدة دون أن نغفل عن انتشار الفساد على مستوياتها بمختلف أنواعه من اختلاس ومحاباة وتزوير واستغلال للنفوذ، فالكثير من البلديات لا تملك مستوصفات مجهزة ولا مدارس مؤهلة ولا مرافق مخصصة لتلبية حاجات المواطن في حين أن الإدارة المحلية وجدت لأجل التكفل بهذه الأمور كونها الإدارة الأقرب للمواطن والأكثر دراية باحتياجاته.

هذا ما يفرض ضرورة إعادة النظر في نظام الإدارة المحلية بالجزائر وضرورة إصلاحها وترشيدها والرجوع بها إلى مكانها المناسب وإطلاعها بمهامها واختصاصاتها وتحقيقها للأهداف التي وجدت لأجلها، والتي دفعت بالدولة الجزائرية إلى انتهاجها كنظام للتسيير الإداري في الدولة إلى جانب المركزية، ولتحقيق ذلك يحتاج الأمر إلى توفر جملة من المتطلبات في مقدمتها إشراك المواطن المحلي واحترام القانون وسيدته على الجميع ودعم القيادة السياسية لنظام الإدارة المحلية والعمل على مستواها بشفافية وفعالية ونجاعة ومساواة الجميع أمامها واختيار موظفيها والممثلين على مستوى مجالسها وفقا لمعايير الكفاءة والجدارة وتفعيل الرقابة والمساءلة والمحاسبة حتى لا يترك مجال للعبث والفساد، مع ضرورة مساهمة التقدم التكنولوجي تسهيلا للعمل على مستواها وتقديم الخدمة العامة بأسرع وقت ممكن وبالذقة والاطراد المطلوبين .

وربما كل هذا ولأجل ترشيد نظام الإدارة المحلية بالجزائر ربما يستدعي إتباع نموذج أو مدخل جديد يشمل كل هذه العناصر من شفافية وكفاءة ومساءلة ومشاركة وحكم القانون ورقابة إلى غير ذلك من العناصر التي تتكامل فيما بينها لتجعل الإدارة المحلية إدارة رشيدة تستجيب لتطلعات المواطن وتحقق التنمية بمضامينها الجديدة لأن الإدارة المحلية اليوم تعد إدارة حيوية في حياة المواطن نظرا للدور التي تقوم بها .

لذا كان سعي الكثير من الدول والمنظمات متواصلا لإيجاد نظام أو نموذج يلم بكل العناصر والآليات والمعايير التي من شأنها أن تقود إلى ترشيد الإدارة المحلية، وكثير من الدراسات والبحوث والتقارير وحتى بعض التجارب التي خاضتها عدة دول في مختلف المجالات تؤكد اليوم على اعتبار الحكامة نموذج يمكن الاقتداء به واعتباره كمدخل جديد للترشيد ليس فقط على مستوى الإدارة المحلية بل على كثير من المستويات في الدولة وحتى في القطاع الخاص كحوكمة الشركات، نظرا إلى الميزات التي يحملها هذا النموذج وللمعايير التي يطبقها للإصلاح والترشيد، فأصبحت الحكامة اليوم ليست فقط مجرد شعار تتغنى به مختلف المؤسسات والدول بل الواقع يؤكد أنه فعلا يمكن أن يكون نموذجا وحلا لمختلف المشاكل الحالية لتي تجابهها الدول في مختلف المجالات حيث دعت إلى تطبيقه الكثير من المؤسسات والهيئات الوطنية والدولية، فهل يمكن أن يكون للحكامة دور في ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية .

الباب الثاني

الترشيد المحلي على ضوء الحكامة

المحلي على ضوء الحكامة

الباب الثاني/ الترشيح المحلي على ضوء الحكامة:

لم تنجح الكثير من استراتيجيات الاصطلاح والآليات المكرسة لأجل إصلاح واقع الإدارة المحلية الجزائرية وإعادة بعثها من جديد، بل استمر الحال كما هو وأخذ يزداد سوءا مع مرور الوقت، خاصة مع التحولات التي يشهدها العالم اليوم ويعايشها المواطن الجزائري لحظة بلحظة فتكنولوجيا المعلومات اليوم حولت العالم إلى قرية صغيرة تختصر فيها المسافات والوقت، إذ يمكن للفرد قضاء الكثير من حاجاته وأنشغاله وهو في منزله دون أن يتكبد عناء الانتقال وتضييع الوقت.

وإذا كانت الإدارة المحلية أقرب لإدارة للمواطن يلجا إليها للحصول على كثير من الخدمات والاحتياجات، فكيف يمكن أن نتصورها بعيدة عن مميزات أساسية يحتاجها الإنسان اليوم من فعالية ونجاعة وشفافية ومشاركة وغيرها، لذا كثرت البحث عن نموذج متكامل يضمن كل هذه الميزات ويسير مختلف التغييرات الطارئة في جميع الميادين، وبناء إدارة محلية رشيدة تستجيب لتطلعات المواطن وتشاركه تسيير الشؤون المحلية كل هذا سنفصل فيه من خلال هذا الباب الثاني الذي قسم إلى فصلين استكمالا للفصلين الواردين في الباب الأول حيث خصصنا الفصل الثالث لدراسة الحكامة بمعاييرها المختلفة، أما الفصل الرابع تطرقنا فيه لتطبيقات المعايير الدولية للحكامة في قانون الإدارة المحلية الجزائرية ومدى انعكاس ذلك على ترشيدها.

الفصل الأول

الحكامه ومعايرها

الفصل الأول/ الحكامة ومعاييرها :

إن المشاكل المعاصرة التي تشهدها كثير من المجالات على رأسها الإدارة المحلية ، ونظرا للمكانة المهمة التي تحتلها في حياة المواطن كونها الإدارة الأقرب له ما جعل أدوارها التي تقوم بها حساسة وعلى أهمية كبيرة ، وهذا ما فرض ضرورة البحث على حلول للمشاكل التي تعاني منها كالبيروقراطية والفساد وغيرها ، وقد مرت الدول بكثير من تجارب الإصلاح ونماذج متعددة كمحاولة لإصلاح الإدارة المحلية ، إلا أن الكثير منها كان مآله الفشل والاصطدام بواقع يكسر أي محاولة للترقيع والخروج من الأزمات التي تعاني منها وهذا يعود في كثير من الأحيان إلى عدم إتباع نماذج إصلاح ومداخل متكاملة تحيط بمختلف عناصر الإدارة المحلية وتراعي خصوصيتها ، التي تختلف من بيئة إلى أخرى ، واستمر البحث عن مدخل جديد من شأنه تولى مهمة إصلاح الإدارة المحلية وإعادة الأمور إلى نصابها فجاءت الحكامة كمدخل جديد لتولي هذه المهمة ليس فقط على مستوى الإدارة المحلية بل على مستويات ومجالات مختلفة فما هي أهم العناصر التي جعلت من الحكامة مدخلا جديدا وناجحا تعتمده كثير من الدول لأجل ترشيد وإصلاح الإدارة المحلية ، وللتفصيل في ذلك قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث رئيسية تناولنا في المبحث الأول الحكامة كمدخل مفاهيمي ثم تناولنا في المبحث الثاني فواعل الحكامة ومستوياتها لتتطرق في المبحث الثالث للمعايير الدولية للحكامة .

المبحث الأول/الحكامة مدخل مفاهيمي:

من المفاهيم الواسعة الانتشار كثيرة الاستعمال بمعاني متباينة وفي أوساط متعددة ومشارك من المفاهيم الواسعة الانتشار كثيرة الاستعمال بمعاني متباينة وفي أوساط متعددة ومشارك الاستعمال من باحثين وفقهاء في مختلف المجالات وللتفصيل في ذلك قسمنا المبحث إلى مطلبين خصصنا المطلب الأول لمفهوم الحكامة وأبعادها أما المطلب الثاني خصصناه للتطور التاريخي للحكامة وأسباب ظهورها .

المطلب الأول/ مفهوم الحكامة وأبعادها:

الفرع الأول/ مفهوم الحكامة:

مصطلح الحكامة يحتاج إلى دراسة علمية لفهمه وضبط إدراك محترزاته وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له لأن لكل مصطلح تاريخه وامتواؤه المعرفي و إبراز بعض التعارف تساعد على توضيح معناه ومختلف التطورات التي مر بها خاصة وأن الاهتمام بهذا المصطلح ازداد مع نهاية عقد الثمانينات من القرن العشرين، لذا سنقوم بمناقشة مفهوم الحكامة وأهم الإشكالات التي يطرحها. أولاً/إشكاليات الحكامة:

المفاهيم الحديثة الطرح والشائعة لاسيما في العلوم الإنسانية و الاجتماعية تواجهها عدة إشكاليات على مستوى الحقل الدراسي و الحكامة من أبرز هذه المصطلحات إذ يمكن تحديد ثلاث إشكاليات حول هذا المفهوم وهي إشكالية تتعلق بالتعريف والثانية بالترجمة والثالثة بالنموذج .

أ/إشكالية الترجمة:

من بين أهم الإشكاليات اللصيقة بمصطلح الحكامة إشكالية الترجمة وتعني عدم وجود ترجمة واحدة دقيقة متفق ومتعارف للحكامة، أي غياب المعنى والدلالة التي يعكسها المصطلح الأصلي فلا يوجد هناك

ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس الدلالة التي تعكسها اللغة الإنجليزية والفرنسية إذ قدمت له العديد من الترجمات: الحكم الراشد ، الحكمانية ، الحكامة ، الحوكمة ، أسلوب الحكم ، الحكامية ، الحكم الصالح ، الحكم الشامل ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، أسلوب الحكم الجديد ،... الخ¹

وتتضح هذه الإشكالية خصوصا عند ترجمة المصطلح من اللغة الفرنسية أو الإنجليزية أو أي لغة أخرى إلى اللغة العربية، فينتج عنه تعدد الترجمات وعدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها كقيلة بتوضيح معنى المصطلح ، ونستدل على هذا الكلام بأمثلة عديدة لمنظمات وباحثين يختلفون في استخدام مصطلحات متنوعة للحكم الراشد، فمنظمة الأمم المتحدة تبنت مصطلح الحكامية ، والمراد به الإطار المرجعي الكلي للمسلمات المعرفية والفلسفية لسياسة أو توجه ما؛ وهذا لا يتفق مع مدلوله اللغوي الذي يعبر عن الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، كما أن مصطلح الحكامية في حد ذاته يحمل دلالات دينية وتاريخية بمعنى الحكم والدولة من منظور إسلامي، في حين اعتمد كل من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية مصطلح إدارة الحكم ، ونجد مجمع اللغة العربية بالقاهرة عام 2002 تبني مصطلح الحوكمة في مجال الاقتصاد والشركات ، أما مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة فقد تبني مصطلح إدارة شؤون الدولة والمجتمع كأكثر الترجمات دلالة على المعنى الأساسي للحكامة وهو العلاقة بين طرفي المعادلة وهما الدولة والمجتمع لكن مصطلح واحد يترجم إلى عبارة قد يؤدي إلى تغييب معناه ، فيما تبني باحثو مشروع مصر 2020 مصطلح أسلوب الحكم وهو الأقرب إلى الدقة رغم ما يكتنفه من نقائص ، أما المنظمة العربية للتنمية الإدارية فقد تبنت مصطلح الحكمانية وهذا اشتقاق من الحكمة الذي وقع اختيارها عليه من قبل العديد من المؤلفين الناشرين بالمنظمة بعد رجوعهم إلى كتاب الماوردي "الأحكام السلطانية و الولايات الدينية " والمرجع العربي الأساسي للناطقين بالعربية و متعلميها الصادر عن المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم و الذي ورد فيه لفظ "حكمة" تعني العلم و التفقه حيث ورد في القرآن الكريم "وأتينا لقمان الحكمة" سورة لقمان ، الآية 12.²

كما ورد في لسان العرب للإمام "أبي الفضل جمال الدين المصري" الحكمة تعني معرفة أفضل الأشياء أو معرفة الخير لأجل العمل به و تعني العدل أيضا، فإذا ما ربطنا بين الحكمة و إدارة الأمور في الدولة أو المجتمع فإننا نعني بها الحكامة في المعرفة و العدل في التعامل مع الأمور و الأفراد و الجماعات في المجتمع وبالتالي فالحكمانية تعني الربط بين الحكمة وإدارة شؤون الدولة والمجتمع والأفراد.³

إن هذه الإشكالية قد تفرز مصطلحات بعيدة كل البعد عن المدلول الحقيقي والسليم للمصطلح ونحن في طريق السعي إلى إيجاد ترجمة دقيقة للمصطلح، و التركيز عليها سيؤدي إلى إهمال الجانب التطبيقي لتجسيد الحكامة والعمل بها ، إلا أنه يمكن تجنب ذلك بمحاولة تبني مصطلح عربي واحد يحمل الدلالة الكافية والدقيقة للمصطلح بدلا من تعدد المصطلحات أو استخدام عبارة كاملة للدلالة عليه ما قد يؤدي إلى تحريف المعنى الحقيقي للحكامة .

ب/ إشكالية التعريف:

¹ بن عبد العزيز خيرة: دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري و تحقيق متطلبات الترشيد الإداري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 8، سنة 2012، ص 316.

² سلوى شعراوي وآخرون ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع ، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ، القاهرة ، ب ط، 2001، ص ص 3 - 4 .

³ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ب ط ، 2003، ص ص 8 - 9 .

من أكثر المشاكل المطروحة في العلوم الاجتماعية و الإنسانية صعوبة إيجاد تعريف شامل بسيط جامع لأي مفهوم أو ظاهرة ومصطلح الحكمة ليس ببعيد عن هذه الإشكالية، حيث أن هناك العديد من التعريفات التي قدمت لهذا المفهوم ولم يتفق العلماء والباحثين ولا حتى المؤسسات الدولية على تعريف عام شامل بسيط و بطريقة لا تخل بالمعنى و لا تفقده صفة العمومية، الشيء الذي أثار الكثير من الجدل حول طبيعته ومحتواه، والسبب في ذلك يعود إلى صعوبة فصل العلماء والمفكرين و الباحثين عن توجهاتهم و انحيازاتهم حيث أن لكل مفهوم جنسيته، مما يعمل على تكريس التبعية المفهومية مما يصعب من عملية إعطاء تعريف عام صالح لكافة المجتمعات.¹

ولا يختلف اثنان أنه في العلوم القانونية يستحب التعاريف البسيطة الواضحة والشاملة لجميع محترزات المصطلح المانعة لدخول ما ليس منه، وهذا ما يصطلح عليه بالتعريف الجامع المانع، لكن كون مصطلح الحكمة طرح عالي جديد متداول بين أكثر من مجال وتخصص لم تثبت معالمه بعد وتباين بينات الباحثين والمفكرين التي تنادي وتتبنى هذا المصطلح لأغراض متعددة بل يعتبر مدخل جديد لحل العديد من المشاكل والأزمات، واختلاف التعاريف حوله، أقل ما يقال عنه أنه نتيجة طبيعية وتحصيل حاصل لهذه الأسباب والحصول على تعريف جامع مانع شامل وعام يناسب معظم المجتمعات لمصطلح الحكمة لا يكون إلا بتجاوز هذه الأسباب والتقليل من حدة تأثيرها على إيجاد التعريف المطلوب لا سيما مشكل التبعية المفهومية ومدى تغلب الباحثين على انحيازاتهم وتأثير بيئتهم عليهم .

ج/إشكالية النموذج : (المضمون)

نموذج الحكمة معناه مدى ملائمة أفكار و آليات الحكمة لجميع الثقافات و الحضارات والمجتمعات، و لقد انتقد هذا المفهوم في كونه يكرس منظومة فكرية و سياسية معينة ، فمثلا نجد أن الحكمة تهدف إلى تقليص دور الدولة، و هذا مقبول في المجتمعات المستقرة و المتطورة و لكن بالنسبة للمجتمعات المتخلفة فهو موضوع شك².

لهذا فإنه لا يوجد نموذج موحد للحكمة فإذا كان هناك نموذج صالح في بلد ما قد لا يكون صالحا في بلد آخر، و مع بداية التسعينات تم إيجاد نماذج عديدة للحكمة، فهناك نماذج على مستوى الدولة، و أخرى على مستوى القطاع الخاص، و أخرى خاصة بالقطاع التطوعي، و التي يمكن الاستفادة منها بشكل مشترك و متبادل وفقا لطبيعة و نطاق الحكمة.³

والوصول إلى نموذج موحد للحكمة أمر صعب جدا لكون محاولة تطبيقها تواجه بينات وحضارات وتوجهات وتيارات مختلفة، بل أصبح اليوم يلمس فيه نوع من تكريس لتيارات وتوجهات معينة وتحقيق مآرب تخدم أطراف لا صلة لها ببيئة التطبيق، ولكن هذا لا يعني عدم المحاولة من أجل الوصول إلى نموذج يتناسب مع أغلب هذه البيئات ويكون الهدف منه هو التكريس الفعلي للحكمة باعتبارها أهم مدخل حديث للإصلاح، وفي اعتقادي أن هذا لن يتحقق إلا بالتطبيق والتجريب المستمر لنماذج الحكمة المختلفة لتدارك النقائص والتعارض الموجود مع بيئة التطبيق.

¹ الطيب بلوصيف، الحكم الراشد: المفهوم والمكونات، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 1-9، أبريل 2007،

الجزائر: جامعة فرحات عباس، سطيف، ص 10-11.

² سلوى جمعة الشعراوي و آخرون، المرجع السابق، ص 8.

³ زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص 30.

من خلال ما تقدم من محاولة لتشخيص لأهم الإشكالات التي تواجه الحكامة باعتبارها طرح جديد خصوصا في مجال القانون، يمكن القول أن هذه الإشكالات أمر طبيعي جدا ومبررات ذلك كونه طرح عالمي يعنى به كثير من المجتمعات والبيئات والايديولوجيا والمجالات، بالإضافة أنه لكل مصطلح جنسيته وانتماءه وبيئته التي ترعرع فيها وبالتالي من الصعب تجريده من الخصائص اللصيقة به نتيجة هذا الانتماء، دون أن ننسى أن محاولة ضبط معالمه وتكريسه بحيث نضمن تقبل واستيعاب مختلف البيئات له لا يزال قيد التجريب والتطبيق بالرغم من ثبوت نجاحه في بيئات ومجالات محددة هي في حقيقة الأمر لا تمثل المجتمع والوضع العالمي ككل أو على الأقل أغلبه، هذا على أساس أنه طرح عالمي جديد والكل ينادي بتطبيقه لتحقيق الإصلاح والترشيد المنشود على جميع المستويات، ولتجنب هذه الإشكالات لا بد قدر المستطاع من تحري صياغة مصطلحات لها مفاهيم وترجمات ومضامين تتوافق بيئيا و زمانيا عند تطبيقها ومحاولة تكريسها، وفي الحقيقة مناقشة هذه الإشكالات وإن طال في الكثير من الأحيان يتجه إلى وجهة بعيدة عن الأمر الأهم وهو التكريس الفعلي لمعايير الحكامة والعمل بها باعتبارها مدخل جديد ومهم للإصلاح والترشيد.

ثانيا/تعريف الحكامة:

للحكمة تعاريف كثيرة تختلف باختلاف الفهم والتفسير لها من طرف العلماء والباحثين، وفي اللغة العربية اصطلح على هذا المفهوم بتعابير كثيرة كالحكمة والحكمانية والحوكمة والحكم الراشد وغيرها أي لم يتم الاتفاق على مصطلح واحد، بل لا يزال محل جدل نظرا لاعتبارات سياسية ودينية ولغوية وأيديولوجية مختلفة ولهذا سوف نعرض على المفهوم لغة واصطلاحا.

أ/تعريف الحكامة لغة:

قبل تعريف مصطلح الحكامة التي تعد اشتقاق من كلمة الحكم لا بد من تحديد معنى الحكم لغة واصطلاحا .

1/الحكم لغة:

كلمة حكم مشتقة من الجذر الثلاثي "حكم" أي بمعنى قضى ، و يقال : حكم له و حكم عليه ، و حكم بينهم ، فالحكم إذن هو القضاء بين الناس ويعني الحكم أيضا" العلم و التفقه "أي العلم العميق بالقواعد القانونية و بتفسيرها مما يبين أن المعيار في الحكم هو أعمال القواعد القانونية و تفسيرها، كما يعني الحكم كذلك" الحكمة" مما يتيح المجال لاعتباره مبادئ سامية أو المصلحة العامة في القضاء ، و هو أحد معاني الحكمة، و المحكمة هي هيئة قضائية تتولى الفصل بين النزاعات و إقامة العدل ، و الحكومة تعني رد الرجل عن الظلم و لكنها تستخدم حديثا بمعنى الهيئة الحاكمة ، و الحاكم هو من نصب للحكم بين الناس واشتقاقات هذا المصدر الواحد البسيط حكم يضم كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريبا و تقيمه على دعائم نبيلة من العلم و العدل و الحكمة¹.

كذلك جاء لفظ حكم في معجم مقاييس اللغة حكم بالحاء والكاف والميم بمعنى المنع أي المنع من الظلم.² وفي لسان العرب قال ابن سيده: الحكم القضاء، وجمعه أحكام، لا يكسر على غير ذلك والحكم: مصدر قولك حكم بينهم يحكم أي قضى، وقال الأزهري: الحكم و القضاء بالعدل.³

¹ نادر فرجاني، "رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 256، لبنان:مركز دراسات الوحدة العربية، جوان، 2000، ص 402

² أحمد ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، (ت)عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، ط2، 1979م، ص91.

³ ابن منظور، لسان العرب، باب الكاف فصل الحاء المهملة، ج12، دار صادر، بيروت، ط3، 1414هـ، ص141.

◀ ارتباط كلمة الحكم بالحق في القرآن الكريم :

حيث أكد على هذه العلاقة الوظيفية في كثير من الآيات سواء بلفظ الحق ذاته أو باستخدام أحد مرادفاته كالعدل والقسط كما ربط أيضا بين الحكم والعلم وعلى سبيل المثال بعض الآيات من القرآن الكريم التي تؤكد ذلك.

قال تعالى: "أن الحكم إلا لله يقص الحق وهو خير الفاصلين" الآية سبعة وخمسين من سورة الأنعام.

وقال تعالى: "وإن حكمت فاحكم بينهم بالقسط إن الله يحب المقسطين" الآية اثنان وأربعون من سورة المائدة .

◀ ارتباط الحكم بالعلم:

قال تعالى: "ولو طأ أتيناها حكما وعلما" الآية أربعة وسبعين من سورة الأنبياء.

قال تعالى: "ولما بلغ أشده أتيناها حكما وعلما وكذلك نجزي المحسنين" الآية اثنان وعشرون من سورة يوسف.

أي الحكم يعني منع الظلم والحكم بالعدل .

2/الحكم اصطلاحا:

في الحقيقة الحكم مصطلح قديم قدم البشرية يعني ممارسة السلطة السياسية وإدارة شؤون العامة في الدولة على جميع المستويات وفي جميع المجالات وتعددت تعاريف الحكم وتنوعت منها : الحكم يعني " ممارسة السلطة و إدارة لشؤون المجتمع و موارده، و توجيه تطوره الاقتصادي و الاجتماعي ليشمل مؤسسات الدولة الدستورية من سلطات تشريعية و تنفيذية و قضائية بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص"¹.

كما عرف الحكم بأنه مجموعة صلاحيات الحكومة ونشاطاتها، بكونها تؤمن الإدارة العليا للقضايا السياسية وتحدد التوجيه السياسي للبلد، مثلا مبادرة القوانين، السلطة التنظيمية، قيادة العلاقات الدولية، وسائل العمل اتجاه أجهزة أخرى، تعيين الموظفين.²

وعرف أيضا بأنه: منظومة شاملة في المجتمع تشمل بالإضافة إلى أجهزة الدولة الرسمية مختلف المنظومات المجتمعية و المؤسسات غير الرسمية الربحية و غير الربحية و هذا المعنى يعبر مفهوم الحكم فيه عن إدارة و ممارسة السلطات السياسية و الاقتصادية على مختلف المستويات المركزية و اللامركزية³.

والحكم أيضا هو إدارة ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على كل المستويات المركزية واللامركزية والإقليمية والمحلية.⁴

ومنه نجد أن الحكم يعني تولى إدارة الشؤون العامة من قبل السلطة سواء بأسلوب مركزي أو لا مركزي وذلك على جميع المستويات وفي شتى المجالات مع تحلي هذه السلطة بالعدل واحترام القانون.

3/ من الحكم إلى الحكم الراشد:

1/3تعريف الراشد: الراشد لغة: الرشد والرشد: نقيض الغي رشد الإنسان بالفتح، يرشد رشدا بالضم،

ورشد بالكسر، يرشد رشدا ورشادا، فهو راشد ورشيد، وهو نقيض الضلال، إذا أصاب وجه الأمر والطريق ورشد فلان إذا أصاب وجه الأمر والطريق، والإرشاد الدلالة والهداية.¹

¹ حسن كريم، " الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر، 2004، ص 19.

² جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، (ت) منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ط1، 1998، ص716.

³ عبد الرزاق مقرري، الحكم الصالح و آليات مكافحة الفساد، الدار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، ب ط، 2005، ص 16.

⁴ أمين عواد المشاقفة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي و الحكم الرشيد، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، ط1، 2010، ص54.

إذا فالراشد يعني الهداية والابتعاد عن الضلال.

← الراشد اصطلاحاً:

يتفق الكثيرون أن الرشد معناها الاستقامة في طريق الحق والهدى والتشبث به كما يستخدم بمعنى الصلاح في الدين وحفظ الأموال.²

وقد ورد الراشد بهذا المعنى في عديد من الآيات القرآنية منها قال تعالى: (قل أوحى إلي أنه استمع نفر من الجن فقالوا إنا سمعنا قرآنا عجبا يهدي إلى الرشد فأمنا به ولن نشرك بربنا أحدا) الآية 1 من سورة الجن.

قال تعالى:(وابتلوا اليتامى حتى إذا بلغوا النكاح فإن آنستم منهم رشدا فادفعوا إليهم أموالهم) الآية 7 من سورة النساء.

والجمع بين المعنى اللغوي والاصطلاحي للحكم الراشد أو الحكامة تعني ممارسة السلطة وإدارة المؤسسات والشؤون العامة على اختلافها وفق طريق الحق والصلاح والاستقامة.

ب/تعريف الحكامة اصطلاحاً :

البعض يرى أن مفهوم الحكامة ذو انتشار واسع وليس هناك اختلاف أو تباين كبير في إيجاد تعريف له، بل ربما يكون بعض التباين في تاريخ ومكان ظهور المصطلح³، إلا أن البحث حول هذا المصطلح يثبت تعدد تعريف الحكامة واختلافها باختلاف الجهات التي أوردتها و باختلاف مجالاتها وتوجهاتها وسنميز بين نوعين من التعاريف استناداً إلى التقسيم الذي جاء به "مارتن دو نبوس" الذي يعتبر من بين التعريفات الأكاديمية التي بلورها مجموعة من الباحثين في كثير من المجالات، حيث ميز بين تعريفات مؤسساتية وضعها خبراء و مختصين في المؤسسات المالية الدولية، و تعريفات أكاديمية بلورها مجموعة من الباحثين في مجالات متنوعة تهدف إلى تطوير مفهوم الحكامة و ما يرتبط به من دراسة للعلاقات المؤسسية بين الدولة وباقي الفواعل كالمجتمع المدني و القطاع الخاص، وبالمقابل يرى البعض أن التعريفات المؤسساتية غرضها الوحيد هو فتح المجال للمؤسسات الدولية للتدخل في السياسات الداخلية للدول النامية، مما يعد بداية لتأسيس أنماط جديدة من الهيمنة عن طريق تشكيل هياكل للسياسات الدول تتوافق مع مبادئ تفرضها المؤسسات المانحة.

4

وفيما يلي مجموعة من التعريفات المؤسساتية والأكاديمية التي يبقى الغرض منها محاولة توضيح معنى الحكامة .

1/التعريفات المؤسساتية:

اجتهدت الكثيرون من المؤسسات الدولية المهمة بالحكمة لوضع تعريف لها ويمكن تصنيف هذه التعريفات إلى تعريفات ذات توجه اقتصادي تنموي وتعريفات ذات توجه سياسي، لأن هذه المؤسسات الدولية لم تجمع على توجه واحد في تعريفها للحكمة.

1-1/ التوجه الاقتصادي التنموي:

¹ الفراهيدي، معجم العين، (ت) مهدي المخزومي، ابراهيم السامرائي، باب الشين والذال والنون ، ج6، دار الكتب العلمية، دب ، ط1، 2003، ص242.

² سعدي أبو حبيب، القاموس الفقهي لغة واصطلاحاً، حرف الرءاء، دار الفكر، دمشق، سورية، ط2 ، 1988، ص148.

³ محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد القضاء على أسباب الفساد، مراكز تطوير الأداء، القاهرة، ب ط، 2007 ، ص7.

⁴ محمد الأمين بوحلوقة، ابراهيم بن عمار، قراءة في أسس الحكم الراشد في دولة الأمير عبد القادر، مجلة الحقيقة ، جامعة أحمد

دراية، أدرار، الجزائر، العدد2016، ص37، 174.

وفقا لهذا التوجه مفهوم الحكامة نتاج طبيعي لتطور نظرية التنمية بل يربطونه بالتنمية باختلاف مجالاتها لاسيما الاقتصادية منها، و تترجمها المؤسسات المالية الدولية، والحكامة في نظرهم تقنية إدارية لتسيير الحراك التنموي ويعتبرونه مفهوم حديث نسبيا إلا أنه انتشر بسرعة فائقة وحضي باهتمام بالغ من أطراف متعددة والسبب في ذلك يعود لما كان متوقعا أن يحدثه من نقلة نوعية والنهوض بالتنمية بأنواعها وتحسين مستوى معيشة الأفراد، وقد وردت عدة تعريفات للمصطلح من قبل عدة مؤسسات دولية مانحة ومنظمات للتنمية، يمكن الاقتصار على أهمها نظرا لكثرتها:

◀ تعريف البنك الدولي:

طرح مصطلح الحكامة لأول مرة في أدبيات البنك الدولي في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات من القرن العشرين، حيث حاول البنك الدولي بمناسبة سلسلة الإصلاحات الاقتصادية التي انتهجها تحديد مقاييس جديدة للإدارة العمومية والقيام بالإصلاحات المؤسساتية الكفيلة بتحقيق برامجها الاقتصادية التي شكلت الخصوصية أحد ركائزها، وبذلك برزت ضرورة إيجاد حكم مغاير لما هو سائد أطلق عليه بالحكم الراشد أو الحكامة¹، وفي عام 1989 م في دراسة له عن الأزمة الاقتصادية لدول إفريقيا جنوب الصحراء ، و عبر عنه " بأسلوب الحكم " حيث أعطاه تعريف بقوله أنه " ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة"².

وهناك من ترجم تعريفه بقوله "الحكم الراشد هو التقاليد والمؤسسات التي تُمارس بها السلطة في بلد ما من أجل الصالح العام هذا التعريف ركز على:

-عملية اختيار القائمين على السلطة و رصدهم و استبدالهم (البعد السياسي)
-قدرة الحكومة على إدارة الموارد و تنفيذ السياسات السليمة بفعالية (البعد الاقتصادي)
-احترام كل من المواطنين و الدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية و الاجتماعية فيما بينهم (البعد المؤسساتي)³.

ومع بداية التسعينيات حاول خبراء البنك الدولي إعطاء تعريفات أخرى أكثر دقة فعرفوه في التقرير الصادر عن البنك عام 1992 بعنوان: " الحكم والتنمية " على أنه " أسلوب ممارسة السلطة الوطنية لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية المخصصة للتنمية وتوفير البيئة المناسبة لها "، وقد حدد البنك ثلاثة أبعاد لهذا المفهوم وهي: شكل النظام السياسي وكيفية إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة لتحقيق التنمية، والقدرة على توفير بيئة مناسبة لذلك.

"كما عرفه بأنه عملية التسيير و الإصلاح المؤسساتي المتعلق بالإدارة ، و باختيار السياسات، و بتحسين مستوى التنسيق ، و تقديم الخدمات في المرافق العمومية باستخدام الأساليب السليمة، وروح المسؤولية ، و الشفافية للوصول إلى النتائج و الأهداف المسطرة و تحقيق التنمية المستدامة"⁴.

هذا التعريف يبين أن الحكامة من وجهة نظر البنك الدولي مرتبطة بعملية تطوير الإدارة لاسيما في الدول النامية، بحكم تجربته فهو يؤكد على أنه بالرغم من دقة و تعميم البرامج التعديل الهيكلية و المشاريع

¹ سليمان رحال، موقع الحكومة الإلكترونية من الحكم الراشد ، الملتقى الدولي حول الحكم لراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي ، ج 1، المنعقد بتاريخ 8-9 أبريل 2007، جامعة فرحات عباس، سطيف ، مكتبة اقرأ ، قسنطينة، 2007، ب ص.

² راوية توفيق ، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا- دراسة تحليلية لمبادرة النيباد-، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، ط 1، 2005 ، ص 27.

³ يختار عبد القادر ، عبد الرحمن عبد القادر " دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية " حالة الدول العربية، المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد و التمويل الإسلامي الدوحة، قطر ، 19-21 ديسمبر 2011، ب ص. الموقع الإلكتروني:

<http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/12/Benbouziane.pdf> M-15/05/2016-22 :11.

⁴ World Bank , "Governance & Development" , Washington : World Bank , 1992 ,P01 :27/06/2015-14 :05.

الممولة من قبله إلا أنها لم تحقق النتائج المطلوبة، فعلى الرغم من الإصلاحات القانونية إلا أن القوانين الجديدة قد تصطدم بعدم الالتزام أو الإعاقه في تنفيذها لغياب المساهمة في اتخاذها، فالحكامة في نظره ضرورة لخلق وإدامة البيئة الداعمة للتنمية والتي تتسم بالقوة والعدالة.

◀ تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عرف الحكامة في تقريره الصادر بعنوان " الحكم الراشد من أجل تنمية بشرية على أنها " ممارسة السلطات الاقتصادية و السياسية و الإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته و يضم الآليات،العمليات،و المؤسسات التي من خلالها يستطيع الأفراد و الجماعات التعبير عن مصالحهم، و ممارسة حقوقهم القانونية، و الوفاء بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم.¹ إن التمعن في هذا التعريف يوضح أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يوظف ثلاث أبعاد للحكامة وهي البعد الاقتصادي ويتجسد في السلطة الاقتصادية وتعني صنع القرارات التي تؤثر على الأنشطة الاقتصادية، البعد السياسي ويتجلى في صنع القرارات التي تؤثر في الشؤون السياسية، والبعد الإداري ويشمل السلطة الإدارية التي تتولى تنفيذ القرارات و السياسات. فهناك دائما تركيز على الجانب التقني، أي الناحية الاقتصادية من الحكم بمعنى أن الحكامة تعني توظيف كل الآليات والطرق والمؤسسات لإدارة شؤون المجتمع وتمكين الإنسان فيه.

◀ تعريف صندوق النقد الدولي:

هو الآخر عبارة عن مؤسسة مالية مانحة بالدرجة الأولى وتوجهها اقتصادي تنموي وبالتالي لا يختلف تعريفه للحكامة عن تعريف البنك الدولي فيعرفها بأنها " الآلية التي بواسطتها تسير السلطة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية لخدمة التنمية، و ذلك باستخدام طرق فعالة في التسيير بأقل التكاليف و تحقيق أكبر المنافع.²

هذا التعريف يؤكد بأن الحكامة هي عبارة عن تطبيق أفضل الطرق والآليات لاستغلال الموارد العامة المتنوعة وتوجيهها نحو تحقيق التنمية بأقل التكاليف وأكبر قدر من المنافع بالاعتماد دائما على أساليب تسيير فعالة لتحقيق ذلك .

◀ تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

عرفت الحكامة بأنها" استعمال السلطة السياسية وإجراء الرقابة في المجتمع مع العلاقة بتسيير الموارد اللازمة لتحقيق تنمية اقتصادية و اجتماعية"³ نجد في هذا التعريف أن الحكامة تعني دور السلطات العامة في ضبط جميع الممارسات الاجتماعية و رقابة تسيير الموارد فيه تحقيقا للتنمية بأنواعها.

◀ تعريف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية:

عرفت الحكامة بأنها: قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي وضمان القانون والنظام، والترويج من أجل خلق الظروف الضرورية للنمو الاقتصادي وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي، كما تم

¹ مصطفى كامل السيد، " الحكم الرشيد و التنمية"، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ب ط، 2006، ص 6-7.

- راوية توفيق، المرجع السابق، ص 29.

UNDP, **Governance For Sustainable Humain Development**, New York : UNDP, 1997, P08 cite web:

<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> le 10/09/2015 17 :44 .

² بلقاسم ماضي، حنان بروج، " دور الحكم الراشد في محاربة الفساد و تحقيق التنمية المستدامة"، الملتقى الوطني الثالث حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية، المرجع سابق، دون صفحة.

³ DAC, "Orientations on Participatory Development & Good Governance", www.oecd.org/dac/htm/pubs/compaid/htm

،CONSULTE:10:55/ 17/03/2015

تعريفه على أنه قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفعالية، بحيث تكون خاضعة للمساءلة ومفتوحة لمشاركة المواطنين، وتدعم النظام الديمقراطي للحكومة¹.

هذا التعريف هو الآخر يعتبر الحكامة أداة التنمية والاستقرار وبناء دولة القانون كما أكد على ضرورة تبني المساءلة والمشاركة في العمل الإداري باعتباره أداة في يد الحكومة لقيادة عملية التنمية وتدعيماً للديمقراطية ودولة القانون.

◀ تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002 :

عرفت الحكامة على أنها الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخيراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ويسعى إلى تمثيل كافة الشعب تمثيلاً كاملاً ، وتكون مسؤولة أمامهم لضمان مصالح جميع الشعب².
فالحكامة في نظر التوجه التنموي هي الآلية التي تعزز رفاه البشر و توسع قدراتهم وخياراتهم وحياتهم على جميع المستويات، عن طريق آليات تنتهجها الحكومات في التسيير والاستغلال الأفضل للموارد بالشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص ،فالتنمية في نظرهم مرهونة بحسن ممارسة السلطة في إدارة الموارد، بمعنى إدارة تتسم بالشفافية والاحترافية والحياد وتفتح مجالاً للمشاركة.
1-2/التوجه السياسي:

الحكامة في نظرهم وسيلة لإقامة دولة القانون تحترم فيها حقوق الإنسان وتمكينه وتقوم على مبادئ الديمقراطية والعدالة فهي تتجاوز البعد التقني لتأخذ بالبعد السياسي في تعريف الحكامة ومن أهم هذه التعريفات مايلي:

◀ تعريف الأمانة العامة للأمم المتحدة :

يؤكد الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان أن الحكامة لا يمكن فرضه سواء من قبل السلطات الوطنية أم المنظمات الدولية و لا يمكن خلقها بين عشية وضحاها، وإنما هو إنجاز و نتيجة في حد ذاتها و بدون دولة القانون و الإدارة الواضحة التي يمكن التنبؤ بسياستها و السلطة الشرعية ، لا يمكن تحقيق حكم راشد كما يؤكد على إعداد البيئة المساعدة و المناسبة ، و هو ما يتطلب قناعة و مشاركة المحكومين (المواطنين) إضافة إلى الاندماج الكامل و المستمر لكافة المواطنين في مستقبل أوطانهم³.
أي أن الأمين العام السابق يرى أن الحكامة وليدة بيئة ملائمة و تجسيدها مرهون بتوفر عدة شروط، على رأسها اقتناع المواطن ومشاركته وغياب ذلك سيعرقل لا محالة تقبل المجتمع لفكرة الحكامة، وتجسيدها أي أنها تحتاج إلى تطبيق مدروس ومرحلي حتى تحقق النتيجة المرجوة من تطبيقها.
كما عرفت هذه الهيئة من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره الصادر بعنوان " الحكم الراشد من أجل تنمية بشرية " الذي سبق وأن تطرقنا إليه في عنصر سابق.

◀ تعريف لجنة الحكم العالمي:

نشرت هذه اللجنة تقرير سنة 1995 تعرف فيه الحكامة بأنها" محصلة أو مجموع الطرق التي يسيرها الأفراد و المؤسسات العمومية و الخاصة لشؤونهم المشتركة،فهي عملية متواصلة يمكن من خلالها

¹ أماني قنديل، المرجع السابق ، ص 154 .

² البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق الوطني للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام " 2002 خلق الفرص للأجيال القادمة"، المكتب الإقليمي للدول العربية، الأردن، 2002 ، ص 101 .

³ زهير عبد الكريم الكايد الحكمانية قضايا و تطبيقات، المرجع السابق، ص9.

تنسيق المصالح المتضاربة و المختلفة و اتخاذ العمل الجماعي ويتضمن المؤسسات الرسمية ، و كذا الشركات غير الرسمية و النظم المدعمة لتقوية الالتزام التي اتفقت عليها الشعوب أو تعدها في صالحها¹.
بمعنى أن الحكامة عمل جماعي وتوحيد لمصالح مختلفة بالاشتراك بين فواعل متعددة مؤسسات رسمية وغير رسمية بمعنى تفعيل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص وإيجاد نظام التسيير المناسب للشؤون العامة.

◀ تعريف مركز المشروعات الدولية الخاصة²:

يشمل الحكم الراشد التقاليد و المؤسسات و العمليات التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات الحكومية بصفة يومية، و تعالج الأسئلة التالية:

-كيف و إلى أي مدى يكون للمواطنين رأي في صنع السياسات اليومية؟

-ما مدى كفاءة إدارة الموارد و الخدمات العامة؟

-كيفية منع الأجهزة الحكومية من إساءة استخدام قوتها أو سلطتها؟

-كيف تخلق لدى موظفي الحكومة الإحساس بأنهم مسئولين عن تصرفاتهم.

من وجهة نظر هذا التوجه الذي يركز على البعد السياسي للحكامة لم يعد يعتبرها وحدها كأداة لتسيير التنمية خاصة ودليلهم على ذلك فشل تلك السياسات التنموية التي لم تراع الجوانب السياسية و المؤسساتية في العملية التنموية، ما أدى إلى توسيع مفهوم الحكامة ليشمل الجوانب السياسية والإدارية، ولا يقع ذلك على عاتق الحكومة فقط بل توسع ليشمل أيضا فواعل أخرى كالقطاع الخاص والمجتمع المدني.

2/ التعريفات الفقهية:

إلى جانب طرح المؤسسات المالية والمنظمات الدولية لمفهوم الحكامة ومحاولتها لإيجاد تعريف لها، ظهرت العديد من الاجتهادات لباحثين و أكاديميين لإعطاء الحكامة تعريفا أكثر دقة و شمولاً وتختلف التعاريف من باحث إلى آخر وهذا نظرا لاختلاف بيئاتهم وتوجهاتهم وهذه بعض التعاريف المستقاة من الأدبيات الغربية والعربية :

◀ تعريف مورتن بوس morten boos³:

يعتبر الحكامة أسلوب الحكم الذي يهتم بالأنظمة التي تشكل مجموعة من المبادئ الأساسية لتنظيم الحياة العامة ويتضمن بذلك المؤسسات الحكومية والمؤسسات الغير رسمية التي تعمل في المجال العام. يعتبر الحكامة على أنها أسلوب للممارسة الحكم وفقا لمبادئ تعمل على تنظيم الحياة والمصلحة العامة، تشترك فيها فواعل كالمؤسسات الحكومية وحتى المؤسسات الغير رسمية وكل هذا يصب في المصلحة العامة.

◀ تعريف الاقتصادي فرونسوا آشر François Asher:

يعرف الحكامة على أنها " اشتراك المؤسسات السياسية و الفاعلين الاجتماعيين و القطاع الخاص مع بعضهم البعض، مما يجعل مواردها بصفة مشتركة و كل خبراتهم و قدراتهم و كذلك مشاريعها لخلق مبدأ

¹ Mohamed Chérif Belmihoub, "Gouvernance et Rôle Economique et Sociale de L'état:entre Exigences et Résistances " Revue IDARA , N°01, Vol 11, Alger : ENA, 2001, P 14.

² جون سوليفان " الحكم الديمقراطي الصالح " مركز المشروعات الدولية الخاصة ، مصر، ب ط ، 2001 ، ص 6 .

³ راوية توفيق، المرجع السابق، ص 30.

جديد قائم على تقاسم المسؤوليات في عملية إعداد و تنفيذ السياسة القادرة على الحفاظ على تماسك المجتمع.¹

فالحكامة في نظره هي توحيد الجهود بين فواعل مختلفة لتنفيذ السياسة العامة بالشكل الذي يضمن استقرارا للمجتمع.

← تعريف: Bagnasco et Le Gales

الحكامة تمثل مجموعة من المراحل تشمل التنسيق بين الأعوان ، الجماعات الاجتماعية ، أنظمة مؤسساتية للوصول إلى أهداف واضحة مناقشة ومحددة جماعيا في محيط مجزء وغير أكيد.² فالحكامة في نظره هي عملية مقسمة إلى مراحل تشترك فيها مجموعة من الفواعل لتحقيق أهداف واضحة .

← تعريف Marco, Rangeon et Thiebault

الحكامة حسبهم هي الأشكال المتداخلة الجديدة لأنظمة الحكم أو الحكومات حيث تكون المنظمات العمومية (مؤسسات الدولة) والقطاع الخاص و جماعات الأفراد لها دور في تشكيل السياسة.³ ما نلاحظه على هذا التعريف نظرتة للحكامة سياسية بالدرجة الأولى إذ تعني نموذج جديد للحكم عن طريق التكامل بين الفواعل الثلاثة دولة قطاع خاص ومجتمع مدني .

← D.Kaufman,Aart Kraay et Pablo Zoido-laba

تم تعريفه في مقال منشور لهم بعنوان " تسيير الشؤون العامة و تقويم العمل " بمجلة Finances et Développement في جوان 2000 ، على أنه " جملة التقاليد و المؤسسات الموجهة لممارسة السلطة في الدولة". و حسب الباحثين ، فإن هذه التقاليد و المؤسسات تتمثل في:

أ - عمليات الحكومة المختارة.

ب - قدرة الحكومة على إدارة الموارد بكفاءة ، و رسم و تطبيق السياسات.

ت - احترام المواطنين و الدولة للمؤسسات المسيرة و لفروعها الاقتصادية و الاجتماعية.

فهذا التعريف يركز على تقديم تحليل لهياكل و مؤسسات الدولة و فروعها، مع طرح جملة من الشروط لقيام الحكامة و هي: الديمقراطية، حقوق الإنسان، سيادة القانون ،الفعالية في تسيير الموارد ،جودة تصميم المسؤوليات و تقويم الأعمال.⁴

2-2- الأدبيات العربية :

ما قيل بخصوص تعريف الحكامة في الأدبيات الغربية لا يختلف عن الأدبيات العربية إذ حاول كثير من الكتاب والباحثين العرب ضبط معنى الحكامة وإعطائها تعريف شامل وواضح ما أدى إلى تنوعها واختلافها وفيما يلي بعض من هذه التعاريف:

← تعريف اسماعيل الشطي وآخرون :

الحكامة تعني الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم عبر مشاركتهم ودعمهم.⁵ تعني عمل القيادات السياسية مع مشاركة كوادر إدارية والمواطنين لتحقيق رفاههم.

¹ سليمان إلياس، الحكم الراشد بين الخصائص والمعايير، مجلة البدر، العدد 05، جامعة بشار، ماي 2011، ص133.

² الأخضر عزي، غالم جلطي " قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد" ، مجلة الدراسات الإستراتيجية ، العدد12، مركز البصيرة، جانفي2006، ص11.

³ المرجع نفسه.

⁴ Brahim Lakhlef , op-cit , p 11

⁵إسماعيل الشطي، إلياس سبابا، أنطون مسرة وآخرون، الحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط 1، 2004، ص96.

◀ تعريف "غادة موسى":

الحكامة هي "مجموع الآليات و الصيرورات و العلاقات و المؤسسات المعقدة التي بواسطتها يتبنى المواطنون و المجموعات مصالحهم، ويمارسون حقوقهم ويقومون بواجباتهم" ، و يتحقق الحكم الجيد بالمشاركة، الشفافية، المساءلة، سيادة القانون، كما يغطي الدولة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني، و لكل من هؤلاء الفاعلين وظائفه ، فالدولة توفر الإطار السياسي و القانوني الملائم، أما القطاع الخاص فهو ينتج الأرباح و يخلق الوظائف، فحين يعمل المجتمع المدني على تسهيل التفاعل السياسي و الاجتماعي.¹

فالحكامة وفقا لهذا التعريف هي الآليات التي تمكن المواطن من أداء واجباته و التمتع بحقوقه وفقا لآليات مهمة هي الشفافية و المشاركة و المساءلة و سيادة القانون و ذلك باجتماع ثلاث فواعل رئيسية هي الدولة و القطاع الخاص و المجتمع المدني و لكل منها دوره الذي يكمل الآخر.

◀ تعريف "نادر فرجاني" :

الحكامة هي " نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينهما شبكة متينة من علاقات الضبط، المساءلة بواسطة الناس، يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع.²

أي أنها تعني نموذج من المؤسسات تابعة من المجتمع ومعبرة عنه تضمن المشاركة في تسيير الشؤون العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة في إطار منظم يحكمه القانون و المجال فيه مفتوح للمساءلة.

◀ تعريف أمين عواد المشاقبة و المعتصم بالله داود علوي:

الحكامة هي ذلك الحكم الذي تنتهجه قيادات سياسية شرعية أي منتخبة بصورة نزهة و حرة تشكل في سياق عملها كوادرات إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، و تحرص على تحسين نوعية حياة المواطنين و رفاهيتها، و ذلك في تبادل الثقة و الرضا بينهما و بين الرعية على أساس قيام شراكة فيما بينهما.³

3/تعريف المشرع الجزائري للحكامة :

1-3/تعريف الدستور الجزائري للحكامة⁴ :

إن حركة الإصلاح السياسي التي شهدتها الجزائر جاءت نتيجة الأحداث و الثورات التي شهدتها عدة دول عربية كتونس و مصر مطالبة بتغيير النظام السياسي كما طالبت بالحقوق و الحريات كاملة، و الجزائر نتيجة هذا الوضع و تفاديا لما يسمى بالربيع العربي سارعت إلى تغيير منظومتها القانونية بالشكل الذي يستجيب لمتطلبات المرحلة ، حيث ركز مشروع الإصلاح في البداية على القوانين سنة 2011 ليتوج بالتعديل الدستوري في سنة 2016 هذه الإصلاحات ذات أهمية خاصة لا سيما في مجال الحكامة ، حيث رسخت العديد من متطلبات الحكامة كدولة القانون و ربط الممارسة بالرقابة و الاهتمام بهيئات الحكامة فإلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري في دسترة الحكامة و مبادئها في ظل الإصلاحات الدستورية لسنة 2016 ؟

إن الإطلاع على الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 يتبين أنه لم يعرف الحكامة باللفظ و لم يحاول إعطائها تعريفا يلم بمعظم عناصرها و لكن من خلال تحليل مواد الدستور يتضح أن المؤسس الدستوري

¹ غادة موسى، "الشفافية و المساءلة في ألمانيا بعد الوحدة"، في كتاب ل:مصطفى كامل السيد و آخرون، الفساد و التنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص.84.

² نادر فرجاني، المرجع السابق، ص.252.

³ أمين عواد المشاقبة، المرجع السابق، ص.54.

⁴ التعديل الدستوري مارس 2016، المرجع السابق.

- ملاوي إبراهيم ، سعايدية حورية ، آفاق الحكم الراشد في ظل المستجدات الدستورية ، دراسة مقارنة بين الجزائر لسنة 2016 و المغرب لسنة 2011، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، العدد11، المركز الجامعي تلمسان، الجزائر، جانفي 2017، ص.224 وما بعدها.

- و إن لم يورد تعريفا واضحا للحكامة فهو قام بدعم وتكريس وجودها وإرساء دعائمها واحتواء معاييرها وذلك يتضح من خلال مواد عدة:
- حيث قام بدعم التكريس الفعلي لدولة القانون وأكد على تدعيم الديمقراطية وتوطيد دعائم دولة القانون، وتعميق الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وتوسيع نطاق الحقوق والحريات للمواطن وواجباته.
- حيث ركز على المحاكمة العادلة من خلال تعديل المواد 56-59-60، وجاء بالمادة 57 منه التي كرست المساعدة القضائية و أكدت على الطابع الاستثنائي للحبس المؤقت وغيرها من الأحكام التي جاءت بها .
- كذلك إدراج إلزامية تعليل الأحكام القضائية ضمانا لشفافية العمل القضائي، وهذا من خلال إضافة الفقرة 2 للمادة 162.
- و ضمان تنفيذ الأحكام القضائية بإضافة الفقرة 2 للمادة 163.
- ولضمان الحقوق الإنسانية عدل المواد 40-42-46 حيث يعاقب القانون على المعاملة للإنسانية وحرمة الإنسان والمعتقد
- ، كما قام بدسترة بعض الحقوق والحريات، ودعم باقي الحقوق والحريات مثل حق التظاهر السلمي ضمان حق الحصول على المعلومة وغيرها في المواد 49-50-51-53 وتعديل المواد 52 – 54.
- كما دعم استقلالية القضاء حيث نص التعديل الدستوري الجديد على منح رئيس الجمهورية صفة حامي استقلالية السلطة القضائية وذلك من خلال إضافة الفقرة 2 للمادة 156.
- كما قام الدستور بدسترة مبدأ التقاضي على درجتين في المجال الجزائي وهو بمثابة ضمان جديدة من خلال الفقرة 2 من المادة 160 كما قام أيضا بدسترة محكمة التنازع من خلال المادة 171.
- أما بخصوص الرقابة والمساءلة فقد حظيت هي الأخرى بنصيب لا بأس به في هذا التعديل لسنة 2016 حيث تم توسيع مجال الرقابة وألياتها على ذوي المناصب السامية والمنتخبين، وذلك واضح من خلال المادة 23 و المواد 93 94 95 98 حيث تنص على تنسيق الوزير الأول لعمل الحكومة وإعداد الحكومة لمخطط عملها وعرضه على مجلس الوزراء، مع وجوب تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة للمجلس الوطني الشعبي، وهذا يدل على مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى إقرار حق الاستجواب للبرلمان من خلال المادة 163.
- ودعمًا للرقابة أيضا حظيت المعارضة البرلمانية بمكانة أرقى من خلال المادة 114، حيث كفلها الدستور في جوانب كثيرة كحرية الرأي والتعبير والاجتماع والمشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية وغيرها .
- كذلك دعم الدستور استقلالية المجلس الدستوري بمنحه الاستقلالية الإدارية والمالية من خلال المواد 182 183 ، كما جاء بشروط جديدة للعضوية في المجلس الدستوري ، تتعلق بالسن والمستوى العلمي والخبرة من خلال المواد 184 185، والهدف من ذلك هو تعزيز مهام ودعم استقلالية المجلس الدستوري بعيدا عن أي ضغط .
- كما دعم هذا التعديل الدستوري لسنة 2016 الديمقراطية التشاركية والشفافية حيث اعتبر المؤسس الدستوري أن المشروعية ومبدأ التداول الديمقراطي يشكلان دعامة أساسية للديمقراطية، وهذا واضح من خلال المادة 15 في فقرتها الثالثة.
- كما تم تحديد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط من خلال تعديل المادتين 88- 212 ، وذلك تكريسا لمبدأ التداول الديمقراطي على السلطة .

- وتم إضافة المادتين الجديدتين 116-117 التي تلزم النائب أو عضو مجلس الأمة في المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية كما منع عليهم تغيير الانتماء الحزبي تحت طائلة التجريد من العهدة .
- والنقطة المهمة هنا هي من خلال المادتين 136 138 المعدلتين والمادة الجديدة 137 والتي تهدف إلى منح صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين لأعضاء مجلس الأمة، وتحديد إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم وتقسيم الإقليم بمكتب مجلس الأمة وهذا بمثابة تدعيم لدورها .
- وفي إطار دعم وترسيخ مبدأ الشفافية تم دسترة هيئة مستقلة لمراقبة الانتخابات من خلال المواد 193 194.

- وفي إطار الحكامة الاقتصادية ومحاربة الفساد، حيث ركز على مختلف مظاهر الفساد الرشوة الاختلاس، التجارة الغير مشروعة وغيرها وركز على ضرورة بناء اقتصاد متكامل في إطار التنمية المستدامة . وذلك من خلال الفقرة 14 من الديباجة والمادة 9 من الدستور كما شجع حرية الاستثمار والتجارة من خلال المادة 43 المعدلة، وتم تأسيس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وإضفاء الحماية على أعضائها .
- وفي نقطة مهمة جدا حملها التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي دستر مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات وتدعيم الحكم الراشد وهذا مدرج في المواد الجديدة من المادة 198 إلى المادة 207 مثل: مجلس أعلى للشباب ، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي ، كما منح وضع دستوري لهيئات قائمة أصلا كالهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته والهدف منها دائما هو دعم الحكامة

وبالتالي ما يمكن استنتاجه حول تعريف الدستور الجزائري للحكامة يمكن القول بأن المؤسس الدستوري لم يعطي تعريف للحكامة لكنه ركز على مختلف معاييرها مثل الديمقراطية المشاركة المساءلة ودولة القانون والشفافية . وأخذ في تكريس كل آلية من شأنها ترسيخ الحكامة وتوطيد مبادئها وأبعادها المختلفة وهذا من خلال دسترتها ، لكنه وبالمقارنة مع دول كثير منها المغرب نجد أن الدستور المغربي تفوق بكثير على المؤسس الدستوري بالجزائر لا سيما في إرساء مختلف معاييرها .

3-2/ القانون العادي:

بخصوص قانون الإدارة المحلية الجزائري وهما قانون البلدية والولاية لسنة 2011 2012 فلا وجود للفظ الحكامة بتاتا ولا لأي مرادف من مرادفاتهما ويمكن القول أنه ركز أكثر على دعم بعض آليات تكريس الحكامة أما مشروع المتعلق بقانون الجماعات الإقليمية 2018 فقد جاء خصيصا لدعم الحكامة في كثير من موادها حيث خصص فصل أخير لها¹.

لقد ورد مصطلح الحكامة في القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ، في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة، في مادته الثانية، حيث عرفه تحت مصطلح الحكم الراشد بأنه " هو الحكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهمة بانشغالات المواطن و تعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"، كذلك تحدث عنه في المادة 11 من نفس القانون ، و ذلك في إطار تسيير المدينة ، حيث تحدث عن ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن و الذي يكون عن طريق:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة .
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة .
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها².

¹ مشروع قانون الجماعات المحلية، 2018. المرجع السابق.

² القانون رقم 06/06، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية العدد 15، الجزائر: المطبعة، الرسمية، 12 مارس 2006، ص 16.

من خلال ما سبق نستنتج أنه لا يوجد تعريف موحد للحكامة، سواء من طرف المؤسسات الدولية، أو من طرف الفقهاء الغربيين والعرب، لكن هذا لم يمنع في كثير من التعاريف أنه تم الاتفاق على أساسيات عديدة للحكامة تشكل أبعادها ومعاييرها وأهم الفواعل التي تكونها و هذا ما يجعل المفهوم أكثر ليونة ومرونة وهلامية يناسب الكثير من المجالات والبيئات والأيدولوجيات .
و مما سبق يمكن اقتراح التعريف التالي للحكامة:

الحكامة تعني التفاعل الموجود بين الدولة بمختلف مؤسساتها والقطاع الخاص وكذا المجتمع المدني، وتسخير مختلف الموارد المادية والبشرية وتوجيهها في إطار حكم القانون والممارسة الديمقراطية بمزيد من الشفافية والمساءلة والمشاركة والفعالية والمساواة لأجل تحقيق تنمية وطنية شاملة ومستدامة .

الفرع الثاني / أبعاد الحكامة :

إن نموذج الحكامة يشمل مجالات متعددة ما جعلها تتضمن جملة من الأبعاد المكونة له وهي:

أولا/ البعد السياسي:

هذا البعد متعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعيتها بمعنى أن الرشادة مرتبطة بوجود نظام سياسي أساسه شرعية التمثيل الذي يعبر بالضرورة عن وجود صلة صحيحة بين الحاكم و المحكوم و التفاعل بينهما والانصراف إلى خدمة الصالح العام،¹ و النظام الديمقراطي من شأنه أن يحقق ذلك نظرا لتمتعه بآليات تساعد على الإصلاح و تحقيق الأمن والاستقرار المدني ودعم المشاركة السياسية² وعندما نتحدث عن الآليات نعني بها :

أ/ الدولة الحقوقية: وهي الدولة التي تفرض احترام حقوق المواطنين و خضوع الحكام للقانون وتقييم سلطة قضائية مستقلة تسهر على تطبيق القانون واحترام الحريات العامة، من خلال توفر جملة من العوامل كراي عام واعي ووجود أحزاب سياسية مع ضرورة كفالة العدالة الاجتماعية و كذا المساواة.³

ب/ الإنتخابات: التي تعد البعد الإجرائي للديمقراطية من خلالها يساهم المواطن في اتخاذ القرار فالإنتخابات النزيهة تبين أن السلطة السياسية تستمد من الشعب.⁴

ج/ المشاركة السياسية: تقاس الممارسة الفعلية للسلطة من خلال مستوى مشاركة المواطنين في الحياة السياسية من خلال ميكانيزمات كثيرة كالعلمية الانتخابية و كذا الإمكانيات المتاحة للجماعات والمجتمع المدني من خلال الحصول على المعلومات، حيث تعد المشاركة السياسية الإطار الضروري لتمكين أفراد المجتمع من ممارسة حقوق المواطنة من جهة و تمكين الحاكمين من الشرعية التي تبرز سلطتهم و حكمهم من جهة ثانية.⁵

هذه العناصر الثلاثة هي في جوهرها تشكل محتوى البعد السياسي للحكامة.

ثانيا/ البعد الإداري و التقني :

¹ عبد الرزاق مقري، "الحكم الصالح و آليات مكافحة الفساد"، مجلة البصيرة، الجزائر: الدار الخلدونية للنشر و التوزيع، العدد 10، جويلية 2005، ص 11.

² محمد تامر كامل، "إشكالية الشرعية و المشاركة و حقوق الإنسان في الوطن العربي"، مجلة المستقبل العربي، العدد 251، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، جانفي 2000، ص 111.

³ حسنين توفيق إبراهيم، ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 2، 1999، ص 237.

³ حسن مسعودي، الديمقراطية: أسئلة و أجوبة، دار ميريت، الجزائر، ب ط، دون تاريخ نشر، ص 35.

⁵ عبد المعطي غالب، أفاق و تطلعات نحو الديمقراطية و حقوق الإنسان في الوطن العربي، سوريا: سنوي للدراسات و النشر، ط 1، 2002، ص 175.

هذا البعد يتمحور حول الإدارة العامة وكيفية ترشيدها وعملها بكفاءة و فعالية وهذا يتطلب الاهتمام بالجهاز الإداري والأنظمة والقوانين المعمول ومختلف العمليات الإدارية لتحقيق أهدافها¹. وبالتالي تشكل الإدارة العامة قلب الرشادة الإدارية فالحكامة تقضي بإعادة تشكيل و تعريف الدولة و الإدارة العمومية بحيث تكون أكثر شمولاً، من خلال إشراك مواطنيها في الحكم والاستجابة لأكثر قدر ممكن من احتياجاتهم بانتهاج الشفافية و المحاسبة و نظام الإدارة العامة في ظل الرشادة الإدارية وسيعيد رسم نظامه الإداري من أجل تحسين أدائه وكفاءته، مع الاحتفاظ بمسؤولياته الأساسية في تطبيق سيادة القانون و السعي إلى تحقيق التنمية².

والبعد الإداري يركز على التسيير العادل الشفاف والعقلاني للموارد بأنواعها في المجتمع و تشجيع الديمقراطية المحلية والقضاء على الفساد بأنواعه، كما أنه من متطلبات الرشادة الإدارية وجود موظفين مهنيين مستقلين لا يخضعون إلا لواجبات و أهداف وظيفتهم، أدمجوا في الوظيفة العمومي وفق سلم وظيفي محكم و وفق كفاءات وظيفية محكمة³.

وبالتالي لابد من الاهتمام بالمنظومة الإدارية والتفني في تحسين عملها وذلك بالتركيز على العنصر البشري بالاهتمام بالموظفين وإعدادهم مهنيا و تنمية روح المسؤولية و الولاء.

و إيجاد خدمة مدنية مهنية قائمة على أساس الجدارة تنتهج فيها المعايير الموضوعية في التوظيف و الترقية و تكافؤ الفرص، و إجراء تعديلات وظيفية في مجال إصلاح الإدارة العامة بترسيخ دعائم الإدارة الجيدة من خلال تقديم المشورة لتحديث مؤسسات الدولة ووضع تشريعات و مدونات سلوك مكافحة الفساد، و هذا ما جعل الاقتصادي "ألفرد مارشال" يشير إلى أن الإدارة الحكومية هي تجسيد متكامل لدولة المؤسسات و هي أعظم الممتلكات الإنسانية، و أنها جديرة بكل الجهود التي تبذل لتمكينها من أداء عملها بالصورة المثلى⁴.

ثالثاً/ البعد الاقتصادي والاجتماعي:

هذا البعد متعلق بطبيعة بنية المجتمع وطبيعة السياسات العامة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وتعود فكرة الرشادة الاقتصادية و ما تتضمنه من تحديد دور الدولة و تشجيع القطاع الخاص إلى مبدأ في الاقتصاد الليبرالي المعروف بالانسحاب الاقتصادي للدولة Moins d'état Mieux d'état⁵ حيث أن مضمون الحكامة الأساسي في المجال الاقتصادي هو انسحاب الدولة من هذا القطاع و فتح المجال للحريات الاقتصادية، و هدف هذا البعد هو تحقيق الرشادة الاقتصادية التي تعني: عملية تشمل أساليب و إجراءات اتخاذ القرارات التي تكون لها تأثيرات على النشاطات الاقتصادية للدولة و علاقاتها الاقتصادية مع الدول الأخرى⁶.

فالحكامة وعن طريق جملة من الآليات في مقدمتها الشفافية تساهم في تخفيض مخاطر الإستثمار نظراً للتدفق المستمر للمعلومات حول البيئة الاقتصادية، و هو ما يمكن المتعاملين الاقتصاديين من وضع خطط و استراتيجيات تناسب و إمكانياتهم كما تعمل الدولة بإيجاد سياسات قوية مدعومة بالمؤسسات

¹ موسى لوزي، التنمية الإدارية: المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الأردن: دار وائل للطباعة و النشر، ب ط، 2006، ص 71.

² المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة العامة و التنمية: وثائق الدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، 1996، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1997 ص 84.

³ نسيم عكا، " دور الحكم الراشد في التنمية"، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 02، المرجع السابق ص 55-56.

⁴ باقر محمد علي و ردم، العالم ليس للبيع: مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأردن: الأهلية للنشر و التوزيع، الأردن، ط 1، 2003، ص 164.

⁵ PNUD, Governance For Sustainable Humain Development, op-cit, P11.

⁶ محمد الأمين بلحوفة، ابراهيم بن عمار، قراءة في أسس الحكم في دولة الأمير عبد القادر، مجلة الحقيقة، جامعة وهران، العدد 37، ص 176.

الخاصة تساهم في ضمان عدم إهدار أموال المساعدات و تحقيق المزيد من التنمية الاقتصادية ، و يبرز البعد الاقتصادي للحكامة من خلال الدعوة إلى مرونة القوانين و الإصلاحات الاقتصادية، و ذلك بإلزام الحكومات بالمعايير الدولية في مراحل التفاوض و إبرام و تنفيذ أية اتفاقية تجارية ، أو اقتصادية ، أو مالية، و محاربة كل مظاهر الفساد الاقتصادي و ضمان تدفق المعلومات بكل شفافية عن الوضع الاقتصادي و احترام قواعد المنافسة الاقتصادية لخلق الاستقرار الاقتصادي و الاجتماعي.¹

كما أن القطاع الخاص و فعاليته ضمن منظومة قانونية تجعل الحكم صالحا بكل المقاييس مما يحقق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية، فالبعد الاقتصادي يتضمن بعدا اجتماعيا يهدف إلى تحقيق الفعالية في نشاط الحكم الذي يعتبر راشدا إذا لبي حاجات الناس في الحاضر و حاجات الأجيال في المستقبل، و يمكن القول أن الرشادة الاقتصادية و الاجتماعية تكتمل من خلال الاستعمال العقلاني للموارد العمومية و التوزيع العادل للثروات وفق معيار الإنتاجية، و رفع المستوى المعيشي للمواطنين و تحسين نوعية الحياة و حماية حقوق الإنسان وهذا يتطلب من الدولة العصرية أن تركز في عملها على ما يلي:

- تحقيق الإستقرار السياسي.

-فتح المجال للقطاع الخاص و إلغاء القطاع العمومي بانسحاب الدولة.

-إصلاح الإطار التنظيمي في المجال الاقتصادي.²

و مما سبق يمكن القول أن تجسيد الحكامة يقوم أساسا على التفاعل القائم بين هذه الأبعاد الثلاثة وهي أبعاد مترابطة بالضرورة وبشكل متكامل فلا وجود لرشادة سياسية دون إدارة ذات كفاءة وفعالية وبالمقابل نجاح السياسات على المستوى الاقتصادي و الاجتماعي مرتبط بوجود مراقبة و محاسبة السلطات السياسية و الإدارية.

المطلب الثاني / التطور التاريخي للحكامة وأسباب ظهورها :

الحكامة ليست بمفهوم جديد بل هو مفهوم قديم كانت له استعمالات عدة تطورت شيئا فشيئا حتى أصبح على صورته الحالية، فارتبط بمفاهيم عديدة أملت التطورات والتغييرات الحاصلة في العالم وفي مختلف المجالات هذه الأخير أعادت وبقوة بعث مفهوم الحكامة من جديد وأصبح محط اهتمام من قبل المفكرين والسياسيين والقانونيين بل أكثر من ذلك حيث ذهب الكثير بعيدا بهذا المفهوم محاولين تكريسها عن طريق مختلف آلياته وتوطيد مضامينه أملا في إيجاد حلول للكثير من الأزمات التي أصبحت تؤرق العالم بأسره كأزمة الحكم والديمقراطية وحقوق الإنسان والفساد ومختلف الأزمات الاقتصادية لاسيما أزمة الرشادة على مستوى الإدارة .

الفرع الأول/التطور التاريخي للحكامة:

متفق عليه أن نشأة وظهور مصطلح الحكامة لم يكن بالصدفة بل كان نتاج لسياق تاريخي طويل حتى وصل إلى صورته الحالية ، حيث كان يستخدم قديما في العصر اللاتيني والإغريقي واليوناني قبل توظيفه في السياق السياسي والاقتصادي والقانوني حاليا ، أي أن الإهتمام به حديث لاسيما في الفترة الأخيرة أملت جملة من الأسباب والمعطيات سواء من الناحية النظرية والعملية وما قيل عن ما يشوبها من اختلاف في الترجمة والتعريف والنموذج ، نفسه يلاحظ هنا بخصوص التأصيل التاريخي للحكامة:

بداية أغلبية الباحثين يتفقون على أن الحكامة وليدة المدرسة الغربية ، إلا أن التجربة الإسلامية سواء في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم أو ما تلاه من الأزمنة تثبت وجود نموذج للحكم الراشد في عهد

¹ عادل غزالي ، " متطلبات الإدارة الرشيدة و التنمية في الوطن العربي " ، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 1 ، مرجع سابق ، ص 429 .

² يوسف زدام ، مرجع سابق ، ص 20 .

الإسلام ولفترات زمنية بعيدة، وهذا النموذج لا يقوم على نظرية فردية وقوانين وضعية إنما أساسه كتاب الله وسنة رسوله، والحاكمية لله سبحانه وتعالى وأنزل شرعه ليحكم الناس لما فيه خير وسعادة لهم في الدنيا والآخرة وقال في محكم تنزيله : ((إن الحكم غلا لله أمر ألا تعبدوا إلا إياه ذلك الدين القيم ولكن أكثر الناس لا يعلمون)) وقال أيضا ((ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون)) ، كما أمر الله عز وجل المؤمنين عند الاختلاف والنزاع العودة إلى القرءان الكريم وكثير من الآيات تبين ذلك فقال ((وما اختلفتم فيه من شيء فحكمه إلى الله))

وقال أيضا ((يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم فإن تنازعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا)).

ونفس الشيء في السنة النبوية قال الرسول صلى الله عليه وسلم تركت فيكم شيئين ما إن تمسكتن بهما لن تظلوا من بعدي كتاب الله وسنتي ((وقد سار الخلفاء الراشدين على هذا النهج فمثلا أبو بكر الصديق كان إذا ورد عليه أمر نظر في كتاب الله فإن وجد ما يقضي به قضى، وإن علم من سنة الرسول صلى الله عليه وسلم قضى به، وإن لم يعلم خرج وسأل المسلمين فإن أعياه ذلك دعا رؤوس المسلمين وعلمائهم واستشارهم، وحتى عمر بن الخطاب كان إذا صادفه أمر ليس فيه نص في كتاب الله وسنة رسول الله جمع لها أصحاب رسول الله وجعلها شورى بينهم ما نستنج من خلاله أن الشورى ركن أساس للنظام السياسي الإسلامي الراشد، ويجمع الكثير من الفقهاء والعلماء أن لا حكم ولا سياسة إلا بالشريعة الإسلامية وما شهدت الدولة الإسلامية من قوة وازدهار كان السبب في ذلك تطبيقها لكتاب الله وسنة رسوله، أما الانحطاط والضعف الذي تشهده اليوم يعود إلى الدولة اللادينية أو كما يسميها التيار العلماني فصل الدين عن الدولة.

وبالتالي أساس تعريف الحكم الراشد في الفكر الإسلامي هو كل حكم وافق كتاب الله وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم والانتقال من نظرية البقاء للأقوى إلى نظرية البقاء للأصلح بالاعتماد على الأبعاد الدينية والأخلاقية، وهذا ما يؤكد عليه الماوردي وجمال الدين الافغاني¹.

وكما سبق وأن قلنا أن كلمة الحكامة مشتقة من لفظ الحكم فلا بد أن نشير في البداية إلى تاريخ كلمة الحكم وهي كلمة قديمة يونانية الأصل kubmen وفي اللاتينية kubernare و بقي المفهوم يستعمل مدة طويلة في القضايا ذات العلاقة بالمسائل الدستورية و القانونية المتعلقة بتسيير شؤون الدولة و المدينة أو إدارة بعض المؤسسات المهنية قبل أن يسيطر عليه الفكر السياسي و الاقتصادي، ثم برز هذا المفهوم في أدبيات التحليل المقارن للنظم السياسية واستخدم في الوثائق الدولية للأمم المتحدة ومؤسسات التمويل الدولية حيث تم إضافة له صفة الجيد "ليصبح الحكم الصالح أو الراشد

bonne gouvernance وترجم إلى اللغة العربية بعدة مصطلحات من بينها الحكامة.² في القرن الثالث عشر استخدمت كلمة الحكامة عند اليونان gubernan وكانت تعني قيادة الباخرة الحربية أو الدبابة.³

واستخدمت في اللغة اللاتينية gubernare وتعني قدرة ربان السفينة ومهاراته في قيادة وتوجيه السفينة لاسيما في الأمواج والأعاصير وقيمه وأخلاقه وسلوكياته للحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب إلى غاية القرن الخامس عشر استعملت من قبل " شارل دوليان " للدلالة على إدارة وفن الحكم.⁴

¹ الكرمحمد، بن مرزوق عنتره، المرجع السابق، ص 41-42.

² أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني، سلسلة العلوم الإجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، ب ط، 2008، ص 115.

³ عبد العزيز خيرة، الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي:دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ب ص.

⁴ فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، ب ط، 2008، ص 8.

وفي اللغة الفرنسية أصل كلمة الحكامة يعود إلى القرن 13 م في البداية استعملت كمرادف لمصطلح الحكومة ثم استعملت كمصطلح قانوني سنة 1478 حيث استخدم المصطلح للتعيين الإداري و القانوني في بعض المدن شمال فرنسا التي كانت تحت السيطرة الهولندية ، بعد ذلك استعملت في نطاق أوسع للتعبير عن أعباء الحكومة بمعنى تكاليف التسيير الخاصة بها سنة 1679 م¹.

وعندما نبحت للحكامة عن مرادف في اللغة الفرنسية "GOUVERNANCE" نجد الفعل "PILOTER" هو الأكثر ترادف في المعنى مع الحكامة ويعني القيادة و التوجيه لشؤون منظمة ما هذه الأخيرة قد تكون جهة أو جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية أو خاصة أو دولة أو مجموعة من الدول²

ومع مرور الوقت على استعمال هذا المصطلح وتنامي ظاهرة العولمة أصبح الهدف منه هو ضمان نمط جيد في تسيير المنظومة الاجتماعية وتحقيق المطالب الديمقراطية³.

أما في اللغة الإنجليزية الكثير يشير إلى أن ترجمة لفظ الحكامة من هذه اللغة إلى اللغة العربية لا يعكس المعنى الحقيقي لها حيث انتقل إليها المصطلح في القرن 14 إلا أن الكثير يرى أن الحكامة قديمة نسبيا في هذه اللغة ويبررون ذلك بقولهم أن أول ظهور لها كان سنة 1937 في بحث بعنوان "nature of the firme للكاتب و الاقتصادي الأمريكي "RONALD- COASE" الذي كان يتمحور حول حكم أو إدارة المؤسسة⁴، خاصة مع ظهور المؤسسات الضخمة وازدياد الاهتمام للفصل بين الملكية و الإدارة إذ كثيرا ما أدى هذا الموضوع إلى صراعات جانبية على مختلف الأصعدة ، فأصبح البحث عن حل حتمية لازمة وأمام مطالبة المساهمين تم بلورة وتثبيت جملة من الإجراءات والقواعد الجديدة الموضوعة محل التطبيق من طرف المؤسسة لتسييرها ولتحقيق تنسيقات داخلية كفيلة بتخفيض وتقليل تكاليف و أعباء المعاملات و المبادلات التي تواجهها المؤسسة في السوق، لأن ذلك من شأنه أن يضمن صمودها في السوق وكذا التوفيق بين مصالح المساهمين و المسيرين ليشكل كل هذا نموذج لحوكمة المؤسسة الذي يسعى إلى إحلال النقائص في حق الشركات عبر تسيير واجبات المسيرين اتجاه المساهمين من حيث: الأمانة، الصدق، الاستقامة، و الشفافية ، الفاعلية و تطوير نتائج المؤسسة⁵.

وبالتالي فالحكامة في اللغة الإنجليزية تعبر عن إدارة و تسيير مؤسسة معينة بموجب قواعد وإجراءات تحفظ مصالح جميع الأطراف وفق معايير المساواة والشفافية والفعالية.

والبداية الحقيقية لمعالم الحكامة ظهرت في ستينيات القرن الماضي حيث كانت مدرسة التنمية هي أول من أطلق مؤشرات الحكامة ، التي نادى بها بعد ذلك كثير من المؤسسات الدولية كالبنك الدولي وفي هذا الإطار جاء الاقتراب المؤسساتي لصامويل هانتغتون مؤكدا على أن الاجتماع السياسي الحديث لا ينبغي أن يقوم على العلاقات التقليدية مثل علاقات القرابة والزواج بل على مجموعة من العلاقات المعقدة عرقية دينية وفكرية مع ضرورة وجود اتفاق ولو مبدئي على مجموعة من المبادئ التي تشكل نظام يحفظ ذلك الاختلاف، ونتيجة تخلف الأنظمة السياسية دفع صامويل هانتغتون إلى المطالبة في كتابه

¹ مصطفى كامل السيد، المرجع السابق ، ص 05.

² بلقاسم زايري، "الحكم الإقتصادي الرشيد و الكفاءة الإقتصادية"، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات و الحكومات، 08-09 مارس 2005، جامعة ورقلة ، الجزائر، 2005، ص. 91.

³ فارس رشيد البياتي، المرجع السابق ، ص: 08.

⁴ نحيه محمد يوسف، "مدى ارتباط مفهوم الحكم الراشد بالقيم الديمقراطية"، ملتقى الحكم الرشيد و التنمية المستدامة، مرجع سابق ، ص 01

⁵ منير نوري ، فاطمة الزهراء غربي ، "الحكم الرشيد و الفساد الإداري"، الملتقى الوطني الثالث حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الإقتصادية 2 3 ديسمبر 2007، الجزائر: جامعة 20 أوت 1955 بسكيكدة . ب ص.

النظام السياسي للمجتمعات المتغيرة بالمطالبة بتطبيق التنظيم المؤسسي كحل لترشيد تدبير الشأن العام والذي وضع له المقاييس التالية: ¹

- تنظيم سياسي قائم على ضرورة الاعتراف بوجود اختلافات اجتماعية وعدم إقصاء أي طرف من المشاركة السياسية.
- وجود اتفاق ولو مبدئي على مجموعة من المبادئ والسلوكيات تكون عامة ومشتركة بين أفراد المجتمع للخروج من العلاقات الضيقة مثل القرابة والزواج.
- ضرورة وجود نظام عام واستقرار يسمح للاختلافات الاجتماعية والاتفاق العام أن يكون بطريقة تكون سليمة وبحرية كاملة حتى تضمن سلامة الأفراد واستقرار المجتمع بصفة عامة.

ليكون الإثراء الحقيقي لمفهوم الحكامة بدخول السبعينيات والثمانينيات والتسعينيات إل يومنا هذا، وكان للجهد الأكاديمي دور ملحوظ في ذلك، حيث أخذ هذا المفهوم يطرح في خطابات وأدبيات التحليل السياسي والاقتصادي والقانوني وأبحاث واستراتيجيات التنمية، فأصبحت تقارير ووثائق منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية للتمويل والبرامج الإنمائية لا تكاد تخلو من إشارة إلى هذا المفهوم.²

حيث في السبعينيات استمر استخدام وتداول مصطلح الحكامة في مجال إدارة الحكم والشأن العام ما أكد على أن السلطة السياسية يقع على عاتقها إدارة شؤون المجتمع باتجاه تنموي، عن طريق قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية تلتزم بتطوير موارد المجتمع وتنميته و تحسين نوعية حياة المواطنين و ذلك برضاهم والحرص على مشاركتهم و دعمهم، وبالتالي فالحكامة لها جانبين أولهما الجانب السياسي للحكامة حيث يشمل التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية، أما البعد الثاني فيؤكد على فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم.³

أي أنه في هذه الفترة اعتبرت الحكامة آلية مهمة لتسيير النظام الاجتماعي و السياسي تسييرا من شأنه أن يساهم في تنميته وتطوره فأصبحت الحكامة محل اهتمام وغاية أي نظام إجتماعي ، و قد جاءت في تقرير للجنة الثلاثية التابعة للأمم المتحدة في ماي 1975 حيث تناولت فيه قابلية الحكم للديمقراطيات الذي طبق في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا ، حيث أشار التقرير إلى ضرورة ضمان التسيير الجيد للنظام الاجتماعي من أجل تحقيق المطالب الديمقراطية وذلك عن طريق إتباع منهج جيد لتسيير النظام الاجتماعي وكان يعبر عن الحكامة في تلك الفترة بمصطلح *governability*.⁴

فخلال هذه الفترة تم التركيز على الحكامة كآلية لضمان التسيير الجيد للمنظومة المجتمعية من أجل تنميتها وتطويرها وهذا يقع دائما على السلطة السياسية ، معتمدة على قيادات وأجهزة إدارية وخدمات عامة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أما في سنوات الثمانينات شاع استخدام مصطلح الحكامة الذي تم تحيينه وبعثه في شكله المعاصر وثوبه الجديد فكانت الخطوة الأولى من طرف البنك الدولي الذي أحيها وأعاد استعمالها في تقاريره ، ففي سنة 1989 قدم البنك تقرير حول التنمية في الدول الإفريقية جنوب الصحراء حيث تم تشخيص وتبرير الوضع المتأزم في هذه المنطقة أن ذلك من طرف الخبراء على أنها أزمة في الحكم وأخطاء في تسيير الشؤون العامة بالمنطقة. وجاء التقرير بعنوان "إفريقيا من الأزمة إلى النمو المستدام" وكان الطرح في هذا التقرير

¹ صاموئيل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة ، تسمية فلوعبود ، بيروت ، دار الساق، ب ط ، 1993، ص 19.

² مصطفى كامل السيد، المرجع السابق، ص .. 05

³ سلوى شعراوي جمعة، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، إشكاليات نظرية، مجلة المستقبل العربي، عدد 249 ، بيروت، 1999 ، ص 4.

⁴ بيار كالام ، تفتت الديمقراطية من أجل ثورة في الحاكمة ، ترجمة : شوقي الدويهي ، بيروت : دار الفارابي، بيروت، ط1، 2004 ، ص 14.

للحكامة ذا بعد سياسي ومؤسسي للتنمية و التعديل الهيكلي ، خاصة وأن تطبيق برامج التعديل الهيكلي أصبح يطرح الكثير من الصعوبات في كثير من الدول بل وأكد على الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي أي أن تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في هذه الدول مرهون بمدى كفاءة الإدارة الحكومية.¹

وبما أن الدول النامية هي مصدر المواد الخام وسوق ضخمة لتصريف الإنتاج ومصالحها تتعارض مع مصالح القوى الكبرى بشركاتها المتعددة الجنسيات التي واجهت صعوبات مالية، ولحلها فقد استخدم البنك الدولي مصطلح الحكم الراشد في أواخر الثمانينات بعد الفشل المتكرر للسياسات التكمييف الهيكلي، حيث أن البنك ليس لديه الحق في التدخل في السياسة في بلد ما، فكان عليه أن يجد طريقا لذلك فاستخدم الحكامة.²

كما عرفت معظم دول العالم الثالث مرحلة طويلة مارست فيها النخب الحاكمة سياسة إضعاف القطاع الخاص وجعل مجمل النشاط الاقتصادي تحت يد الدولة بحجة أنها الوحيدة القادرة على رعاية هذا النشاط ، مضيفة إلى ذلك أن سعي القطاع الخاص إلى تحقيق الربح يتناقض مع التنمية الشاملة، لكن هذه السياسات التي طبقت شهدت الكثير من الإخفاقات في تدبير الشأن العام الذي كان يوجهه تقريبا لخدمة الأهداف الأيديولوجية على حساب التنمية الاقتصادية، فالجزائر مثلا في نهاية السبعينيات قامت بتقييم البرامج والاستثمارات العالقة، واتجهت إلى تبني برنامج تصحيحي اقتصادي للقطاع العام عبر برامج التثبيت الاقتصادي والتكمييف الهيكلي لتحقيق التوازن الداخلي والخارجي، فقامت بتحرير الأسعار سنة 1983 وتحرير التجارة سنة 1985 ما دفعها إلى إعادة جدولة الديون والقبول بالترتيبات والبرامج التي أقرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لكن هذه البرامج لم تجد المناخ الملائم خاصة أمام عمق الإختلالات وارتفاع الديون الخارجية وارتفاع مؤشر الخطر لدى الاستثمار الخارجي وعدم توازن ميزان المدفوعات وضعف على مستوى الصناعة والإنتاج وازدياد عدد السكان، ما أدى إلى زيادة حجم الطلب أمام ضعف العرض ما دفع بالجزائر إلى الاتصال مجددا بالمؤسسات الدولية النقدية وذلك بإبرام اتفاقية ستاند باي سنة 1994 والقبول ببرنامج التعديل لهيكلي لسنة 1995.³

أي أن الإخفاقات في تنفيذ هذه السياسات التنموية التي اقترحتها المؤسسات المالية الدولية أدت إلى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات، مما أدى إلى عدم الرضا لديها و هذا ما زاد من اقتناع المؤسسات المالية الدولية بمصطلح الحكامة وبموجبه فرض إصلاحات اقتصادية و سياسية ووضع الركائز الخاصة بالإصلاحات المؤسسية اللازمة لنجاح هذه البرامج الاقتصادية وكذا حدد خصوصيات الإدارة العمومية الجيدة، وبالمقابل حاولت الكثير من الدول النامية تجسيد الحكامة وتطبيق الأسلوب الديمقراطي للتسيير الجيد للشؤون العامة و الإمكانيات المتاحة لا سيما على المستويات المحلية.⁴

ومع طرح مفهوم الحكم الراشد من قبل البنك الدولي فإن العديد من المؤسسات الدولية الأخرى والمؤسسات الإقليمية والمؤسسات العلمية المختصة، تطرقت لهذا المفهوم الجديد بدرجات متفاوتة وكان بعضها أكثر جرأة من البنك الدولي فدعت إلى ضرورة إصلاح نظم الحكم و تفعيل النظام الديمقراطي المبني

¹ سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص 108.

² صليحة بو بردعة ، البعد الإيديولوجي والثقافي للحكم الراشد ، دراسة تحليلية نقدية ، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية ، قسنطينة ، مجلة الشريعة والإقتصاد، ع11، جوان 2017، ص 522.

³ ناصر مراد ، التنمية المستدامة وتحدياتها بالجزائر، في مجلة بحوث اقتصادية عربية ، ع 2009، ص 46، ص ص 115-116-120.

⁴ نور الدين شارف ، بلقاسم تويزة ، "تبي منج الحكم الراشد لتحقيق التنمية المستدامة" ، الملحق الوطني الثالث حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية، مرجع سابق، دون صفحة.

على التعددية الحزبية والحفاظ على الحقوق المدنية والحريات وحقوق الإنسان كمكونات أساسية للحكومة الرشيدة في حين اكتفت بعض المؤسسات على وضع تعريفات للحكم الراشد ينسجم مع المنهج الفكري الخاص والأولويات المرتبطة بسياق عملها وأهدافها¹.

ما نلاحظه على هذه الفترة أن مفهوم الحكامة قد توسع أكثر فبعد أن فشلت سياسات التنمية المختلفة وإدراك أن السبب في ذلك يعود إلى وجود أزمة في الحكم والتسيير القائم على إدارات منهكة وغير قادرة على خوض رهان التنمية، أصبح التركيز قائما على تضمين الحكامة بعد أوسع يتجانس فيه التسيير الجيدة للشؤون العامة مع أجهزة إدارية ذات كفاءة عالية بالاعتماد دائما على ركائز الديمقراطية.

أما في التسعينات سحب المفهوم ليشمل أيضا الجانب السياسي من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فعرف الحكم الراشد ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على كافة المستويات²، وشاع استخدام مصطلح الحكامة وأصبح كثير التداول بين مجالات عديدة وارتبط بعدد من القضايا كالتحول الديمقراطي والعملة والتنمية مما زاد من إصرار الهيئات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي لاسيما بالنسبة للدول النامية بضرورة إحداث تغييرات جوهرية في هياكلها السياسية والإدارية وأطر الحكم.

توالت تدخلات المؤسسات المالية الدولية في تحديد السياسات التنموية للدول النامية بحجة تخفيف حدة الأزمات التي تعيشها ما استلزم إيجاد إطار قانوني لتلك التدخلات، ولعل أولها تلك التي تقدم بها البنك الدولي في تقريره السنوي لعام 1992 تحت عنوان "GOVERNANCE AND DEVELOPMENT" ليهيئ مفهوم الحكم الرشيد صراحة في التقارير و الخطابات الدولية الداعية لضرورة إعادة النظر في نمط التسيير "و آليات و قواعد الحكم، ليليه فيما بعد التقرير السنوي لعام 1994 بعنوان "GOVERNANCE 'S PERSPECTIVE THE WORLD BANT 'S PERSPECTIVE ومنذ ذلك الحين أخذ مفهوم الحكامة حيزا كبيرا في أوساط المنظمات الدولية وفي أعمال المؤتمرات و اللقاءات الدولية³.

ويمكن القول أنه في هذه الفترة أصبح هناك نوع من الارتباط بين القروض الدولية ومعايير الحكامة هذه الثنائية التي اعتمدها كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، جاء بعد خبرة طويلة أثبتت من خلالها دول العالم الثالث ضعفها في تسيير المال العام واستثمار القروض المقدمة، لذلك قررت هذه المؤسسات ضرورة تقديم قروض قصيرة المدى بمجموعة من الشروط الاقتصادية والقانونية والاجتماعية لمعالجة الإختلالات والتحفيز على إقامة الحكامة، التي أصبحت شعار المساعدات الدولية لمحاربة مختلف أشكال الإهمال والتقصير والقضاء على الممارسات السيئة من خلال تشخيص الإختلالات واقتراح الإصلاحات والتغييرات الكفيلة للإصلاح، ويتطلب ذلك وضع آليات وأدوات تعاون بين الدولة ومختلف الفاعلين بشكل يسهل المشاركة في تدبير الشأن العام و عقلنة مسارات اتخاذ القرارات لذلك أصبح الحكم الراشد ذا ارتباط وثيق بحقوق الإنسان ما جعل الكثير من المؤسسات الدولية تجعله محورا من محاور الاشتراطات الخاصة بالمساعدات الدولية، وهذا هو النموذج الجديد للحكامة وعليه حمل المفهوم الكثير من القيم المعيارية الديمقراطية والإنصاف الهادفة إلى تحقيق وإدامة حالة من

¹ شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر -دراسة حالة الجزائر 2000-2010-، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2011-2012، ص4.

² أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، وزارة التنمية السياسية، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، ط1، 2010، ص 55.

³ Mohamed Cherif Belmihoub, "Gouvernance et rôle économique et Sociale de L'état:entre exigence et résistance", Revue IDARA, N°21, vol

11,Alger:ENA,2001,P14

الشرعية في المجتمع من خلال إقرار كل من الشفافية والمساءلة وحكم القانون، مع تعزيز المشاركة الديمقراطية وحقوق الإنسان وتحقيق رفاهية الإنسان.¹ وتوالى الاهتمام الدولي بمصطلح الحكامة حيث كان يشكل محورا أساسيا في اللقاءات والمؤتمرات الدولية إلى غاية اليوم.

من خلال كل ما سبق نجد أن مفهوم الحكامة مريمحطات تاريخية كثيرة ومختلفة خلالها ترسخت معالم المصطلح وبدأت تتضح رغم اختلاف مجالات استخدامه وأبعاده بل كل ذلك ساهم في إثراء من الناحية النظرية وامتد إلى إعطاء أكثر السبل نجاعة في تطبيق نموذج الحكامة وتحقيق الأهداف المرجوة منه ولا زال الاجتهاد متواصل وقائم.

الفرع الثاني/أسباب ظهور الحكامة:

هناك عدة سباب وعوامل أدت إلى بروز مفهوم الحكامة سواء من الناحية الفكرية أو العملية و التي يمكن إيجازها فيما يلي:

أولا/ الأسباب السياسية:

وعلى رأس هذه الأسباب الاستبداد السياسي وموجة التحول الديمقراطي التي يشهدها العالم فكثيرة هي الأنظمة التي فشلت في تحقيق الأهداف التي تنتظرها شعوبها منها و الضعف المشهود على مستوى تمثيل القوى الفاعلة فيه بل قيام مواجهة بين هذه الأنظمة و بين هذه القوى ما أدخل شرعيتها في عملية تآكل و زاد من تسلطها و حول زعمائها إلى طغاة مارسوا كل أنواع الاستبداد ضد شعوبهم وتبعية تلك الدول خاصة العربية منها للقوى الخارجية ، التي لم تكف عن التدخل لحماية هذه الأنظمة الموالية لها مما أدى إلى تأزم الأوضاع و استبداد الزعماء و فشل السياسات إلى درجة الوصول إلى حالة الانسداد السياسي.²

واليوم لم يعد الحديث عن الاستبداد التقليدي الذي كان يمثله الحاكم ضمن عدة صور ، فالسلطان و أمير المؤمنين والإمبراطور أضحى أشكال تاريخية لا معنى لها اليوم ، والاستبداد اليوم يظهر في أشكال متنوعة بعضها عريق والبعض الآخر يتزامن والحداثة وما بعدها ، ففي الوطن العربي تعددت نماذج الاستبداد، فمن الفرد المستبد إلى الاستبداد العائلي، والاستبداد الحزبي. واستبداد الدولة وربما ندخل لاحقا في مرحلة استبداد السوق.³

خاصة وأن الدول المستقلة حديثا حافظت على النمط و التركيبية الاستعمارية في بناء مؤسسات الدولة، مما جعلها ذات طابع برجوازي استعماري.⁴

لقد كان العنف الناتج عن الاحتباس الديمقراطي أن أغرق بعض البلدان لاسيما العربية في حروب أهلية، أنت على الأخضر واليابس، و أخرت مشاريع التنمية قرنا من الزمان، ناهيك عن فتح المجال أمام الأنظمة الغربية لتعيث فسادا، وتمارس الاستغلال في أبشع صورته.⁵

ومع عقدي السبعينات و الثمانينات بدأت مؤشرات الديمقراطية تعود مرة أخرى، و ذلك لتحول الكثير من الأنظمة التسلطية نحوى أنظمة أكثر ديمقراطية، وهذا ما أصطلح عليه بالتحول الديمقراطي فالنظام السياسي الذي يشهد تحولا ديمقراطيا يمر بمرحلة انتقالية بين نظام غير ديمقراطي في اتجاه التحول إلى

¹ بوعلام حمو، التطور الأبيستمولوجي لمفهوم الحكم الراشد، المرجع السابق، ص 191-192.

² عبد النور بن عنتر و آخرون، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي: مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2004، ص56.

³ عبد الله ثناء فؤاد وآخرون، الإستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2005، ص 11-13.

⁴ سعد الدين إبراهيم، المجتمع و الدولة في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 1988، ص 78.

⁵ عبد القادر بوعرفة، الديمقراطية المستبدة، مجلة دراسات إنسانية واجتماعية، جامعة وهران، عدد خاص، جوان 2012، ص36.

نظام ديمقراطي، بحيث يكون التحول الديمقراطي عبارة عن مجموعة من المراحل المتميزة تبدأ بزوال النظم السلطوية يتبعها ظهور ديمقراطيات حديثة تسعى لترسيخ نظمها.¹ فالتحول الديمقراطي هو تلك العملية التي يهدف من ورائها النظام إلى تفعيل مختلف الأنساق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المرتبطة أساس بالعملية السياسية، وهذا التحول قد يكون بأساليب سلمية دون اللجوء إلى العنف والإكراه المادي ، ويكون ذلك من طرف السلطة التي تدرك ضرورة التكيف مع المعطيات الجديدة.² كما أن التحول الديمقراطي جاء بجملة من المفاهيم كاحترام حقوق الإنسان، و سيادة القانون، و تشديد المراقبة والمساءلة والشفافية، و التي هي بمثابة المبادئ الأساسية للحكامة. ثانيا/ الأسباب الثقافية والاجتماعية:

في مقدمة هذه الأسباب العولمة والثورة المعلوماتية.

فمصطلح العولمة من أكثر المصطلحات رواجاً في القرن العشرين وأحدث جدلاً واسعاً بين الباحثين والدارسين له في مختلف العلوم، وهذا يعود إلى اختلاف المرجعيات التي ينتمي إليها الباحثون فالعولمة من الناحية اللغوية هي الترجمة الحرفية لكلمة MONDIALISATION و GLOBALIZATION و الكلمة تعني إعطاء الشيء صفة العالمية والخروج به من نطاق المحلية أو الإقليمي، أما عن أصل الكلمة فهي إنجليزية GLOBE والتي تعني الكرة أرضية أو كرة جغرافية أو أي جسم يكون على شكل كروي، كذلك هي مشتقة من اللاتينية من كلمة GLOBUS.³ وجاء في المعجم الجديد ويبستر WEBSTER أن العولمة هي إكساب الشيء طابع العالمية وبخاصة نطاق الشيء أو تطبيقه، ويندرج تحت هذا اللفظ عدة معان منها: العالم، والكون، والأرض.⁴

أما اصطلاحاً عرفت بأنها "إستراتيجية تقوم على ثلاث مبادئ أساسية و هي:

-نشر الليبرالية لتشمل كافة النشاطات؛

-تحرير التجارة؛

-فتح الحدود لينجم عنها توسيع التجارة الدولية و التدفق الحر لرؤوس الأموال، الأفكار و السلع و الخدمات، و زيادة حركات الهجرة مما يؤدي إلى تكامل الاقتصاديات والمجتمعات للدول المشاركة فيها.⁵ كما عرفها الدكتور محمد عابد الجابري بقوله " هي العمل على تعميم نمط حضاري يخص بلداً بعينه هو الولايات المتحدة الأمريكية بالذات على بلدان العالم أجمع، وهي أيضا أيديولوجيا تعبر بصورة مباشرة عن إرادة الهيمنة على العالم وأمرته.⁶

والعولمة أحدثت ثورة كبيرة في المجتمعات والدول والأفراد من خلال إلغاء العقبات الحدودية صاحبه تدفق المعلومات، السلع والخدمات أدى الأخير إلى ظهور وانتشار أزمات مرتبطة بخصوصيات الشعوب والمجتمعات، مما أثار ردود فعل سلبية انعكست على تلك الممارسات والسياسات المتبعة من طرف تلك الحضارة التي تحمل مشعل العولمة باعتبارها دولة ديمقراطية تسعى إلى نشر قيم النظرية الليبرالية، وتعميم

¹ محمد نصر مهنا، في النظم الدستورية والسياسية، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ب ط ، 2005، ص 442.

² إلهام نايت سعدي، طبيعة عملية التحول الديمقراطي، ورقة بحث قدمت في المنتدى الوطني الأول حول: التحول الديمقراطي في الجزائر، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 10-11 ديسمبر 2005، ص 79.

³ محمد سيد فهي، العولمة والشباب من منظور إجتماعي، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، ط 1، 2007، ص 16.

⁴ بن الشين أحمد، بوخلخال علي، العولمة الثقافية والمواطنة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 20، جامعة عمار تليجي، الأغواط، سبتمبر 2016، ص 46.

⁵ Brahim Lakhlef, La Bonne Gouvernance: Croissance, développement. Alger: Dar El

Khaldonia, 2006, p 24

⁶ محمد عابد الجابري، العرب والعولمة، مركز د ارسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، ب ط ، 1998، ص 137.

صور النموذج الغربي في العالم وترسيخها عبر آليات تم اعتمادها شكلت الإقليمية الجديدة محورا لتلك المشاريع الإصلاحية وترتيبات الأوضاع الأمنية والسياسية والاقتصادية والثقافية... إلخ¹. والقول بقيادة العولمة من قبل الغرب ومن يدور في فلكه من الدول المتقدمة ليس بمحط جدل، إذ أن الذي نقل العولمة إلى بؤرة الاهتمام العالمي ليست الأفكار الموجودة في باطن الكتب ولا الشعارات التي يتغنى بها بعض الأفراد هنا وهناك وإنما هو تجليات وتجسيديات لتكنولوجيا الإعلام والاتصال والتنظيم الذي أحرزته الدول المتقدمة.²

فالعولمة كمسار كان لها آثار عميقة سواء على الصعيد السياسي والاقتصادي والثقافي والعسكري، وفي إعادة تشكيل خريطة موازين القوة في النظام العالمي، وكذا في مفهوم السيادة الوطنية و نطاق تطبيقه على المستويين الداخلي والخارجي.³

و هو ما أدى بالمقابل إلى انتقال مفهوم الحكامة من المستوى المحلي والوطني إلى المستوى العالمي فرضته جملة من القضايا التي تتجاوز حدود الدولة الواحدة كقضية البيئة، حقوق الإنسان، والشركات المتعددة الجنسيات، والثورة المعلوماتية... إلخ هذا ما أدى إلى ظهور الحكامة العالمية التي عرفت مجموع العمليات الفردية والمؤسسية العامة والخاصة التي تدير مصالحها المشتركة، وهي عمليات مستمرة تحمل صراعات واهتمامات مختلفة من الممكن أن تسوى عن طريق الفعل الجماعي والفعل التعاوني.⁴

وعالم اليوم هو عالم ثورة المعلومات واستخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال أو ما يصطلح عليه بالثورة المعلوماتية التي لم يتم الاتفاق على تعريفات دقيقة ومتفق عليها، فهناك جملة من المبادرات والتعريفات الرامية إلى تعريف تكنولوجيا فحسب تعريف لمنظمة الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية عرفتها بأنها القطاعات التي الحرفية والخدمية التي تعمل على استقبال ونقل وتخزين ومعالجة ونشر المعلومات بطريقة إلكترونية خدمة للتنمية.⁵

وثورة المعلومات هذه من أهم آثار العولمة، حولت العالم إلى قرية كونية صغيرة فأصبحت هذه التكنولوجيات شيئا فشيئا أكثر رواجاً واستعمالاً لميزاتها الكثيرة، وكافة الدول النامية تتفق وتؤكد على أن عملية النمو لا بد أن تعتمد على الثورة المعلوماتية نظراً للدور الذي يمكن أن تلعبه في عملية التنمية وتحسين مستويات الحياة، وفي دراسة للاتحاد العالمي لتكنولوجيات الاتصال سنة 2001 يؤكد أن 40% من المستعملين لهذه الوسائل يتمحورون في اليوم، كندا، و 30% في أوروبا، و 25% في آسيا، و 5% في باقي أنحاء العالم.⁶

ثالثاً/ الأسباب الاقتصادية:

من أهم هذه الأسباب التغيير الذي طرأ على دور الدولة حيث أصبحت اليوم الشريك الأول في إدارة شؤون الدولة والمجتمع بعد أن كانت هي الفاعل الرئيسي والمركزي في تخطيط وصنع السياسات وتنفيذها، ومالكة للمشروعات ومسئولة عن حسن إدارتها، وعن توزيع الدخل وتقديم الخدمات، والسبب في ذلك يعود إلى زيادة مشاركة كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني في الحياة السياسية والاقتصادية و

¹ مقدم عبيرات، عبد العزيز الأزهر، التنمية والديمقراطية في ظل العولمة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص 226.

² عبد الكريم بكار، العولمة، المكتبة الوطنية، المملكة الأردنية الهاشمية، ط 2013، ص 19.

³ جلال أمين، العولمة والتنمية العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 1999، ص 122.

⁴ نوال علي ثعالبي، الحكمة البيئية العالمية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، ط 2014، ص 24.

⁵ محمد كنوش، بلحمري سمية، استخدام الموارد البشرية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال في الجماعات المحلية، مجلة لإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد

8، عنابة، 2015، ص 377.

⁶ Dalila Brahmi-Berass, "Les TIC Au Maghreb: étas des lieux et perspectives", actes de conférence MAGHTECH: Gouvernance Locale et Economie de la Connaissance au Maghreb, Algérie: Editions Dar Al-Adib, Décembre 2004, P 233-234

الاجتماعية.¹ وهناك كثير من التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية صاحبها تغيرات على مستوى الدور التقليدي للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة وتنفيذها ، بحيث أصبحت غير قادرة على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعهود ، الأمر الذم أدى بالكثير من المفكرين إلى القول بتلاشي دور الدولة في ظل العولمة وبروز فواعل جديدة كالصحافة ، والمؤسسات الدينية والعسكرية و المدنية بالإضافة إلى مؤسسات الأعمال، والمؤسسات الربحية التي تشارك الحكومة بطرح القضايا العامة والاهتمام بها ، خاصة وأن تدخل الدولة المستمر أصبح يسبب الكثير من الأزمات لاسيما الاقتصادية. كما أن اتساع حجم المجتمعات ضاعف من عزلة الحكومة عن المواطنين، مما دعا إلى ضرورة وجود ممثلين يتولون مهمة التمثيل الفعلي للمواطن، وهنا يبرز أهمية الحكم الراشد ليعكس كيفية تفاعل الحكومة مع هذه المؤسسات الاجتماعية الأخرى وكيف ترتبط تلك الأطراف بالمواطنين ، وكيفية اتخاذ القرار في عالم يزداد تعقيدا يوما بعد يوم.²

والعناية بالشؤون العامة لم تعد حكرًا على الحكومة المركزية، بل أصبح هنالك أطراف أخرى كوسائل الإعلام المؤسسات المدنية، الدينية، و الربحية وغيرها ، تشاركها الاهتمام بها و في هذا وجد عدة باحثين تتبعوا جذور المفهوم أن التغيير في دور الحكومة و تغيير البيئة التي على الحكومة أن تمارس دورها فيها قد تمخض عنه جلب الحكامة كعملية حيث لم تعد كلمة حكومة كافية ، خاصة مع ازدياد أهمية البيئة الدولية و العوامل الخارجية في عمليات صنع السياسات³ ، مما يعني تحول دور الدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات و تنفيذها، سواء على مستوى البيئة الدولية أين أصبحت المنظمات الدولية لها دور كبير في المبادرة بطرح قضايا السياسات العامة و وضعها على جدول أولويات الدول و الضغوطات الدولية التي تفرزها العولمة، أو على مستوى البيئة الداخلية المنادية بتقليص دور الحكومة و تحديد اختصاصاتها ليتحول دورها إلى التوجيه و الإشراف و الحماية و ليس التنفيذ فحسب. خاصة بعد ظهور كتابات الداعية إلى إعادة اختراع الحكومة حتى تتمكن من أداء وظائفها بكفاءة أكثر و تكاليف أقل.⁴

كم أنه من الأسباب التي أدت إلى ظهور الحكامة هو انتشار ظاهرة الفساد وهي ملازمة للوجود الإنساني ومنتشرة في كافة المجتمعات وكافة الميادين و على مستويات متعددة و متشابكة في سلم السلطة ، و لعل ما أدى إلى استفحال هذه الظاهرة هو غياب المحاسبة و المساءلة أو عدم فعاليتها، سواء من طرف المجالس المنتخبة ، أو مؤسسات المجتمع المدني، أو من قبل أجهزة الرقابة الرسمية ،بالإضافة إلى غياب منظومة قيمية أخلاقية ترتكز على نظام المحاسبة و المراقبة.⁵

وانتشار ظاهرة الفساد بشكل مرعب وكبير وتغلغلها بهذا الشكل أصبح أمر مخيف جدا وليس بالأمر البسيط الذي يمكن أن نهون من شأنه ، لأنه داء عضال تعاني منه المجتمعات كلها دون استثناء في كل مكان وزمان والمخيف أكثر هو استفحال هذه الظاهرة بشكل مرعب لا سيما في الدول العربية ما يهدد مستقبل المجتمعات العربية.⁶

المبحث الثاني/ فواعل الحكامة ومستوياتها :

¹فتيحة أوهابية ، " المواطنة في ظل نظام الحكم الراشد "، ورقة مقدمة في الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 1، مرجع سابق، ص 123.

² بن عبد العزيز خيرة ، المرجع السابق، ب ص.

³ زهير عبد الكريم الكايد ، المرجع سابق ، ص 97.

⁴ سلوى جمعة الشعراوي ، المرجع السابق ، ص 109 و 110.

⁵ إسماعيل الشطي ، "الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد و التمكين للحكم الصالح" ، مجلة المستقبل العربي ، العدد 301 ، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر 2004، ص 67.

⁶ عبد الحق حميش، الفساد ومكافحته من منظور إسلامي، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 6، العدد 14، جامعة حمد بن خليفة ، قطر، ب س ن، ص 110.

إن كون الحكامة نموذج قائم بذاته فهناك كثير من الفواعل المساهمة في بنائه ووجوده داخل الدولة كما أنها نموذج نجده على مختلف المستويات العالمية والوطنية والمؤسسية، وللتفصيل في ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين الأول خصصناه لفواعل الحكامة أما المطلب الثاني خصصناه لدراسة مختلف مستوياتها.

المطلب الأول/فواعل الحكامة :

إن التغني اليوم بالمشاركة كأساس للنظام الديمقراطي تتطلب تعدد الفاعلين في مختلف العمليات و الحكامة نسق يتطلب تعدد الفاعلين وتتفق معظم التعاريف على أن نسق الحكامة يتكون من ثلاث فواعل رئيسية هي الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص تعمل بشكل متكامل ولفهم العلاقة بينها بشكل جديد لأبد من تحديد أدوار كل منها و هذا من أجل إعطاء صورة واضحة عن مدى تكامل عمل هذه الفواعل :

الفرع الأول/الدولة:

انعكست التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها العالم في أواخر القرن العشرين على دور الدولة من نظام حكم محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام حكم محلي يشارك فيه القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في تحمل المسؤوليات والسلطات¹ وعندما نتحدث عن الدولة نعني بها السلطات الرسمية الثلاث التشريعية، التنفيذية، القضائية بالإضافة إلى الإدارة اللامركزية التي لكل منها وظائفها الخاصة والتي ثبت مساهمتها في الترشيح على مستوى الدولة فكيف يتم ذلك .

أولا/السلطة التشريعية:

هذه السلطة تمثل حلقة الوصل الجوهرية بين السلطة الحاكمة و المحكومين باعتبارها مؤسسة تمثيل تتشكل عن طريق الانتخاب الحر والنزيه و بصورة دورية، و ذلك منعا للاستبداد و الجمود، كما أنها تنوب عن أفراد الشعب في وضع القوانين التي تحكم مختلف المجالات والفاعلين الاجتماعيين، كما تنوب عنه أيضا في الرقابة على السلطة التنفيذية بما يسمح بضمان صلاح الحكومة التي تزداد فعاليتها بقوة المعارضة كما أن هذه المؤسسة لأبد أن تخضع لمساءلة الشعب دوريا عن طريق الانتخابات بحيث تضمن تمثيل شفاف لمصالح الشعب بما في ذلك حماية الحقوق و الحريات الأساسية، مالمهما من دور حيوي في تقوية علاقات التمثيل و المساءلة بين مؤسسات الحكم و أفراد الشعب.² ونص الدستور الجزائري على مختلف الآليات التي من خلالها يمارس النائب الرقابة على أعمال الحكومة ولكنها لا ترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة، ولا يتطلب استقلالها وهذه الآليات هي الاستجواب لجان التحقيق الأسئلة بنوعها الشفوية والكتابية، كما تملك آليات أخرى من شأنها أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة وتمثل في: عرض مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة على الغرفة الأولى وطلب التصويت بالثقة.³

¹ مجدوب عبد المؤمن، همام لبن، الفواعل الجديدة في التنمية المحلية في الجزائر. المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 8، جانفي، 2016، ص 125.

² نادر فرجاني، " رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية"، المرجع سابق، ص 405.

³ بوجوراف عبد الغاني، أثر التعديل الدستوري 2016 على اختصاصات السلطة التشريعية بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 9، جانفي 2018، جامعة عباس لغرور خنشلة، ص 111- 115 .

و دور الهيئة التشريعية في تكريس الحكامة ورسم السياسة العامة يتباين بحسب طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة و كذا بحسب قوة وسلطة النخب السياسية و الأحزاب و جماعات المصالح ،وقدرة السلطة التنفيذية، و مدى تمثيلها لحزب واحد قوي أو عدد من الأحزاب المؤتلفة¹.
ثانيا/السلطة التنفيذية:

للحكومة وظائف عديدة، فهي المسئولة عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين و ينطلق مفهوم الرشادة من إعادة النظر في دور الحكومة و في أنشطتها الاجتماعية و الاقتصادية بسبب جملة من العوامل التي تتمثل في زيادة احتياجات المواطنين و نمو القطاع الخاص بالإضافة إلى الضغوط العالمية التي تندد بالدور التقليدي للحكومة².

كما أن الحكومة تستطيع أن تمكن الناس الذين تقوم بخدمتهم و ذلك بتزويدهم بالفرص المتساوية و تدعيم الاندماج الاجتماعي و الاقتصادي والسياسي، و فتح المجال للحصول على الموارد لكن لا تستطيع الدولة تمكين الناس إلا بتوفير جهاز تشريعي وعمليات انتخابية و أنظمة قضائية و قانونية تعمل بشكل جيد، فضرورة وجود برلمان ينتخب أعضائه بحرية و عدالة تمثل فيه مختلف الأحزاب و مختلف المناطق من شأنه أن يسمح بزيادة المشاركة الشعبية و مساءلة الحكومة فوجود الثقة تؤدي إلى زيادة الشرعية السياسية فالأنظمة القانونية و القضائية الفعالة بدورها تعمل على حماية دولة القانون و حقوق الجميع أن الحكومة سواء في الدول المتقدمة أو النامية عليها إعادة تعريف لدورها سواء في النشاط الاجتماعي أو الاقتصادي ، بتقليص هذا الدور وإعادة توجيهه و تهيئته ، ذلك لأنها تواجه العديد من الضغوطات لإحداث تغييرات تأتي من المصادر التالية³:

-القطاع الخاص يحتاج إلى بيئة مساعدة للسوق الحرة،

-المواطنون يريدون زيادة المساءلة ، و الاستجابة من طرف الحكومة و المزيد من اللامركزية،

-إن القوى الكبرى تفرض ضغوطا اقتصادية و اجتماعية تحد من هوية و طبيعة الدولة.

وفي مطلع التسعينيات أصبحت هناك حاجة لإعادة اختراع الحكومة لتستطيع إن تؤدي وظائفها بكفاءة أعلى و تكلفة أقل، خاصة أن كان هناك فصل بين القطاع العام و الخاص في أسلوب و مجالات العمل حيث طالب أنصار الإدارة الحكومية بالاستعانة بأسلوب القطاع الخاص بل و نقل أسلوب إدارته إلى إدارة الحكومية حيث بدأت دول العالم المتقدم و النامي تدرك الحاجة إلى توافر الخصائص التالية التي تميز حكومة القرن 21 و المتمثلة فيما يلي⁴:

-حكومة حافزة للغير (القطاع الخاص و تنظيمات المجتمع المدني) أكثر من كونها حكومة منفذة حيث يتفرغ الجهاز الحكومي و مي لاتخاذ القرارات و يترك مهام التنفيذ لآخرين، مع القيام بمراقبة هذا التنفيذ.

-حكومة مملوكة للمجتمعات المحلية، حيث تتولى تقوية المنظمات و المؤسسات بدلا من تقديم الخدمات، باعتبار أن أعضاء المجتمع المحلي هم أصحاب المصلحة الحقيقية، كما أن المجتمع المحلي أدري بمشكلاته و احتياجاته.

- حكومة تنافسية تطرح المناقصات بدلا من تقديم الخدمات، فهناك خدمة أفضل حيثما تكون هناك منافسة .

¹ عبد النور ناجي ، المدخل إلى علم السياسة ، الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع، ب ط ، 2007 ، ص 63 .

² قوي بوحنية ، المرجع سابق ، ص 13 .

³ الطيب بلوصيف ، الحكم الراشد المفهوم و المكونات، مداخلة في ملتقى الديمقراطيات الصاعدة ماي 2005، جامعة قاصدي مرباح ورقلة متوفر على الموقع :

<http://30dz.justgoo.com/t473-topic> تصفح الموقع بتاريخ 13 جوان 2015 على الساعة 17:30.

⁴ محمد الطعامة ، " الحكمانية كمدخل معاصر للشراكة بين القطاع العام و الخاص " ، ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر " الشراكة بين القطاعين العام و الخاص " ،

منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة اليرموك الأردنية، يوليو 2011 ، ص 145.

-حكومة تهتم بالمرجات وليس بالمدخلات(موجهة بالنتائج) ، وبالتالي تجبر الأجهزة الحكومية الجديدة على الحصول على معلومات عن الانجاز، ويكون من الضروري تطبيق الإدارة بالأهداف والنتائج بطريقة سليمة في ظل نظام إدارة الجودة الشاملة.

-حكومة واقية(تتوقع المشكلات وهي في مهدها قبل أن يستفحل خطرهما) وليست حكومة علاجية وبالتالي فهي تهتم بالتخطيط الاستراتيجي،الذي يعمل على تحليل الموقف الداخلي والخارجي وتشخيص المشكلات وتحديد الرؤية والرسالة للجهاز الحكومي.

- حكومة لامركزية تنتقل من المركزية والهرمية إلى المشاركة وروح الفريق ويترتب على ذلك إعطاء صلاحيات أكبر للمديرين في المستويات الأقل، فيصبح لديهم معلومات أكثر وبالتالي يصبحون أكثر قدرة على اتخاذ قرارات رشيدة وتنمية الإحساس بالمسئولية، فضلا عن إطلاق الطاقات الابتكارية لديهم ورفع روحهم المعنوية.

ومنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية(oced) طرحت نموذج جديد يتضمن الأدوار الجديدة التي يجب أن تلعبها الحكومة من حيث¹:

-توفير سياسات منسجمة وفعالة من خلال تحسين اتخاذ القرارات وانسياب المعلومات ذات العلاقة بالسياسات وتقييمها.

-تطوير الإستراتيجيات،الهيكل،الأنظمة ،وتقوية المساءلة مع التركيز على نوعية الأداء .

- تقوية عمل القطاع العام وتحسينه وجعله يساير التغيرات السريعة الداخلية والخارجية، وتتكيف معها .

- تقديم خدمات ومنتجات القطاع العام الحكومي وتحسين اختيارات المستهلك وجودة الخدمات.

- تشجيع المنافسة وترويج استعمال الموارد بكفاية وفعالية،بالإضافة إلى الإشراف على عمليات الإصلاح و الاستفادة منها.

ثالثا/السلطة القضائية:

إن استقلالية القضاء كسلطة في النظم الدستورية، وكحتمية تبين مبدأ الفصل بين السلطات الذي تسعى إلى تجسيده جل الدول، وكألية جديدة لمواجهة السلطين التنفيذية والتشريعية لضمان قيام دولة الحق والقانون، التي ترمي إلى تطبيق نظرية الفصل بين السلطات، وسيادة القوانين ومحايدة الدستور كأسى قانون في الدولة ، انطلاقا من مبدأ تدرج القوانين من أجل ضمان حماية الحقوق والحريات الأساسية سواء الفردية أو الجماعية والسعي إلى وجود رقابة فعلية وفعالة، تضمن مبدأ الشرعية وهو الأساس الذي يقوم عليه القضاء في أغلب دساتير العالم، فالقضاء القوي والمستقل المبني على الشرعية أحد أهم الضمانات لتوفري تلك الرقابة الفعلية، من خلال حماية نصوص الدستور من أي خرق من قبل السلطين التشريعية والتنفيذية².

فدورها عموما يتمحور حول ضبط المؤسسات المجتمعية في نسق الحكم بما في ذلك المؤسسة التشريعية و علاقتها بأفراد الشعب و المؤسسة التنفيذية وفقا لقواعد القانون و لهذا يعد استقلال هذه الهيئة أحد الشروط الجوهرية لتجسيد الحكامة فبالإضافة إلى اقتراح الحكومة لمشروعات القوانين و الدور التشريعي لمؤسسة التشريع يقتصر تدخل السلطين التشريعية و التنفيذية في شؤون مؤسسة القضاء على المشاركة في اختيار من يتولون المناصب الرئيسية في سلك القضاء³.

¹ OCDE ,Governance In Transition : The New Agenda , Paris: Public Management Reforms in OCDE Countries , 1995 ,P89

² خرشي عبد الصمد رضوان، عبد المنعم بن أحمد، أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، جاهدة زيان عاشور الجلفة، العدد 4، ب س ن ، ص 2.

³ نادر فرجاني ، " رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية"، المرجع سابق ، ص 406 .

رابعاً/السلطات المحلية:

إخفاق معظم الحكومات المركزية في غالبية الدول في تقديم الخدمات العامة بكفاءة و فعالية وتحريك التنمية دعا إلى ضرورة إعادة النظر في دور الحكومة ليتسع نطاق هذا الدور إلى أطراف أخرى، هذا ما أدى إلى ظهور فكرة اللامركزية التي توفر الخدمات العامة وفقاً للاحتياجات المحلية وتمكن الناس من المشاركة بشكل أكثر مباشرة في عمليات الحكم، و مع بداية الثمانينات زاد الاهتمام بمفهوم اللامركزية نتيجة لاهتمام بعض المنظمات الدولية كالأمم المتحدة و البنك الدولي و التي تبنت مدخل اللامركزية كإستراتيجية لتحقيق التنمية، حيث تم اعتبارها تقاسم القوة داخل المجتمع¹.

فاللامركزية تتطلب تدعيم الهيئات المحلية ولايات، بلديات بصلاحيات كبيرة واستقلالية في التسيير والمسؤولية والوسائل البشرية والمالية حتى تسمح للسلطات المحلية بتحريك برامج عملها، كما تشكل عاملاً أساسياً في اختيار الأولويات والاستثمارات وتسمح بالاستغلال الفعلي للثروات المحلية والتغطية السلمية للاحتياجات المحلية الضرورية. فالبلديات تشارك مباشرة في تسيير شؤونها المحلية و تكون الأقرب إلى تعبئة السكان باتجاه المهام التي تخصهم كما تساهم اللامركزية على تشجيع تحويل مراكز القرارات العامة والخاصة ذات البعد الوطني لصالح وحداتها لإنتاج السلع والخدمات، أو الانجاز على المستوى المحلي بتزويدها بالمهارات البشرية والثروات المالية المناسبة².

و عليه فإن دور السلطات المحلية في تجسيد الحكامة يتجلى في مدى قدرتها على إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم بوسائل عديدة عبر اللجان الرسمية و عبر اللقاءات الدورية مع ممثلهم، كما لا بد أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات حول و ميزانيتها و مشاريعها، بالإضافة إلى إشراك المواطنين في تحديد الحاجات والأولويات كما عليها التعاون مع المجتمع المدني في إدارة المشاريع المحلية³. من خلا ما سبق نجد أن الدولة بسلطاتها الرسمية والجماعات المحلية دور كبير في تجسيد الحكامة من خلال الانسجام بين الأدوار المختلفة لمؤسساتها بحيث كل سلطة تؤدي مهامها بشكل فعال في المجال المحدد لها .

الفرع الثاني/القطاع الخاص :

إن الدولة لها قوة كبيرة في تحقيق التنمية لكنها ليست الوحيدة في هذا المجال فالتنمية تتوقف على خلق فرص للعمل والتي من شأنها تحسين مستويات المعيشة ، ومن هذا المنطلق أدركت العديد من الدول أن القطاع الخاص يمثل المصدر الأول لتوفير فرص العمل والتخفيف من البطالة فالعولمة الاقتصادية غيرت الطرق التي من خلالها تشتغل المنظمات الصناعية و على هذا الأساس اتخذت العديد من الدول إستراتيجيات اقتصادية تتعلق خاصة بخصوصية المؤسسات العامة وفتح المجال لمنظمات القطاع الخاص في العديد من الميادين ، إذا أصبح هذا الأخير الفاعل الأساسي في العديد من الدول في الحياة الاقتصادية⁴.

ويعرف القطاع الخاص بأنه: ذلك القطاع من الاقتصاد الوطني الذي يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وتجرى فيه عملية تخصيص الموارد الإنتاجية طبقاً لما تملكه قوى السوق التلقائية

¹مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد و التنمية في مصر، المرجع سابق، ص ص 79 و 80.

²مجدوب عبد المؤمن و هماش لمن، مقال الفواعل الجديدة في التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الثامن، جامعة ورقلة، جانفي 2016، ص 127.

³حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح"، من كتاب ل: إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد و الحكم الصالح، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ص 122

⁴الطيب بلوصيف، الحكم الراشد المفهوم والمكونات، مداخلة في ملتقى الديمقراطيات الصاعدة ماي 2005، جامعة قاصدي مرباح ورقلة متوفر على الموقع :

<http://30dz.justgoo.com/t473-topic> تصفح الموقع بتاريخ 13 جوان 2015 على الساعة 17:30.

وليس إرادة السلطات الحكومية العامة، وفق هذا التعريف يشمل القطاع الخاص تلك المؤسسات التي ينشئها رجال الأعمال أو الأفراد المستثمرون بغية تحقيق الربح.¹ كما يعرف على أنه: "عنصر أساسي ومنظم في النشاط الاقتصادي يكتسي الملكية الخاصة، تقوم فيه عملية الإنتاج بناء على نظام السوق والمنافسة، وتحدد فيه المبادرة الخاصة وتحمل مخاطر القرارات والأنشطة المتخذة".²

فالقطاع الخاص هو الذي يدار بمعرفة الأفراد و وحدات الأعمال و تتولى آليات السوق توجيه دفة الأمور بالنسبة للأنشطة الاقتصادية خاصة، و هي تسعى بالتالي إلى تحقيق أقصى ربح ممكن، ولقد بدأت الخصوصية كسياسة اقتصادية و برنامج تنموي لبعض الحكومات منذ أوائل الثمانينات بالمملكة المتحدة عندما اتخذتها رئيسة الوزراء "مارجريت تاتشر" كبرنامج عمل لتحقيق معدل نمو أفضل بحجة أن ملكية الدولة للمشروعات الكبيرة وإدارتها قد يوقعها ضحية للبيروقراطية، في حين أنها ستحقق نجاحا أكبر إذا تركت لقطاع الأعمال الخاص الذي تحكمه فلسفة "المخاطرة و العائد" أي أنه كلما زادت درجة المخاطرة زاد معها العائد المتوقع، مما يحفز رجال الأعمال على تفجير طاقاتهم الإبداعية الكامنة ويدفعهم إلى البحث عن التحسين و التجديد عن طريق اشتداد المنافسة، مما يحول الاقتصاد القومي إلى كتلة دينامية تندفع إلى التطور و النمو بقوة الدفع الذاتية القائمة على المبادرة و المخاطرة و المنافسة، و من هنا تتحقق معدلات أداء عالية للاقتصاد القومي تعود بالفائدة على الجميع من تقديم خدمات و سلع ذات جودة عالية ومنه تحقيق رفاهية المواطن الاقتصادية والاجتماعية.³

والقطاع الخاص يمثل المصدر الأول لتوفير فرص العمل ويساهم بشكل كبير في التنمية الاقتصادية للمجتمع و رفع مستوى المعيشة للمواطنين و تحسين مستويات الخدمات له، و يلعب دور كذلك في حل جملة من المشاكل كمشكلة عجز الميزان التجاري والاستيراد وزيادة الصادرات وتحريك الاقتصاد و الاستثمارات الصغيرة، غير أن القطاع الخاص تواجهه بعض الصعوبات التي لا تعرقل دوره فطبيعة البناء المؤسسي و التنظيمي للمجال الاقتصادي بصورة عامة قد يحول دون توفير الظروف المناسبة التي تتيح له استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، و خاصة في ظل انتشار الفساد، التهريب الغش، إضافة إلى أن القطاع الخاص في معظم الدول النامية هو قطاع هش يعتمد في حركته على إنفاق الدولة من خلال الميزانية العامة ما يعرضه في كثير من الأحيان إلى الآثار السلبية الناتجة عن الركود الاقتصادي.⁴

فالحكومة يمكن أن تشجع تنمية القطاع الخاص في إطار ما يسمى بالحكامة الاقتصادية، بحيث تعمل على جعل هذا القطاع مستداما بواسطة الآليات التالية:⁵

- خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة.
- إيجاد سوق تنافسية.
- التأكيد على حصول المعوزين على القروض.
- تعزيز المؤسسات لخلق فرص عمل.
- جلب واستقطاب الاستثمارات و المساعدة على نقل المعرفة التكنولوجية.
- تقوية دولة القانون.

¹ ضياء مجيد، "الخصخصة والتصحيحات الهيكلية - آراء واتجاهات"، مؤسسة شباب الجامعة، لإسكندرية، ب ط، 2003، ص. 14.

² أحمد الكواز، بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص، المعهد العربي للتخطيط، العدد 74، الكويت، 2008، ص. 7.

³ عبده محمد فاضل الربيعي، الخصخصة و أثارها على التنمية بالدول النامية، القاهرة: مكتبة مدبولي، ب ط، 2004، ص 15.

⁴ UNDP, Governance for Sustainable Development, op-cit, p13

⁵ الطيب بلوصيف، المرجع سابق، ص 25.

-تقديم الحوافز.

-حماية البيئة و الموارد الطبيعية.

و القطاع الخاص في الجزائر له جملة من الخصائص التي تميزه ويمكن إجمالها في ما يلي¹:

أ/ من حيث تسيير قوى العمل :تمثل قوة العمل العنصر الفعال في تسيير المؤسسات الخاصة من حيث الاستهلاك والاستغلال ، وهنا نجد غياب آليات الرقابة والمتابعة من طرف أجهزة الدولة، وعدم وعي الطبقات العمالية بظروفها ومصالحها بسبب انغلاق هذه المؤسسات على نفسها.

ب/ من حيث علاقات العمل : تقادم لنا شبكة العلاقات بين العمال صورة البنية الاجتماعية لأي مؤسسة اقتصادية، وتساهم طبيعة العلاقات بين العمال بشكل كبير في تحفيز أو كبح عملية الإنتاج، ونجد القطاع الوطني الخاص في الجزائر يتميز بالاهتمام بالفعالية الاقتصادية مقابل الإهمال في تثمين موارده البشرية كما يتميز بالانضباط والتزام العمال بالنظام المعمول به في ممارسة النشاط، وإخفاء التذمر من ظروف العمل.

ج/من حيث المستوى التعليمي للعمال : يعد المستوى التعليمي للعامل الجزائري في القطاع الخاص جد منخفض، إذ تأتي نسبة الأمية في هذا القطاع في المقدمة، مما يبقي بالتالي مشكلة التكوين وثقافة المؤسسة والوعي النقابي وغيرها من المتطلبات اللازمة لاستمرارية وتطور ونجاح أي مؤسسة اقتصادية أو صناعية.

وبالتالي القطاع الخاص اليوم دوره أساسي ولا يمكن الاستغناء عنه في اقتصاديات معظم الدول نظرا للمزايا التي يحققها فعلى الدولة تشجيعه بإتباع آليات كثيرة وضوابط معينة تساهم في توسيعه.

إن معظم دول أصبحت تدرك أن القطاع الخاص يشكل مورد رئيسي لتشغيل الأيدي العاملة على كافة مستوياتها إضافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الإيجابية التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع كرفع مستوى المعيشة للمواطن وتحسين مستوى الخدمات لهم، لذا لم تعد الدولة قادرة على تحقيق التنمية دون إشراك القطاع الخاص، فمعظم الدول النامية اتجهت نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق وتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي الذي يعمل على تحرير الأنظمة المالية و النقدية والتجارية التي تعتمد على أهمية القطاع الخاص ودوره في ذلك².

الفرع الثالث/المجتمع المدني:

يعرف المجتمع المدني بأنه "مختلف - التنظيمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، ومنها على سبيل المثال :الأحزاب السياسية، التنظيمات النقابية، الاتحادات المهنية، جماعات المصالح، الجمعيات الأهلية³.

والمجتمع المدني لصيق بالدولة المعاصرة وقد محل مصطلح المجتمع الفاضل في الفلسفة السياسية، و لم نعد نتحدث عن علاقات مباشرة بين المواطن و الدولة ، وإنما عن علاقات غير مباشرة تتوسطها مؤسسات المجتمع المدني من أحزاب و جمعيات و نقابات و يعرف الدكتور"سعد الدين إبراهيم" المجتمع المدني بأنه"مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة غير الحكومية و غير الإرثية، التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة لتحقيق مصالح أفرادها من أجل قضية أو مصلحة أو للتعبير عن مصالح جماعية ملتزمة في ذلك بقيم و معايير الاحترام والتراضي، التسامح و الإدارة السليمة للتنوع و الاختلاف⁴."

¹مجذوب عبد المؤمن هماش لمن، المرجع السابق، ص123.

²عبد الرزاق إبراهيم انتصار، وصفوت حسام الساموك، الإعلام الجديد، الدار الجامعية للنشر والطباعة والترجمة، بغداد، ط1، 2011، ص17.

³أحمد شكر الصبيحي، "مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ب ط، 2000، ص25.

⁴سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني و التحول الديمقراطي، القاهرة: دار قباء للطباعة، ب ط، 2000، ص13.

كما يعرفه مركز دراسات الوحدة العربية لسنة 1992 أنه : " مجموع المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعمل في ميادينها المختلفة ومستقلة عن سلطة الدولة، لتحقيق أغراض متعددة منها، أغراض سياسية، كالمشاركة في صنع القرار ومنها أغراض نقابية، كالدفاع عن مصالح أعضائها، ومنها أغراض ثقافية كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية، التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفق اتجاهات أعضاء كل جماعة"¹.

والمجتمع المدني يقوم على جملة من المقومات أهمها²:

أولاً/الفعل الإرادي الحر والطوعي: فالمجتمع المدني يتكون بالإرادة الحرة لذ فهو يختلف عن الجماعات الأخرى مثل الأسرة والعشيرة والقبيلة، التي لا دخل للفرد في اختيار عضويتها، فهي مفروضة عليه بحكم المولد أو الإرث ، حيث تشير فكرة الطوعية إلى مجموعة الظواهر المهمة في تكوين التشكيلات الاجتماعية المختلفة.

ثانياً/التنظيم الجماعي (المؤسسية): فالمجتمع يتكون من مجموعة من المنظمات، كل تنظيم فيها يضم أعضاء اختاروا عضويتهم بمحض إرادتهم الحرة، لكن بشرط أن يتم التراضي بشأنها وقبولها ممن يؤسسون التنظيم أو ينضمون إليه فيما بعد.

ثالثاً/الركن الأخلاقي والسلوكي : ينطوي على قبول الاختلاف والتنوع بين الذات والآخرين، ومن حق الآخرين أن يكونوا منظمات المجتمع المدني تحقق وتحمي وتدافع عن مصالحهم المادية والمعنوية، والالتزام بإدارة الخلاف داخل مؤسسات المجتمع المدني، وبينها وبين الدولة بالوسائل السلمية، وعلى ضوء قيم الاحترام والتسامح والتعاون والتنافس والصراع السلمي.

المجتمع المدني يقوم على جملة من الخصائص الأساسية تتمثل في:³

أ/القدرة على التكيف : يقصد بذلك قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات الحاصلة في البيئة التي تعمل من خلالها، لأن الجمود يؤدي إلى تضائل أهميتها وربما القضاء عليها وثمة أنواع للتكيف هي:

- التكيف الزمني : يقصد به الاستمرار لفترة طويلة من الزمن.
- التكيف الجيلي : يقصد به قدرة المؤسسة على الاستمرار مع تعاقب الأجيال من الزعماء على قيادتها.
- التكيف الوظيفي : ويقصد به قدرة المؤسسة على إجراء تعديلات في أنشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة.

ب الاستقلال: يقصد به ألا تكون المؤسسة خاضعة أو تابعة لغيرها من المؤسسات أو الجماعات أو الأفراد.

ج التعقيد : يقصد بذلك تعدد المستويات الرأسية والأفقية داخل المؤسسة بمعنى تعدد هيئاتها التنظيمية من ناحية و وجود مستويات تراتبية داخلية وانتشارها الجغرافي على أو سع نطاق داخل المجتمع الذي تمارس نشاطها خلاله.

د التجانس : بمعنى عدم وجود صراعات داخل المؤسسة تؤثر في ممارستها لنشاطها، فكلما كانت طريقة حل الصراع سلمية كان هذا دليلاً على تطور المؤسسة والعكس صحيح.

ولا يمكن أن تكون مؤسسات المجتمع المدني فعالة وكفأة إلا في الحالات التالية:⁴

-إذا انبثقت من رحم المجتمع بمعنى أن الظروف و الاقتناعات و الأوضاع السائدة هي التي أخرجتها إلى حيز الوجود؛

¹ حداد المطران غريغوار وآخرون، "فكرة المجتمع المدني العربي والتحدي الديمقراطي"، مؤسسة فريديش إيبيرت، أبريل، ب ب ن، 2004، ص 23.

² أماني قنديل، تطور المجتمع المدني في مصر، مجلة عالم الفكر، العدد الثالث، مارس 1999، ص ص 99-100.

³ حسنين توفيق إبراهيم، "التطور الديمقراطي في الوطن العربي - قضايا وإشكاليات"، مجلة السياسة الدولية، العدد 142، أكتوبر 2000، ص 22.

⁴ قوي بوحنية، المرجع سابق، ص 14.

-إذا استطاعت أن تستوعب اهتمامات المجتمع الإنسانية و الاقتصادية و السياسية، و أدركت أن التنمية عملية مجتمعية و تشاركية:

-إذا وضعت خطط و سياسات تأخذ بعين الاعتبار الاشتراك في صياغة القرار على جميع المستويات؛

-إذا لامست اهتمامات جميع الشرائح و عملت بشفافية و بتنسيق مع الحكومة و المجتمع المدني يعتبر الإطار العام الذي يربط بين الأفراد و الدولة، فهو يشكل قنوات اتصال تسمح بمشاركة الأفراد فرديا أو جماعيا في مختلف الأنشطة للتأثير في السياسات العامة و تسيير الشفاف الموارد لتحقيق التنمية على جميع الأصعدة، كما أنه يعبر عن حرية الأفراد و الجماعات كحرية التعبير عن التطلعات الفكرية و حق الدخول للموارد العامة و الحصول عليها، و حرية المبادرة و المساهمة في تنمية المجتمع، لذلك فهو يؤمن بيئة مساعدة و منظمة للعمل الإنساني غير الربحي يعمل فيها الناس باختيارهم الخاص، مما يساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيد للحكم من خلال علاقات بين الفرد و الحكومة من خلال تعبئتها لأفضل الجهود الفردية و الجماعية و التي يمكن استخدامها وفق الآليات التالية¹:

-التأثير على السياسات العامة من خلال تعبئة جهود جماعات من المواطنين و حملها على المشاركة في الشأن العام؛

-مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة، على أداء أفضل للخدمات العامة و تحقيق رضى المواطنين؛

-تعميق المساءلة و الشفافية عبر نشر المعلومات و السماح بتداولها على نطاق واسع؛

-العمل على تحقيق العدالة و المساواة أمام القانون و حماية المواطنين من تعسف السلطة؛

-تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال إكساب أعضائها قيم الحوار و قبول الآخر و مساءلة القيادات الحكومة²

و تكمن أهمية مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي في ما يلي³:

1- يعتبر الإطار الأنسب لتمثيل شرائح كبيرة من المواطنين يتقاسمون نفس الانشغالات المتعلقة بحياتهم اليومية، ويستطيعون من خلاله المشاركة في صياغة القرارات المتعلقة بتسيير الشأن المحلي وتنفيذها، حيث يرى الكثير أن مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار العمومي قد تكون أثناء صياغة القرار أو في مرحلة تنفيذه، أو هما معا.

2- يستطيع المجتمع المدني ممارسة الضغط على الجهات الرسمية بالنقد والرقابة لضمان شفافية تسييرها للشأن العمومي على المستوى المحلي، يقول " الكسيس توكفيل " : " لا بد من عين فاحصة ومستقلة، هذه العين الفاحصة ليست سوى مجموعة متعددة من الجمعيات المدنية الدائمة اليقظة والقائمة على التنظيم الذاتي، وهي الضرورة اللازمة لدعم الديمقراطية وتحقيق غاياتها في إشراك النسبة الأكبر من المجتمع في مؤسسات الدولة أو مراقبتها ".

3- إن تفعيل دور المجتمع المدني يتيح للسلطات المحلية إطارا ملائما للحوار وحل المشاكل اليومية للمواطن بشكل يساهم في دعم الثقة بينها وبين المواطنين.

4 - إن مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام من خلال الجمعيات يؤدي إلى تجميع الطاقات وتبادل الآراء للوصول إلى الآليات المناسبة للتكفل بانشغالاتهم، وتضمينها في مطالب تتكفل هذه التنظيمات بتبليغها

¹ زهير عبد الكريم الكايد، المرجع سابق، ص 48.

² قوي بوحنية، المرجع سابق، ص 14.

³ الأيمن سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية دراسة حالي الجزائر والمغرب، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 17،

جوان 2017، ص 245.

للجهات الرسمية لتجسدها في مشاريعها ومخططاتها التنموية ، مما يجعل هذه المخططات انعكاسا لمقترحات المواطنين ورغباتهم وتحظى بقبولهم.

5- إن مشاركة المجتمع المدني تعتبر شرطا أساسيا لإرساء قواعد الحكم الراشد باعتباره أحد أطراف الحكم الراشد .

فالحكامة تتطلب التعاون بين الحكومات و منظمات المجتمع المدني ما يثبت وجود علاقة تكاملية و تداخلية بين المجتمع المدني و الرشادة السياسية فلا يمكن أن تكون رشادة سياسية و حقيقية و نزيهة لتسيير الشؤون العامة و تنفيذ استراتيجيات التنمية و فق أسس ديمقراطية من دون توفر مؤسسات المجتمع المدني، التي تعمل على تنمية العلاقة بين الحاكم و المحكوم و تكون الوسيلة الحارسة على التسيير الفعال للموارد الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، حيث يعد المجتمع المدني محفزا للتغيير السياسي وعامل مباشر لتحقيق الانسجام الاجتماعي¹.

و مؤسسات المجتمع المدني لا تسعى للوصول إلى السلطة إلا أنها تلعب دور سياسي بارز يتمثل في تنمية الثقافة السياسية من خلال غرس حب الوطن والتضحية من أجله وغرس قيم المشاركة، بما يدعم قيم التحول الديمقراطي فضلا عن قيامها بدور أساسي في تربية المواطنين وتدريبهم عمليا وإكسابهم خبرة الممارسة الديمقراطية وتطوير ثقافة شعبية لدى الناس تقوم على إعلاء أهمية تنظيم الجهود الذاتية والمبادرات التطوعية في صياغة تنظيمية خلاقة تؤدي إلى الارتقاء بالوعي السياسي، وبالثقافة السياسية وبما يدفع الناس إلى المشاركة الجادة في صناعة القرار السياسي وفي التأثير على سياسات الدولة والملاحظ أن النقابات المهنية تؤدي هذه الأدوار بشكل أكبر نسبيا تلمها الجمعيات الوطنية ثم الجمعيات بأنواعها المختلفة والتي تنخرط في العمل العام من خلا ما تقوم به من أنشطة تنموية².

المطلب الثاني/ مستويات الحكامة :

يتفق الكثير على أن للحكامة ثلاث مستويات أساسية أو مناطق مكانية هي كالآتي :

الفرع الأول/الحكامة الوطنية:

يعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بقوله هي :مجموع العمليات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة وتطبيقها ،وهي نتيجة العلاقات والتفاعلات الشبكية بين مختلف الفواعل الاجتماعيين التي تنطوي على المساومات التي من خلالها يتقرر من يقدم الخدمات المحلية، والزمن والطريقة التي تتم بها تسيير الشؤون المحلية وعليه فالحكامة المحلية أشمل من الحكامة لأنها تتعلق بكيفية التخطيط وإدارة الخدمات وتنظيمها في إطار النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي³.

وهناك من يصفها بقوله هي تلك الحكامة التي توجد في المجتمع الواحد ويعبر عنها البعض بأنها الحق الخاص للحكومة والتي تضم عدة مستويات الوطني الولاية أو المحافظة شبه المنطقة والضواحي ،ويمكن إضافة مستوى الحي أيضا ،حيث تهتم الحكامة على مستوى الحي بكيفية مشاركة العناصر الأخرى مع مؤسسات المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرارات في الشؤون ذات الاهتمام العام⁴.

وعرفت الحكامة المحلية كذلك بأنها:" استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية . والاجتماعية على المستوى المحلي" ،وكما يوضح الإعلان الذي

¹ خيرة بن عبد العزيز ، المرجع سابق ، ص46 .

² مجدوب عبد المؤمن و هماش لمن، المرجع السابق ،ص122.

³ بن صغير عبد العظيم، عثمان صفاء، دور مؤسسات المجتمع المدني المحلي في إرساء مبادئ الحوكمة المحلية، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015، ص323.

⁴ بن عبد لعزیز خيرة، المرجع السابق، ص31.

صدر عن الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي ، عقد في صوفيا ديسمبر 1996 عناصر الحكامة المحلية على النحو التالي¹:

-نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون؛

-لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛

-مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي؛

-تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

وللحكامة المحلية مجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من النظم الإدارية للدولة²:

-المشاركة المحلية:وتعني توفير السبل والآليات للمواطنين المحليين للمساهمة في عملية صنع القرار إما بطريقة مباشرة أو عن طريق مجالس محلية منتخبة.

- المساءلة:بمعنى خضوع صناعات القرار على المستوى المحلي للمساءلة من طرف المواطنين والأطراف التي لها علاقة بالقرارات المتخذة .

الشرعية:بمعنى ممارسة السلطات المحلية لاختصاصاتها ومهامها في إطار القواعد وإجراءات مقبولة تستند إلى حكم العدالة .

الكفاءة والفعالية:هي قدرة الهيئات على تحويل الموارد المتاحة إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين وتحقيق نتائج أفضل.

الشفافية: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها للجميع ، حتى يتسنى لها تقييم فعالية الأجهزة المحلية وتعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة .

الاستجابة:وهي محاولة الهيئة المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة شفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

وللحكامة المحلية هي الأخرى فواعل تتمثل في دولة فاعلة القدرة ،سلطات محلية مؤهلة ومجتمع مدني مشترك وقطاع خاص تنافسي

الفرع الثاني/الحكامة المؤسسية :

تعرف بأنها النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال الشركة و مراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها و الوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية و النزاهة و الشفافية³.

هذا النمط يشكل الأنشطة للمؤسسات المساهمة والغير مساهمة التي عادة ما تكون مسئولة أمام مجالس الإدارة،حيث أن بعض من تلك المؤسسات مملوكة ومدارة من قبل القطاع الخاص كمؤسسات الأعمال،والبعض الأخر منها تكو ذات ملكية عامة مثل المستشفيات المدارس،المؤسسات العامة الحكومية،فقطايا الحكامة تهتم بدور مجالس الإدارة وعلاقتها بالإدارة العليا التنفيذية، ومسؤولياتهم اتجاه المساهمين ،وعلى الصعيد العالمي لا يوجد تعريف موحد متفق عليه بين كافة الاقتصاديين والقانونيين والمحللين لهذا المفهوم ويرجع ذلك إلى تداخل العديد من الأمور التنظيمية الاقتصادية،لكن بصفة عامة يمكننا القول أن مفهوم الحكامة المؤسسية يعني إيجاد وتنظيم التطبيقات والممارسات السليمة للقائمين على إدارة الشركة بما يحافظ على حقوق حملة الأسهم والسندات والعاملين بالشركة وأصحاب المصالح وغيرهم وذلك عن طريق الالتزام بتطبيق معايير الإفصاح والشفافية.

¹رجوي عائشة، الحكم الراشد المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر،مجلة أبعاد،جامعة وهران ،العدد 4،جانفي 2017،ص180.

²بن الصغير عبد العظيم،عثمان صفاء،المرجع السابق،ص324 325 326.

³عبد الوهاب نصر علي و شحاتة السيد شحاتة، "مراجعة الحسابات و حوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية و الدولية المعاصرة"، الدار

الجامعية، الإسكندرية،ب ط،2006 ص 18.

فمفهوم الحكامة المؤسسية تشير إلى القواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة وبين حملة الأسهم والسندات وأصحاب المصالح وقد حددت مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي معايير عامة أساسية لدعم الحكامة المؤسسية:

- 1- الممارسات المقبولة للحكامة.
- 2- خطوات إضافية لضمان الحكامة الجيدة.
- 3- إسهامات أساسية لتحسين الحكم الجيد محليا.
- 4- القيادة¹.

وتلقى مفهوم حكامة المؤسسات اهتمام كبيرا وخاصة في الآونة الأخيرة، وذلك بعد الأزمات المالية والانهيارات الاقتصادية من قبل الدول الناشئة والمتقدمة، بالإضافة إلى ظاهرة العولمة وتحرير التجارة العالمية وفتح الحدود والقيود أمام تدفقات رؤوس الأموال بين مختلف دول العالم عن طريق الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وتغيير في هيكلية ملكية الشركات، كل هذه العوامل أدت إلى حتمية حكامة الشركات، لذا سعت معظم الدول إلى البحث عن آليات واعتماد مبادئ تسمح بحماية حقوق المساهمين و ترشيد قرارات أصحاب المصالح أي تعمل على ضبط الواجبات والمسؤوليات².

وحرصت المنظمات الدولية على إصدار مبادئ لتطبيق مفهوم الحكامة المؤسسية ، كما حظيت بدعم من حكومات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في السنوات الأخيرة ومن أهم هذه المنظمات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي أصدرت خمسة مبادئ سنة 1999 ، وتم تعديلها سنة 2004 بإضافة مبدأ سادس و تتمثل فيما يلي:³

- ضمان وجود أساس لإطار فعال لحكامة الشركات.
- حفظ حقوق جميع المساهمين.
- المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين.
- دور أصحاب المصلحة في حكامة الشركات.
- الإفصاح والشفافية.
- مسؤوليات مجلس الإدارة.

الفرع الثالث/الحكامة العالمية:

هنا تكون الحكامة في المجال العالمي، تتعامل مع قضايا خارج مجالات الإدارة الحكومية الواحدة، نظرا لما فرضته العولمة من علاقات اجتماعية تتجاوز الجغرافيا الإقليمية بشكل كبير، فأصبح الحكم إقليميا غير عملي، فالحكومات الوطنية والمحلية غير قادرة تماما في حد ذاتها على التنظيم الفعال لبعض الظواهر مثل وسائل الإعلام العالمية، والمشاكل البيئية والمالية العالمية، فالتدفقات عبر الحدود لا يمكن أن تكون مرتبطة بالفضاءات الإقليمية المحددة بدقة كالتي تسعى فيها الدولة إلى ممارسة سيطرة كاملة من جانب واحد، وعلاوة على ذلك أعطيت الشبكات ما فوق الوطنية ولاءات عبر الحدود تتخطى الجنس والطبقة والعرق، والتي تكمل بعض المجالات تتجاوز الدولة القومية بالإضافة إلى ذلك أخذت العولمة المعاصرة على نحو متزايد إعطاء القيم كحقوق الإنسان والسلامة البيئية أولوية أعلى من سيادة الدولة.

فالتعامل مع مفهوم الحكامة العالمية ليس حجة عن زوال الدولة (الإقليمية) وإنما هي عبارة عن انهيار سيطرة الدولة على الوضع السائد من الحكم والجماعة في القيادة و التنسيق كآليات المراقبة وبهذا

¹ بن عبد العزيز خيرة، المرجع السابق، ص 32.

² بن شهيدة فضيلة رضباني محمد، مجلة دفاتر بواذكس، العدد رقم 07، مارس 2017، ص 39.

³ المرجع نفسه، ص ص 41 42 .

يتجاوز مفهوم الحكم المعاصر مفهوم الدولة، فهو حكم متعدد الطبقات يشمل ويهتم بالعمليات المحلية دون الدولية وفوق الإقليمية وأصبحت السلطة التنظيمية إلى حد كبير أكثر انتشاراً ولا مركزية لذا فإن الكثير من التدفقات العالمية لا تحدث من خلال عمل الدولة من جانب واحد، بل من خلال مشاورات الحكومة، والتنسيق الدولي والتعاون الكبير بين معظم الدول في الحكم على مستول العالم من خلال الشبكات العابرة للحكومات في مجالات السياسات الاقتصادية والبيئية¹.

فالحكامة العالمية إذا هي (مجموع العمليات الفردية والمؤسسية العامة والخاصة التي تسير مصالحها المشتركة، وهي عمليات مستمرة تحمل صراعات واهتمامات مختلفة من الممكن أن تسوى عن طريق الفعل الجماعي والفعل التعاوني) ، إذا فالمنافسة في تحقيق المصالح يولد صراعاً حتمياً يقتضي حله بالفعل الجماعي والتعاوني بين الدول.

وهناك تعريف آخر أكثر تحديداً يرى أن المثل الأعلى للحكامة العالمية هو: عملية القيادة التعاونية التي تجمع بين الحكومات الوطنية والمؤسسات العامة المتعددة الأطراف، والمجتمع المدني لتحقيق الأهداف المقبولة عموماً، إنها توفر التوجيه الاستراتيجي ثم قيادة الطاقات الجماعية لمواجهة التحديات العالمية ولكي تكون فعالة يجب أن تكون الحكامة العالمية شاملة، وديناميكية، وقادرة على بلوغ الحدود والمصالح الوطنية والقطاعية، و يجب أن تعمل من خلال القوة الناعمة بدلاً من القوة الصلبة. وإنها يجب أن تكون أكثر ديمقراطية من النظام الشمولي، سياسية أكثر من بيروقراطية، ومتكاملة أكثر من متخصصة (وبالتالي، فأطراف هذه الحكامة العالمية هم الهيئات الدولية التي تقف مقام التوجيه والقيادة، الحكومات الوطنية، المجتمع المدني الذي يعد من وسائل اختراق الدولة الوطنية لإحداث تغييرات داخلية، فهي ما يسمونه بالوسائل الناعمة للسيطرة على الشعوب وتعد بديلاً ناجحاً للقوة الصلبة أي الحرب.

إذا نحن أمام وصاية عالمية على الدول الوطنية والتي وضعت في نفس مستوى المؤسسات والمجتمع المدني، وفي هذا اضمحلال لسلطة الدولة الوطنية لحساب الفواعل الدولية التي تحدد كيفية التغيير بما أسمته القوة الناعمة في مواجهة الأنظمة الشمولية والممارسات البيروقراطية، وهي آليات سياسية ديمقراطية تشمل قطاعات واسعة في الدولة، سياسية واقتصادية وإدارية وحتى مؤسسات المجتمع المدني².

المبحث الثالث/ المعايير الدولية للحكامة :

المطلب الأول/ المشاركة:

تعد المشاركة عنصراً أساسياً في الحكامة تقوم على عنصر المساهمة في الشؤون العامة وفي كل صغيرة والاطلاع عليها .

الفرع الأول/ تعريفها :

تعبر عن مجموعة من التصرفات الإدارية التي تستهدف التأثير في عملية صنع السياسات العامة، وإدارة شؤون المجتمع وكذا تلك التي يتم من خلالها اختيار القيادات السياسية على كافة المستويات الحكومية من قومية ومحلية، وكذا بغض النظر عما إذا كانت هذه التصرفات منظمة أو غير منظمة، مؤقتة و مشروعاً أو غير مشروعاً وسوءاً نجحت في بلوغ أهدافها أو لم تنجح³.

¹ ابن عبد العزيز خيرة، المرجع السابق، ص 33.

² صليحة بو البردعة، البعد الأيديولوجي والثقافي للحكم الراشد دراسة تحليلية نقدية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، مجلة الشريعة والاقتصاد، العدد 11، جوان 2017، ص 519-520.

³ فليبرو، علم الاجتماع السياسي، ت ر: محمد عرب صاسيلا، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ب ط، 1998، ص 301.

كما تعني المشاركة السياسية أي عمل تطوعي من جانب المواطن بهدف التأثير على اختيار السياسات العامة وإدارة الشؤون العامة أو اختيار القادة السياسيين على أي مستوى حكومي أو قومي.¹ ويمكننا تحديد معنى المشاركة بأنها منح المواطنين فرص متساوية لتحديد طبيعة نظام الحكم والمساهمة في تقرير مصير بلادهم سياسيا واقتصاديا واجتماعيا على النحو الذي يرغبون الحياة في ظله، ومنه تتبلور المشاركة من خلال ثلاثة مظاهر أو خصائص هي:²

الفعل: ويقصد به الحركة النشيطة والفعالة للجماهير لتحقيق هدف أو عدة أهداف معينة.

التطوع: ويقصد به أن يقوم المواطنين بعملية المشاركة طوعا واختيارا منهم، في انجاز أهداف وقضايا مجتمعهم بعيدا عن أي لون من ألوان الضغط والإكراه.

الاختيار: ونعني به إعطاء الحق للمشاركين بتقديم المساندة والتعضيد للعمل السياسي والقادة السياسيين في حالة تعارض العمل السياسي والجهود الحكومية مع مصالحهم وأهدافهم.

الفرع الثاني/أنواع المشاركة³.

أولا/ المشاركة الاجتماعية:

على أنها تلك الأنشطة التي تهدف إلى التغلب على بعض المشكلات العلمية اليومية، وتسهم في تحقيق قدر من التضامن والتكافل بين أعضاء المجتمع وذلك في مجالين أساسيين.

- المشاركة الاقتصادية:

هي مشاركة الجماهير في مشاريع التنمية الاقتصادية وذلك بالمساهمة في وضع قراراتها وتمويلها وتنفيذها، كما قد تعني الأنشطة التي تقوم بها الجماهير لدعم الاقتصاد القومي مثل دفع الضرائب والرسوم وغيرها . كما قد تعني أن يقوم الفرد بضبط إنفاقه بحيث يكون استهلاكه في حدود دخله وبما يسمح له بوجود فائض على الدوام بدعم الاقتصاد الوطني، مع توفر درجة من الوعي تجعله يقاطع التجار الذين يغالون في رفع الأسعار أو يحجبون سلعا معينة عن المستهلكين.

- المشاركة الإدارية:

يذهب البعض إلى اعتبار هذا النوع من المشاركة يظهر في الإدارة وذلك من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين في اتخاذ وتنفيذ القرارات السياسية التي تمس مصالحهم الذاتية، بما يحقق الصالح العام للدولة ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقدم المواطنين نوعين من المشاركة هما:

- المشاركة في التعبير عن وجهة نظر الجماعة المحلية.

- المشاركة في التقديم الفعلي للخدمات.

ثانيا/المشاركة السياسية:

تعني تلك الأنشطة الإدارية التي يقوم بها المواطنون بهدف التأثير بشكل مباشر أو غير مباشر في عملية اختيار الحكام أو التأثير في القرارات أو السياسات التي يتخذونها.

أصبحت المشاركة السياسية تمثل موضوعا محوريا من موضوعات علم السياسة وذلك انطلاقا من عدة اعتبارات، وبصفتها تمثل إسهاما حقيقيا في انشغال المواطن بالمسائل السياسية داخل نطاق مجتمعه سواء كان هذا الانشغال يتم عن طريق التأييد أو الرفض.

¹ عبد العزيز إبراهيم عيسى ، محمد محمد عبد الله عمارة ، السياسة بين النمذجة والمحاكاة ، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، ط1 ، 2004 ، ص178 .

² أحمد بنيني ، المرجع السابق ، ص7.

³ عبد العزيز إبراهيم عيسى ، محمد محمد عبد الله عمارة ، المرجع السابق، ص179.

وانظر أحمد بنيني ، المرجع السابق ، ص10.

وقد اتفق الكثير من الكتاب أن المشاركة السياسية تعبر عن أنشطة وأعمال تستهدف اختيار الحكام، والتأثير في القرارات الحكومية، وصنع السياسة العامة، فيعرفها " فيريرا " و " كيم " بأنها "تشير إلى الأفعال القانونية التي يقوم بها مواطنون نحو التأثير على اختيار الأفراد الحكوميين أو الأفعال التي يقومون بها، أما " جرينشين " فيعرف المشاركة السياسية بأنها " :مجال تلك الأنشطة التي تأتي في فترة الانتخابات، والتي بواسطتها يحاول المواطنون التأثير على القرارات الحكومية التي تتعلق بالمشكلات التي تهمهم.¹

أما محي سليمان فيعرفها بأنها: "الجهود الاختيارية أو التطوعية التي يبذلها أفراد المجتمع بهدف التأثير على بناء القوة في المجتمع أو الإسهام في صنع القرارات الخاصة في المجتمع، وتتم هذه المشاركة في صور متعددة بدءا بالاهتمام بأمور المجتمع والمعرفة السياسية، وانتهاء بالعنف السياسي"²

الفرع الثالث/فواعل المشاركة:

يسعى الفرد إلى المشاركة السياسية من خلال قنوات مختلفة يتمكن بموجبها من المساهمة في صنع القرارات و السياسات العامة والتأثير فيها أو اختيار من ينوب عنهم أو يمثله في صنع تلك السياسات العامة والمواطن هنا يبقى في إطار المراقب لتلك السياسات والقرارات، ويأتي ذلك من خلال أدوات مختلفة للمشاركة السياسية مع مراعاة خصوصيات كل مجتمع من المجتمعات.

أولا/الأحزاب السياسية:

يعرف الحزب السياسي:"على أنه مجموعة من الناس ينظمهم تنظيم معين، وتجمعهم مبادئ ومصالح معينة، ويهدفون للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها"³

أخذت الأحزاب السياسية في الفكر الديمقراطي على عاتقها مهمة التأثير في سير المسار السياسي للدولة، وذلك عن طريق مشاركتها في صياغة البرامج و السياسة العامة للدولة، وكذا بما لها من دور في تفعيل وتنشيط المشاركة السياسية للمواطن عن طريق تثقيفه سياسيا وحمله على المشاركة الفعلية في الانتخابات ، وانطلاقا من هذه الأهمية التي ظهرت بها هذه الأحزاب السياسية في المجال السياسي، وبما لها من تأثير كذلك على المجالين الاقتصادي والاجتماعي، فقد كان الكثير من المفكرين والمنظرين والسياسيين أن نبذوا اهتمامهم بهذه الظاهرة، وهو ما تبلور في إطار علم الاجتماع، إلا أن هذا الموضوع لم يأخذ انطلاقته الحقيقية إلا من خلال مؤلف الأحزاب السياسية المفكر الفرنسي موريس دوفرجي بتصنيف شامل لهذه الأحزاب، واتسعت هذه الدراسة لتظهر عدة تعاريف لهذه الأحزاب، وإن كانت كلها تصب في خانة واحدة نستشفها من هلال سرد البعض منها، فعالم الاجتماع الأمريكي روبرت ماكييف يعرف الحزب السياسي على أنه " عبارة عن هيئة منظمة تسعى إلى مساندة بعض المبادئ أو تدعيمها ، أو هيئة سياسية تحاول من خلال القنوات، و الوسائل الدستورية الشرعية أن يكون لها دور مؤثر وفعال في النشاط المحكوم.⁴

أما بتيامين كونستان يعرف الحزب السياسي بأنه: "اتحاد أشخاص يعتنقون المبادئ والسياسة نفسها."⁵

ثانيا/الجماعات الضاغطة:

وإذا ألقينا نظرة على الجماعات من الناحية التاريخية، نجد قد مرت بمراحل مختلفة اكتسبتها مفاهيم متغايرة بحسب كل مرحلة.نفى اليونان القديم، كان الفلاسفة اليونانيون لا يعطون أهمية إلا لنوع واحد من التجمعات البشرية وهو مجتمع المدينة، وكانوا يرون في المدينة والدولة، والمجتمع

¹ طارق محمد عبد الوهاب ، المرجع سابق ، ص107، 108 .

² طارق محمد عبد الوهاب ، المرجع السابق، ص110.

³ محمد السويدي ، علم الاجتماع السياسي -ميدانه و قضاياها. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط . 1988، ص.8.

⁴ المرجع نفسه ، ص91 .

⁵ المرجع نفسه ص95 .

شيئا واحدا، وكان الفيلسوف أرسطو يرى في الأسرة الوحدة الإجتماعية الأولى في هذه المدينة أو هذا الكائن العام.

وفي العهد الروماني كان التفكير الروماني متأثرا بالفكر اليوناني إلى حد كبير إلا أنه يرى أن الإنسانية بكاملها ينبغي أن تكون مجتمعا واحدا، ونادى بإلغاء الحدود السياسية التي قسمت الإنسانية إلى جماعات إنسانية متنافرة¹

وفي إطار علاقة السلطة بالديمقراطية ولكي تدعم قدرتها كثيرا ما تعتمد على الضغط والإكراه وأن أساليب هذا القهر والإكراه قد تطورت مع الزمن، خاصة في العصر الحديث، حيث أصبح الإكراه يتم بطرق غير مباشرة، بفضل الدعاية ووسائل وفي إطار علاقة السلطة بالديمقراطية ولكي تدعم قدرتها كثيرا ما تعتمد على الضغط والإكراه وأن أساليب هذا القهر والإكراه قد تطورت مع الزمن، خاصة في العصر الحديث، حيث أصبح الإكراه يتم بطرق غير مباشرة، بفضل الدعاية ووسائل الإعلام المختلفة ولا يتم ذلك إلا بقبول الأفراد لمختلف الإجراءات التي تصنعها الدولة كما لا يمكن لهذه الإجراءات أن توضع موضع التنفيذ إلا بتعاون الأفراد مع السلطة، وهذا التعاون مع السلطة يكتسي صورا مختلفة من المشاركة وإتاحة الفرصة للتعبير عن الرغبات والآراء المختلفة، وهو ما تتطلبه الديمقراطية فإذا كان أساس الديمقراطية هو سيادة الشعب، والحكومة القائمة هي حكومة الأغلبية، فلا بد من ضمانات تحفظ حقوق الأقلية، ومن هذه الحقوق حرية التعبير عن هذه الحقوق عن طريق الصحافة، وتكوين الجمعيات لذلك يتساءل الفقيه بيردو ندري² بقوله بأي مبدأ يمنع شرعية الجماعات الضاغطة في نظام ديمقراطي، إذ ما دام النظام أي النظام الديمقراطي يعطي للشعب حرية التعبير عن رغباته، فلا يمكن منعه من استعمال الوسائل التي يستطيع بها التعبير عن رغباته، فحرية الرأي والتعبير وتكوين الجمعيات لم تكن هي أساس الحرية السياسية، إذا كانت السلطة تستطيع إرضاء وتلبية طلبات الجماعة، فهذا لا يثير مشكلة وكل ما يبقى هو تنظيم نشاط هذه الجماعة، ومصادر تمويلها أما إذا كانت تفرض إدارتها على السلطة، ولا يمكن رفض طلبها فهنا يثور المشكل لأن السلطة نفسها تصبح مهددة فقد يختل التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نتيجة ضغط هذه الجماعات، فقد تضطر السلطة التنفيذية إرضاء لهذه القوى الضاغطة إلى تحضير مشاريع جديدة بصورة سريعة ودون دراسة كافية، كما أن السلطة التشريعية قد ترى في كثرة الإضرابات دليلا على عجز السلطة التنفيذية، وعدم قدرتها على معالجة الأمور فتطالب بتنحيها مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، إن الديمقراطية التقليدية لم تكن تقبل الاعتراف إلا بإرادة واحدة هي إرادة الأمة بلسان ممثلها، أما الآن فإن هناك إرادتين، إرادة الحاكمين من جهة وإرادة المحكومين من جهة أخرى، وينتج عن هذا أن السلطة القانونية للدولة قد لا تتناسب وإرادة الشعب، وهذا هو الذي يفسر بروز هذه الظاهرة الجديدة ظاهرة السلطة الفعلية التي أصبحت تطبع جميع الأنظمة المعاصرة بطابع خاص. وللتوفيق بين المصالح المختلفة تعمل السلطة على محاولة إدماج المصالح المتعارضة وتنظيمها، وذلك بطرق مختلفة لتضييق هوة الخلافات وتخفيف الصراعات بين هذه المصالح، فالجماعة تحتاج إلى استمرار العلاقة بينها وبين السلطة من أجل عرض مطالبها وطرح وجهات نظرها، كما أن السلطة تحتاج إلى معلومات وإيضاحات من هذه الجماعات حول سياستها ومشاريعها، وقد يكون التفاوض وكذلك التشاور وسيلة مفيدة للطرفين يتم عن طريقها حل الكثير من المشاكل³ كما أن هناك صور أخرى لإدماج المصالح، تتمثل في إنشاء أجهزة استشارية بطريقة

¹ فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ب ط، 1998، ص 116.

² فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط، 1998، ص 124.

³ المرجع نفسه، ص 130.

شرعية تمثل المصالح الخاصة، وهنا تصبح هذه الجماعات على اتصال وثيق بإجراءات السلطة، وبالتالي لا يبقى عملها مجرد ضغط وتأثير من الخارج، بل مشاركة وتعاون مع السلطة في حل المشاكل.

أما التنظيم فهو يعني محاولة إدخال هذه الجماعات الضاغطة في الإطار الشرعي وذلك يجعلها تعمل بشكل علني ومنظم، ووفق الأساليب القانونية التي تصنعها السلطة ويوجد بذلك من انحرافاتها وأساليبها غير الشرعية، خاصة وأن طريقة تمويل هذه الجماعات تبقى مجهولة في أغلب الأحوال والدساتير عادة لا تنص على الجماعات الضاغطة بصفة صريحة وإنما تشير إلى حرية الشعب في ممارسة حقوقه للتعبير عن آرائه بواسطة ممثليه ومنظماته.

ثالثا/المواطن:

إن المواطن له الحق في المساهمة في أمور الجماعة قاصرا على فئات معينة، فقد حققت الثورة الديمقراطية حق الفرد في هذه المساهمة مهما كان مركزه وانتمائه في المجتمع بأوسع نطاق دون عائق قانوني أو طبقي. والمواطن لا يسعى إلى إيجاد ديمقراطية بإحداث ثورة قانونية فحسب، بل يتجاوز ذلك إلى إحداث ثورة سياسية تتفاعل معها مختلف الاتجاهات والاعتقادات الفكرية والنفسية، ذلك أن المواطن في علاقته بالدولة والنظام السياسي السائد يتنازعه بعدين لهذه العلاقة، ففي البعد الأول نبدي اندماجه وتلاؤمه وفي البعد الثاني نبدي معارضته ورفضه.

وفي الواقع فإنه في كل المجتمعات، نجد أن الفرد تحتفظ في علاقته بالمجتمع الذي يعيش فيه بهذين البعدين: الاندماج من ناحية والمعارضة من ناحية ثانية على أن مدى التوازن بين هذين البعدين يتجلى بصورة أكثر وضوحا في الدول ذات النظام الديمقراطي الحقيقي¹.

بسبب تمكن الفرد فيها بشكل حر في تنمية أذواقه الشخصية وإشباع حاجياته المختلفة باستهلاك كاف، وهذا يحمله إلى الميل أكثر نحو الاندماج من ميله إلى المعارضة، أو قد يترك هذه المعارضة لتتوحد عنه فيها أحزاب سياسية أو جماعات أخرى متواجدة على الساحة السياسية.

وتتضح مكانة المواطن في المجتمع السياسي عن طريق المشاركة السياسية التي يمارسها عن قناعة منه لكي يلعب دوره في اختيار الحكام وفي صياغة السياسة العامة وهو من أجل ذلك يبدي مشاركته في الانتخابات كأفضل وسيلة لديه ليبدلي برأيه ويمارس تأثيره في بعض القضايا والشؤون العامة، ويضمن بواسطته ذلك مشاركته في الاختيار السليم للحكام والممثلين.

وحتى وإن كانت هذه المشاركة السياسية للمواطن تمتد على نشاطات أخرى غير الانتخاب كتقلد منصب سياسي أو الاشتراك في المظاهرات العامة مثلا، فإنه ما من شك أن المشاركة الانتخابية أو الانضمام إلى حزب سياسي يمثلان أهم سمات المشاركة السياسية للمواطن في الدولة الديمقراطية.

كما أن انتشار الجمعيات المختلفة غير النقابية والحزبية أصبح من المظاهر البارزة في الحياة المعاصرة، إذ منذ توسيع النظرية الحقوقية للمواطن في إطار التطور الذي عرفته الحركة الدستورية العالمية تأكدت إمكانية إنشاء مثل هذه الجمعيات فالاعتراف بحرية الاجتماع والتعبير وإنشاء الجمعيات تشير إليه معظم دساتير الدول حاليا.

ومن ثم فالفعاليات الجماعية التي تظهر ضمن المجتمع بمختلف فئاته بفعل بلوغ مجموعات كبيرة من الأفراد مستويات معتبرة في الميادين الثقافية والاجتماعية الرياضية وغيرها، قد يدفعها هذا إلى الرغبة في فرض وجودها بالتعبير علنيا عن آرائها واهتماماتها ولعب دورها في الحياة المدنية بصفة عامة، وإذا هي لم تجد الوسط الذي يسمح لها بالتعبير عن آرائها واهتماماتها هذه، فإن وجودها يصبح دون هدف ظاهر وعليه

¹ فيليب برو، المرجع سابق، ص 232.

ظهرت فكرة الجمعيات بشكلها المنظم والمعترف به قانوناً بمثابة الإطار الوحيد الذي يسمح لهذه الجمعيات بإبراز مساهماتها المختلفة في الحياة المدنية للمجتمع والدولة¹.

وإذا كانت كل جمعية تنشط في إطار الغرض المنشئة من أجله، فإنه بصفة عامة كل الجمعيات تشارك في أداء الدور الاجتماعي والمدني كقاعدة عامة تساهم من خلالها في تفعيل صور المشاركة المدنية للمواطن بما يساهم في تحقيق النفع العام ولكافة فئات المجتمع.

لقد برزت أوسع خطوات التقدم في دراسة الأحداث الاجتماعية إبان ظهور الأزمات، فطبيعة أي مجتمع والقيم التي تسيطر على سلوكه والحاجات التي يسعى دوماً إلى تحقيقها تتأثر وتتفاعل مع أي تحول في المزاج العام ومن ثم تصبح الحاجة إلى التغيير تفرضها القيم الاجتماعية التي تؤثر هي الأخرى في الطابع العام والسياسي، فمن المؤكد في الوقت الراهن، أن أي تطور في الاتجاه الديمقراطي يرتبط حتماً بمدى التطور الحاصل في توجهات التفكير المدني لدى المواطن وتجمع ذلك أن نوعية هذا التفكير هي العامل الأساسي الذي يثري شخصية الفرد وينمي فيه ملكاته الذهنية والإبداعية، ويمده بالاستعداد النفسي والذاتي للإسهام في تسيير الشؤون المدنية سيما تلك التي لها صلة مباشرة بمصالحه المحلية. ومهما يكن، فإن اهتمام الدولة بقضايا التفكير المدني للمواطنين بات أمراً حتمياً ما دام التفكير قد أصبح قيمة أساسية للفرد يتسنى له بواسطته الإسهام في مسار الحياة المدنية مساهمة فعالة.

إن أهمية المشاركة تعود إلى أنها من أهم خصائص المواطن في مجتمع ديمقراطي. ويرى ألكوك (ALCOK) هذه الخصائص تتضمن ما يلي:

1- يجب أن يعرف كمية من المعلومات حول السياسة وأن يدرك أن هذه المعرفة لها أهميتها بالنسبة له.

2- لا بد أن يعتقد أن له بعض التأثير على مسار الأحداث السياسية

يجب أن يعتقد أنه سوف يحصل على معاملة عادلة معقولة في كل من صنع السياسات الاتصالات الفردية مع ممثلي الحكومة.

4- يجب أن يكون له رأي خاص تجاه المؤسسات السياسية وممثليها.

وتكمن لأهمية المشاركة في تحديد الأهداف واختيار الوسائل بالنسبة لكل أنواع القضايا الاجتماعية، والمشاركة لا ترتبط بالأهداف الاجتماعية ولكنها أسلوب لتحديد الأهداف، واختيار الأولويات وتقرير الموارد التي تستخدم لتحقيق الأهداف، كما ينظر للمشاركة على أنها وسيلة تعليمية تعلم الفرد القيم الدينية، تنمي الذكاء والوجدان لجميع أفراد المجتمع تتيح لهم تعلم المسؤولية، وبهذا المعنى يكون للمشاركة أكثر من قيمة وظيفية²

يتمثل هذا العنصر فيما يتوفر لقرارات السلطة داخل المجتمع من صفة النفاذ وما تلتزم به من وعود انتخابية تتعلق بتحقيق الاستقرار والرفاه³.

المطلب الثاني/ حكم القانون:

يعني أن الجميع حكماً ومسئولين ومواطنين يخضعون للقانون ولا شيء يسمو على القانون ويجب أن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع وأن توافق هذه القوانين، لكن واقعنا المعاش يعطينا انطباعات ومعايير حقوق الإنسان تكون ضمانتها لها ولحريات الإنسان

¹ أحمد وهبان ، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية ، جامعة الإسكندرية :الدار الجامعية، مصر، ب ط ، 2003 ، ص34.

² طارق حمد عبد الوهاب ، سيكولوجية المشاركة السياسية ، دار غرب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة ، 1999 ، ص 17 .

³ أحمد وهبان ، المرجع السابق، ص32.

الطبيعية¹ بأن القانون في مجمله وروحه يعاني غياب التطبيق، وذلك بدءًا من مسطرته المعنية بتنظيم المرور، وانتهاءً بعدم محاسبة المسؤولين الذين اختلسوا أموال الشعب وما يزالوا يمارسون مهامهم، فلقد أصبحت مخالفة القوانين والنظم بين كثير من المواطنين وحتى المسؤولين أمرًا عاديًا، بل يدعو إلى المباهاة والتفاخر في كثير من الأحيان.

سياسة الدولة وفي هذا السياق، انتقد رئيس الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان بوجمعة غشير تعاملها مع أفراد الشعب وتطبيق القانون عليهم، مشيرًا في ذلك إلى وجود مسئولين اختلسوا أموال الشعب، ويزالون يمارسون مهامهم إلى اليوم، في الوقت الذي يحاكم فيه شاب بطل سرق هاتف نقال ويسجن، لأن طغيان الشخصية كما قال غيرت المؤسسات وفرضت نوعًا من الموالاتة للحاكم ومقريبه، وأصبحت هذه الأخيرة أي المؤسسات شكلية وتكاد تكون منعدمة.²

هذه الممارسات، أدت إلى اهتزاز هيبة القانون في أعين الناس، وأصبحوا لا يتوانون في كسره والتحايل عليه، لأنهم أصبحوا ينظرون إليه على أساس أنه سيف مسلط على رقابهم قبل أن يكون وسيلة لحمايتهم، وأن القانون ما هو إلا وسيلة لحماية أصحاب النفوذ. ونتيجة لهذا الوضع ظهرت العديد من السلوكيات الغير محمودة داخل المجتمع الجزائري، مثل: الرشوة، المحسوبية، الإختلاس، العمولة مما أدى إلى تعميق جذور الفساد وثقافته.

والفساد الذي ينعكس سلبيًا على منظومة القيم الأخلاقية والثقافية في المجتمع، كما أنه يزعزع سلم المبادئ التي تحكم المجتمع في علاقاته المتعددة، ويعيق التنمية في البلاد الشاملة والمحلية، فخطورة الفساد الحقيقية إذن تكمن في هدم القيم والأخلاق وتحويل مبادئ العلم والمنافسة إلى صفقات. فلقد أدى الفساد في الجزائر إلى غياب الوعي واللامبالاة، وعدم الاكتراث لعواقبه، كما أصبح عادة نتيجة انتشاره بشدة في المعاملات اليومية.

المطلب الثالث/المساءلة:

إذا كان الحاكم مسئولاً فهذا يعني أن هناك مرجعًا أعلى منه يملك الحق في مساءلته، وأن عليه أن

يجيب وأن يؤدي أمامه الحساب ففي النظام الديمقراطي الشعب هو المرجع الأعلى والأخير للحاكم³ وبما أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يمارسون السلطة الفعلية بعد أن كلفهم المواطنون بأمرها عن طريق الانتخاب، فإن منطلق هذه الآلية يقضي بأن يقوم هؤلاء المنتخبين بمراقبة أعمال الممثلين وممارستهم للتأكد من صحة تنفيذها، بما يتوافق مع الإرادة العامة، وبالتالي، فإن اهتمام المواطن بالشأن العام المحلي، وعنايته المتواصلة بقضايا ومجريات الحياة السياسية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، إنما يخلق جوًا عامًا من الرقابة الدائمة على المنتخبين من شأنه أن يسيطر على سلوكياتهم ويجعلهم يشعرون بأن عيون المواطنين متفتحة عليهم وساهرة على مصالحهم.

لكن إذا حللنا طبيعة العلاقة بين الناخب والمنتخب في الجزائر، نجد أن سلوكيات الطرفين غير الرشيدة نجد أن هذه الممارسات والمحكومة بالمحاباة والرشوة والمحسوبية المنحرفة أعطت معنى آخر لمفهوم القرب (بين المواطن والسلطة⁴)

بحيث يتحقق القرب البروتوكولي أو قرب المحاباة من خلال محاولة صانعي القرار إعطاء مظاهر خارجية توحى بنوع من التداخل البيئي بين الناخب والمنتخب، ويبحث هذا الأخير وذلك بناءً على احتراافية السياسية

¹ محمد غربي وآخرون، التحولات السياسية وإشكالية التنمية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الجزائر، ب. ط، دس. ن. ص 136.

² عائشة رحوي، المرجع السابق، ص 185.

³ أدونيس العكرة، التربية على المواطنة وشروطها في الدول المتجهة نحو الديمقراطية، دار الطليعة، بيروت، ط 1، 2007، ص 51.

⁴ محمد الغالي، سياسة القرب مؤشراً على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 53، 2006، ص 31.

في السبل التي تجعله أقرب من الحضور المتكرر الطقوسي أو الرمزي الذي يملأ جزء فيتحقق من ، «القرب الزبوني مهم من اعتقادهم وتوجيههم في اتجاهه كون أن صانع القرار أقرب منهم، أما خلال تمثل اعتقادين، يكمن الأول في تمثل المنتخَب نفسه، وكأنه يلعب دور الوسيط بين المواطن ومؤسسات الدولة، سواء كانت إدارية أم سياسية، ويكمن الثاني في كون الناخب يتمثل نفسه وكأنه زبون للمنتخَب مما يفرض على هذا الأخير التزاما معنويًا وماديًا بالوفاء بحاجيات ناخبيه، وبذلك، فالمواطن الذي أصبح زبونا عند ممثلة المنتخَب لا يمكنه مراقبته ومساءلته، لأن ما يجمعها هو المصلحة الخاصة وليست المصلحة العامة¹.

المطلب الرابع/ الشفافية:

ترمز إلى حق المواطن في التعرف والاطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة وتعتبر الحكومات والمؤسسات الاقتصادية المصدر الأساسي للمعلومات ويجب نشرها والاطلاع عليها بطريقة علنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة.²

والتدفق الحر للمعلومات، وانفتاح المؤسسات والعمليات المجتمعية مباشرة للمهتمين بها وتبني على تمكين المواطنين المحليين من الاطلاع على المعلومات الخاصة بالمشاريع التنموية، حتى يمكن مراقبتها المحلية وحرية الوصول إليها، فصعوبة الوصول إلى المعلومة الصحيحة وفي الوقت المناسب من المصادر الرئيسية للسلطات المحلية، هو الذي جعل المواطن يفقد الثقة في هذه السلطات ووسع الفجوة بين ها وبين المواطن. ، فبالرغم من وجود مراكز متخصصة في إصدار ونشر بيانات المعلومات حول ما تتوفر عليه الجزائر وفي حق المواطن في الاطلاع على هذه المعلومات، فمازالت الجزائر لم تصل إلى هذا المستوى³

المطلب الخامس/ الرؤية الإستراتيجية:

يجب أن يمتلك القادة والجمهور العام منظورا عريضا وطويل الأجل فيما يتعلق بالحكامة والتنمية البشرية المستدامة، مع الإحساس بما هو مطلوب لهذه التنمية. كما ينبغي أن يكون هناك فهم للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل وسطها ذلك المنظور.

وهذه العناصر تترابط ويعزز بعضها بعضًا، فلا يوجد أي منها بمفرده، فإمكانية الحصول على المعلومات ، تعني مزيد من الشفافية ومزيدا من المشاركة ومزيداً من فاعلية صنع القرار، كما أن اتساع نطاق المشاركة يسهم في كل من تبادل المعلومات اللازمة لفاعلية صنع القرار وفي شرعية صنع القرارات. والشرعية بدورها تعني فاعلية التنفيذ، وتشجع على المزيد من المشاركة، كذلك فإن استجابة المؤسسات تعني أنها لا بد وأن تتسم بالشفافية وأن تلتزم في عملها بسيادة القانون إذا ما أرادت أن تكون منصفة⁴.

المطلب السادس/ الاستجابة:

أن تسعى الأجهزة المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساندة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة، وبما أن الثقة بين المواطن والأجهزة المحلية مختلفة كما ذكرنا ، فإنه لا يمكن الحديث عن استجابة لا من طرف السلطات المحلية ولا من طرف المواطن حيث سيطرت على هذا الأخير مظاهر الاغتراب والانعزال عن المجتمع المحلي، مع عدم المشاركة في أي عمل تطوعي يدفع عجلة التنمية المحلية لأنه عنده شك في مصداقيتها

¹ رحوي عائشة، المرجع السابق، ص 185.

² هاني توفيق، الشفافية والمساءلة، رفاهية أم ضرورة، مجلة الإصلاح الاقتصادي، مصر، العدد 12، يناير 2008، ص 12.

³ محمد خليفة، إشكالية التنمية والحكم الراشد في الجزائر، دار الروافد الثقافية، بيروت، ط 1، 2014، ص 122.

⁴ البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة undp، المرجع السابق.

وأهدافها ونتائجها، بالإضافة الى سلبيات البيروقراطية التي أضحت عقبة في وجه المواطن وأسقطت علاقته بالسلطات المحلية في الجمود¹.

المطلب السابع/ الكفاءة والفعالية:

ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي، ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبى احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وفي هذا الشأن ما يمكن قوله، هو أن الجزائر تزخر بالقدرات وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة والكفاءات من خريجي الجامعات والمعاهد التي يمكن أن تبرز منها قيادات محلية لها الجرأة والقدرة والكفاءة على تغيير الواقع إلى الأفضل، وخاصة فئة الشباب، لكن ما نجده على أرض الواقع يصدم في حقيقة الأمر، عندما نجد أنه وإلى غاية السنوات القليلة الماضية كان يسمح أن يعتلي كرسي رئاسة المجلس البلدي شخص أمي لا يعرف القراءة ولا الكتابة، كيف يمكن لهذا الأمي أن يسير المجلس البلدي أمور البلدية؟ وكيف يمكن له معرفة التخطيط والتسيير وفق مبادئ الحكم الراشد؟ في المقابل نجد أن الدول المتقدمة تمنح الجوائز، وترصد مبالغ مالية طائلة للسلطات المحلية التي يكون لديها القدرة على الابتكار والتطوير والمنافسة والجودة في تقديم الخدمات وتسيير المشاريع التنموية².

وخلاصة القول أن الحكامة كمدخل جديد للترشيد بما تحمله من عناصر متناغمة فيما بينها سواء من حيث فواعلها التي إن دلت على شيء فإنما تدل على أن الإصلاح والترشيد لا يقع على عاتق طرف واحد، بل لا بد وأن يقع على عدة أطراف تتحمل مهمة الإصلاح والترشيد وتولي الأعباء العامة هذا من جهة، ومن جهة ثانية احتواؤها على معايير متنوعة نادت بها الكثير من المؤسسات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرها من المنظمات، هذه المعايير من شفافية وحكم القانون والمشاركة وغيرها تعمل بشكل متكامل لأجل ترشيد الإدارة المحلية وغيرها من القطاعات ومحاولة إيجاد مرافق تستجيب لتطلعات المواطن بشكل مطرد ومستمر وبكفاءة وفعالية مع مراعاة المساواة أمامها ،

¹ سلوى الشعراوي وآخرون، المرجع السابق، ص 10 .

² بوحنية قوي، المرجع سابق، ب ص.

وانظر رحوي عائشة، المرجع السابق، ص 186.

الفصل الثاني

تطبيقات المعايير الدولية للحكامة في قانون
الإدارة المحلية الجزائرية

الفصل الثاني/تطبيقات المعايير الدولية للحكامة في قانون الإدارة المحلية الجزائرية:

تختلف الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى ذلك بفعل وجود عدة عوامل تاريخية واجتماعية وسياسية، كما أن نظام الإدارة المحلية في أي دولة يتأثر بنظام السياسة العامة للدولة، وعلى هذا الأساس فإن الإدارة المحلية في الجزائر تحتل مركزا هاما، ولها أهمية كبرى في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ولكن نتيجة التحولات السريعة التي عرفها العالم أوجب على الدولة حتمية قيام بمجموعة من الإصلاحات في نظام الإدارة المحلية التي تعتبر المسئولة الوحيدة في تحقيق التنمية المحلية. ومعايير الحكامة المحلية على مستوى الإدارة المحلية تتطلب تضافر الجهود بين المجلس الشعبي المحلي، والمجتمع المدني والمؤسسات العامة والقطاع الخاص بالإضافة إلى تحقيق العديد من الإجراءات كإبراز القوانين للمواطنين والعمل على تطبيقها، ومشاركتهم بالمعلومات لتفعيل دورهم في المحاسبة والمساءلة، وهذا من أجل الوصول إلى تبني نظام ثابت للنزاهة في المجالس المحلية، والأساس في هذا كله هو أن تكون الانتخابات المحلية ذات مصداقية وتضمن وصول الأشخاص المناسبين الذين يختارهم الشعب لتمثيله في مجالس البلدية والولاية. يمكن أن نستنج معايير الحكامة المحلية إلا من خلال العناصر التالية فهي توضح كيف يمكن أن نوظف إستراتيجية الحكامة المحلية في بناء تصور شامل لترشيد الإدارة المحلية للتنمية والتسيير الجيد تساهم فيه الإدارة المحلية بشكل أساسي بل أكثر من ذلك تعتبر هي الحلقة الرئيسية في هذه العملية بحكم قربها من المواطن من جهة و من جهة أخرى تعتبر الإطار الأمثل لتطبيق هذه الاستراتيجيات وفق هذه المعايير. ولأجل التطبيق السليم للحكامة في الجماعات المحلية وللتفصيل في ذلك قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الأول مقاييس تطبيق معايير الحكامة على الإدارة المحلية أما المبحث الثاني تناولنا فيه معالجة قانون الإدارة المحلية للمعايير الدولية للحكامة في حين خصصنا المبحث الثالث لتحديات الترشيح المحلي على ضوء معايير الحكامة وسبل التفعيل.

المبحث الأول/ مقاييس تطبيق معايير الحكامة على الإدارة المحلية:¹

هناك عدة مقاييس ولعل أهمها المقاييس المرتبطة بالتسيير ومن بينها نذكر ما يلي:

المطلب الأول/ تطبيق القوانين وإيجاد نظام رقابي فعال :

بحيث يكون معقلن يستمد نجاعته من المفهوم الجديد للسلطة الذي يقتضي التخفيف من وصاية الملائمة، ومنح استقلال إداري ومالي كبيرين للجماعات المحلية وتقوية اختصاصاتها وتقاسم سلطة التقرير وتشجيع روح المبادرة للمسييرين المحليين وتكوين المنتخبين الجماعيين، وكذا العمل بمبادئ الحكامة الجيدة القائمة على التعاون والشراكة بين ممثلي الدولة والجماعات المحلية وعقلنة التدبير المحلي بهدف دعم الموارد الذاتية للجماعات المحلية وبالتالي تثبيت دعائم دولة الحق والقانون بالاتجاه نحو دعم الرقابة القضائية².

والتأكيد على الالتزام بنشرها لمعرفة المجتمع المحلي بها، لمنع أي محاولة لتجاهل أي منها أو الالتفاف عليها. ولا شك أن تنفيذ هذه القوانين والأنظمة واحترامها لا يعد مؤشرا على سلامة الأداء فقط، بل انه يساهم في توفير الحماية الأساسية للمجلس وأعضائه وموظفيه وإجراءاته وقراراته .

المطلب الثاني/ السلطة والمسئولية والمساءلة :

وذلك من خلال التمسك بالإجراءات المتسمة بالأداء السليم، كإصدار الميزانيات المدققة، عقد الاجتماعات التشاورية والتعريفية مع الأهالي، نشر التقارير الدورية المفصلة عن تقدم سير العمل في المشاريع، مناقشة السياسات والبرامج مع المجتمع المحلي، إجراء المناقصات والمسابقات بكل شفافية ووضوح. كما لا ينبغي أن تتخذ أي إجراءات لتحريف عمليات التعامل المالي وتدوين الحسابات وتدقيقها عن مسارها الطبيعي والشفاف³.

و يتم تحديد سلطة المنصب في ظل العمل الإداري على أساس حاجة شغل المنصب الفعلي الذي يتماشى مع الصلاحيات الموكلة للفرد، حتى يتمكن من تحقيق أهداف الإدارة، ويترتب على ذلك تفويض صلاحيات التنفيذ إلى المسؤولين الإداريين في مستويات إدارية عليا، وهنا يصبح كل إداري له مرجعية الشرعية التي يقرها له القانون في التحكم في عمل الإدارة، مسئولاً عن المهام الموكلة له وكذا عن انجاز عمله، وحدد معهد المدققين الداخليين الأمريكي في إرشاداته المهنية الصادرة تحت عنوان " دور التدقيق في حوكمة القطاع العمومي " أهم المقاييس التي يتم استعمالها في ضبط تسيير الجماعات المحلية وهي كالآتي⁴:

الفرع الأول/تحديد الاتجاه:

تعمل الحكامة الجيدة بداية على وضع السياسات والاستراتيجيات لتوجيه أنشطة وأداء المنظمة وفي القطاع العمومي فان السياسة العامة للدولة توجه من خلال الأهداف الوطنية العامة، القوانين والأنظمة والإرشادات التشريعية، الخطط الإستراتيجية، الهيئات الرقابية، ومن اجل تنفيذ هذه السياسات والاستراتيجيات الحكومية، لابد من تخصيص الموارد المالية والبشرية لتنفيذ الأنشطة المطلوبة والتي عادة ما يكون مصرح عنها في الموازنة العامة للدولة.

الفرع الثاني/غرس الأخلاقيات :

¹المركز اللبناني للدراسات، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد ، منظمة الشفافية الدولية، بيروت، بدون سنة نشر، ص 123-122 .

²المرجع نفسه.

³المرجع نفسه، ص 122-123.

⁴أروى خالد النجداوي، نحوى قطاع عام أكثر حاكمية، نقلا من الموقع الإلكتروني- final- GG-2013/08/08 http://jjod.org/wp-content/uploads/2013/08/GG-final-2013-08-08.pdf

Arwa-2013-08-08.pdf ، تم تصفح هذا الموقع في 02 / 02 / 2017 على الساعة 11: 10 ص ص 2-3.

تتضمن الحكامة الجيدة قيم أخلاقية، أهداف واستراتيجيات واضحة، قيادة كفأة ونزهة ورقابة داخلية فعالة، ولتعزيز الحوكمة لابد من السياسات والإجراءات لتحفيز السلوك الإيجابي المنسجم مع أخلاقيات وقيم النزاهة للمنظمة الحكومية، وهناك عامل هام وضروري للوصول إلى السلوك المنسجم مع قيم الأخلاق والنزاهة إلا وهو وضع وفرض خطوط واضحة من المساءلة وذلك لتحميل الأشخاص مسؤولية أعمالهم بالقيام بها بشكل صحيح، وتعتبر مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العمومية أداة هامة في غرس الأخلاقيات وتعزيز قيم النزاهة.

الفرع الثالث/الإشراف على النتائج وتقارير المساءلة:

تتطلب الحكامة الجيدة إشرافاً مستمراً للتأكد من تنفيذ السياسات والإجراءات، نجد أن الأداء في القطاع العمومي قد لبي التوقعات والاحتياجات ضمن إطار القوانين والتشريعات والسياسات العامة حيز التنفيذ.

وبما أن الحكومة تقوم بدورها كوكيل في استخدام الموارد، وتتمتع بالسلطة لتحقيق وانجاز لأهداف المطلوبة، فإنه يتوجب محاسبة الحكومة بشأن كيفية استخدام هذه الموارد، وما تم إنجازه، وعليه فإن الحوكمة الجيدة تتطلب رفع تقارير أداء وتقارير مالية دورية والتأكد من صحتها ودقتها من قبل مدقق مستقل ومن جهة أخرى، يجب تطبيق مبدأ المساءلة وفرض العقوبات بحق أي شخص استغل سلطاته وإساءة استخدام الموارد لغير الغرض المنشود.

الفرع الرابع/تصحيح المسار:

عند إخفاق المؤسسة العمومية في أهدافها المالية أو الإجرائية، أو عند الكشف عن وجود مشاكل إجراءات العمل أو هدر في المال العام، فإن نظام الحكامة الجيد لابد أن يحدد أسباب هذه المشاكل ويضع الإجراءات التصحيحية المطلوبة، ومتابعتها للتأكد من أن هذه الإجراءات قد تم تنفيذها بفعالية، كما أن ملاحظات وتوصيات المدققين والمراقبين تعتبر مداخلات هامة للحكامة الجيدة، حيث تساعد الإدارة العمومية في اتخاذ إجراءات تصحيحية سريعة ومناسبة لمعالجة مواطن الضعف والقصور في الأداء، كذلك من المقاييس نذكر¹:

أولاً/نظام النزاهة في المجالس المحلية: والمقصود بنظام النزاهة هو وجود مرجعية مكتوبة لدى المجلس المحلي لتحديد الأسس الإدارية للأداء السليم، ويمكن أن تحمل هذه المرجعية أسماء مختلفة مثل: دليل العمل، مقياس الأداء، نظام النزاهة... الخ، ومهما اختلفت هذه التسميات فإن هذا النظام أو الدليل ينبغي أن يتضمن عدداً من القضايا ذات الأهمية الخاصة منها:

ما يتعلق بالمشتريات والمناقصات والتوظيف، إتباع سياسة الباب المفتوح حول كل ما يتعلق بالأمر المهمة، تشجيع المجموعات والمؤسسات المحلية للمشاركة في تطوير سياسات وبرامج تتعلق بالخدمات التي يقدمها المجلس المحلي. من خلال ورش عمل تشارك فيها مجموعات أساسية تشمل: رئيس وأعضاء المجلس المحلي، المدراء ورؤساء الأقسام

القادة المحليون، الجمعيات المحلية، الصحافة، المؤسسات الاقتصادية المحلية.

ثانياً/المساءلة أمام الجمهور: إن قضية المساءلة أمام الجمهور تعد الفيصل الأهم في مكافحة الفساد، ففضلاً عن وسائل المساءلة المبينة أعلاه، ينبغي باستمرار المحافظة على الأداة الأهم في قضية المساءلة أمام الجمهور ألا وهي الانتخابات الدورية النزهة لرئيس وأعضاء المجلس المحلي، فغياب هذه الأداة أو عدم صحتها

¹المركز اللبناني للدراسات، المرجع السابق، ص 123-124.

يعد منطلقا أساسيا لسلسلة من الأخطاء المقصودة وغير المقصودة التي تقود المجلس إلى حالة من التردّي سواء في مستوى الخدمات أم في مصداقية الأداء، كما تعد مدخلا أساسيا لانتشار وتفاقم حجم الفساد. ثالثا/تطوير نظم الأفراد: تلعب إدارة الموارد البشرية دورا أساسيا في قيام الجهاز الإداري بالدور المنوط به في إطار مفهوم الحكامة، وتظهر أهمية ذلك خاصة بالنسبة للقيادات العليا، حيث أنها أداة الوصل بين الحكومة والإدارة الأمر الذي يستوجب أن تكون محل عناية واهتمام ابتداء من وضع نظام كفاء وفعال للاختيار والتعيين وشغل الوظائف، وتقييم الأداء وبرامج التدريب وأسلوب التحفيز المناسب وبناء فرق العمل ذاتية الإدارة وانتهاء بالمشاركة والتعاون في إظهار المشاكل وتقديم الحلول المناسبة لها لتحقيق التحسين المستمر.

رابعا/اتجاه الجهاز الإداري نحو الأخذ بالبيات السوق: وتطبيق بعض مبادئ القطاع الخاص، وهذا يتطلب إلغاء أو تقليص الأجهزة الحكومية التي كانت تباشر أعمال الضبط والرقابة والتراخيص، والتي تتضمن السياسات الاقتصادية الجديدة تحريرها وإعمال آليات السوق بشأنها، والعمل على استحداث أو تنمية أجهزة الدولة للقيام بأدوار لم تكن تباشرها الدولة من قبل، أو لم تكن تباشرها بشكل كافي، خاصة تلك المتعلقة بحماية المنافسة والرقابة على الاحتكارات وضبط حماية المعاملات في الأسواق المختلفة، والرقابة على المواصفات الفنية وحماية البيئة، وتحرير وتطوير مشروعات القطاع العام¹.

إن الجماعات الإقليمية لا يمكنها الاضطلاع بالشكل الطبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظرف أو بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم أو توزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة ومن ثم يصبح التكفل بذلك وإعادة التنظيم والمراجعة أمرا حتميا لمواجهة هذه الوضعية."

الفرع الخامس/الشفافية والتمكين ورفع كفاءة الخدمات:

تعتبر الشفافية من العناصر الهامة التي يجب توافرها عند أداء الجهاز الإداري للدور المنوط به في إطار مفهوم الحوكمة، حيث يتاح للمواطن حرية الوصول إلى مصادر المعلومات والإطلاع عليها، فذلك من شأنه أن يجعل المواطن أكثر انفتاحا على الإدارة، وأكثر اطلاعا على قراراتها وسياساتها وترتبط الشفافية بتقوية العلاقة بين المواطن والإدارة، والإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للموظفين وتوفيق العدالة في تقويم أدائهم، فلا يكون فيها إفراط يؤدي إلى قتل الحافز في نفوسهم، كما لا يكون فيها تفريط يؤدي إلى التسبب الإداري وهذا ما يحول بين المنظمة الإدارية وبين تحقيق أهدافها وخططها².

إن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسيا في مكافحة مختلف أشكال الفساد وتحقيق التواصل بين المواطنين فالشفافية هي وضوح ما تقوم به الإدارة ووضوح علاقتها مع الموظفين والمواطنين وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف³.

كما تعتبر الرقابة أيضا الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية والتي تتطلب ضرورة عصرنتها و زيادة فعاليتها فإلزامها بالرقابة لا بد أن

¹ أحمد صقر عاشور، نحو منظومة جديدة للإصلاح الإداري في الدول العربية، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد 28، القاهرة، مصر، سبتمبر 1999، ص 3.

² خليل بن علي، "تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية" ورقة مقدمة إلى ملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقة يومي 13 - 12 ديسمبر 2010 ص. 67.

³ سعيد يوسف كلاب و آخرون، "دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد"، ورقة بحثية مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مقر الجهاز المركزي للمحاسبات، مصر، 2006، ص. 06.

تستهدف أولا الأفراد ، فتكشف أخطاءهم ، وتصحح مسارهم وهي بذلك تحتاج إلى توجيههم إلى الطريق السوي وهبة بذلك تحتاج إلى قدر من الحكمة ، والإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين وتتوفى العدالة في تقويم أداءهم فلا يكون فيها إفراط يؤدي إلى قتل الحافز في نفوسهم ، كما لا يكون فيها تفريط يؤدي إلى التسبب الإداري وهذا ما يحول بين المنظمة الإدارية وبين تحقيق أهدافها وخططها.¹

وهذا يعني إعطاء المواطنين فرص تقييم أداء أساليب وعوائد الإدارة من خلال ما يشبه مجالس التداول، والتي تتيح للمواطنين فرصة تشكيل مجالس مشتركة تكون مهمتها متابعة مستوى أداء الجهاز الإداري.

بمعنى تطوير الخدمات العامة التي تديرها الدولة بحيث تمكن المواطنين من الحصول على هذه الخدمات بسهولة ويسر من خلال آليات من قبيل تبسيط الإجراءات، ومن خلال وضع برامج أولويات معياره الأساسي أهمية الخدمة وتكرارها وحجم المتعاملين معها، بحيث يشعر المواطنون أن برنامج التطوير الإداري موجه لهم جميعا وليس للفئات المتميزة فقط.²

المبحث الثاني/معالجة قانون الإدارة المحلية للمعايير الدولية للحكامة:

كثيرة هي المعايير الدولية للحكامة ومختلفة فكل مؤسسة وكل باحث يضع المعايير التي يراها مناسبة من وجهة نظره وتماشيا مع توجهاته فمثلا معايير البنك الدولي تختلف عن معايير صندوق النقد الدولي، والمشرع الجزائري على ضوء قانون الإدارة المحلية سواء الخاص بالولاية أو بالبلدية وهو الآخر لم يورد جميع المعايير وهذا ما سنوضحه من خلال هذا المبحث .

المطلب الأول/معالجة قانون الولاية للمعايير الدولية للحكامة :

سنتناول المعايير الدولية للحكامة التي وردت في قانون الولاية و07/12 وكيفية محاولة المشرع الجزائري تكريسها من خلال مختلف المواد القانونية الواردة فيه الفرع الأول/الديمقراطية التشاركية:

تعد المشاركة من أهم أهداف التوجه الديمقراطي الجديد اليوم لذا تسعى الجماعات الإقليمية اليوم إلى تكريسه بأساليب مختلفة على مستواها وهذا كتكريس فعلي من الشعب وبالشعب والذي يمكن التعبير عنه اليوم بالديمقراطية التشاركية، و مبدأ المشاركة من أهم عناصر الحكامة والبنك العالمي يعرف المشاركة بأنها ممارسة السلطة السياسية و كذا المراقبة في إدارة موارد المجتمع بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أما الديمقراطية في معناها الجديد اليوم والمعاصر إذن تعني مجموعة من المبادئ تنبثق عنها مؤسسات ذات فاعلية تحول دون حكم الفرد او حكم القلة، وتضمن تحقيق الحد الأدنى من شروط حكم الشعب بالمعنى الحرفي لكلمة ديمقراطية، وهذا الحد الأدنى الذي اكتسبته الدول التي توصف بصفة الديمقراطية.³ كما عرفها "نور بروتوتوبيو" على أنها مجموعة من الأنظمة الأولية أو الأساسية التي تقرر

¹ خليل بن علي، المرجع السابق، ص 67.

² أحمد رشيد، إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة، المرجع السابق، ص 73.

³ طيبي سعاد عمروش، مكانة الحكم الراشد في ظل الإصلاحات السياسية -اصلاح قانون الولاية رقم 07/12 كنموذج، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد السابع، ج 1، 2017، ص 13.

من المخول باتخاذ القرارات الجماعية، ووقف أية إجراءات، ويكشف هذا التعريف عن ثلاث مبادئ أساسية للديمقراطية باعتبارها:¹

- نظاما بما يتضمنه وصف النظام من وجود مجموعة من العمليات والآليات؛
- آلية لتحديد المسؤول عن اتخاذ القرار؛
- عملية لاتخاذ القرار.

ومن هنا تشكل الديمقراطية أهمية فعالة لإرساء قواعد الحكامة، هاته الأخيرة القائمة على أساس التمثيل، فاتصال و تقريب المواطن من الإدارة هو السبيل الوحيد لبناء أسس الحكم الراشد، فالهدف الأساسي لوجود الأجهزة الإدارية تكمن في تلبية حاجات و متطلبات الجماهير، فمن حق المواطن المراقبة على أداء الحكم الإداري عن طريق الإدلاء برأيه بواسطة المجالس الشعبية المحلية او الوطنية مع ضرورة فتح المجال لمشاركة المواطنين في صنع و صياغة السياسات العامة للدول في مختلف المجالات ، و بالتالي مساهمة الأفراد في مختلف الجوانب السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، فالديمقراطية التشاركية هدفها:

- تحسين كفاءة و فعالية المشروعات و المخططات التنموية، من خلال إشراك المواطنين في صياغتها؛
- تحقيق الاستجابة المثلى لحاجيات المواطنين بصورة تضمن ترشيد الإنفاق العمومي؛
- تجسيد مبدأ الديمقراطية الشعبية بالإضافة إلى ما يتطلبه من تحقيق مساءلة و محاسبة للمسؤولين من طرف المواطنين؛

- تنمية الشعور بالمسؤولية لدى المواطنين مما يؤدي إلى تفجير طاقات و مواهب الأفراد و الاستفادة منها لاحقا في صياغة ووضع البرامج و السياسات العمومية؛

- تطوير أساليب التفاعل المجتمعة و القائمة على المرونة و الكفاءة و التعاون على حل المشكلات؛

ترشيد قرارات الحكومة من خلال تقديم معلومات أفضل من طرف المواطنين لصناع القرار.

فالمشاركة تعتبر هدف ووسيلة في آن واحد فهي حق من حيث سيسمح للمواطن العمل للحفاظ على مصالحه، وواجب حيث أنها تسعى لتحسين إدارته العمومية بتعاونها و مساهمتها معه، بحيث يجب على الإدارة العمومية إسهام المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،² لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 مبدأ المشاركة من خلال المواد 15 16 17.

أولا/تشكل المجلس الولائي وتجسيد مبدأ المشاركة:

يحدد مؤشر المشاركة في المجالس الولائية عن طريق الكفاءة والتأهيل للعنصر البشري خاصة وأن الأمر يتعلق بمهام معقدة ومتشعبة وبمجالات وميادين مختلفة اقتصادية ومالية واجتماعية وإن وجود العنصر البشري في تركيبة المجلس المحلي من شأنه أن يعطيه دفعا قويا إلى الأمام ومن أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة ، وإن تحقيق الكفاية للمجالس المنتخبة على طريق رفع مستوى أدائها لا بد الاهتمام بمجموعة من الخيارات التي تكون أكثر استجابة مع متطلبات الحكامة لقد ازداد اهتمام لهذه الخيارات مع ظهور مفهوم الحكامة في مختلف الآليات الدستورية والقانونية والمتمثلة في:

أ- خيار المجلس المعين كليا وآليات الحكامة :ما لا شك فيه أن إتباع خيار أو أسلوب التعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية أمر لازم في الجزائر لأسباب دستورية وتاريخية . حيث أن النظام السائد في الجزائر

¹المرجع نفسه،ص 13.

²عزينة بشرى، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة،مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة العدد 28 ،نوفمبر 2011، ص74-75.

يقوم على الشرعية الشعبية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير شؤون كل المجالس المحلية والوطنية من الاستقلال إلى يومنا هذا كما أن الأخذ جاء في جملة من المبادئ الدستورية خاصة في المواد 6 و 7 و 14 و 15 و 16 وهذا ما أدى إلى تكريس مبادئ الحكامة ضمن المجالس الولائية.

ب- خيار المجلس المنتخب كلياً وآليات الحكامة: ولقد تبنى المشرع الجزائري منذ قانون الولاية الأول لسنة 1969 مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الولائي وتكرس ذات التوجه في قانون الولاية سنة 1990 وما هو القانون الجديد لسنة 2012 في نص المادة 12 التي تعترف أن تعيين المجلس الولائي يقوم عن طريق الاقتراع العام و السري والمباشر.

ج- خيار الأسلوب المختلط : نتيجة العيوب للأسلوبين السابقين ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية مختلط بين أعضاء منتخبين وأعضاء معينين على أن تكون الغلبة للمجالس المحلية المنتخبة.

إن ازدياد الاهتمام بعمل هذا الأسلوب خاصة في البلدان النامية، جعل من المهم التفكير فيه في الجزائر، وذلك سبب الافتقار للإطارات المؤهلة في المجالس المحلية المنتخبة وعدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم وأن الهدف الرئيسي من التفكير في هذا الأسلوب هو الاستفادة من الكفاءات في شتى المجالات خاصة ما تعانيه الإدارة من مشاكل عدة . وهذا ما شجعنا أكثر على الأخذ بهذا الأسلوب المختلط للمجلس المحلي حيث يضم منتخبين ومعينين ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبوا دورا مهما وعملوا بكفاءة في جميع الميادين القانونية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية المحلية شرط أن تكون الأغلبية للمنتخبين وذلك عن طريق وضع مجموعة من الشروط في الانتخابات المحلية و داخل المجالس الولائية المعتمد عليها في مختلف الانتخابات الأخرى.

وتظل الازدواجية بين نظام التعيين والانتخاب أفضل طريقة برأينا لأنها تكفل لعديهي التأهيل حقهم في الترشح من جهة ، ومن جهة أخرى تكفل للكفاءات المحلية حق الالتحاق بالمجلس المحلي خاصة حين لا يكون أمامها حظ الدخول بطريق الانتخاب¹ كما أن الولاية طبقا للقانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية شعارها هو بالشعب وللشعب، فإن تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي يكون عن طريق مشاركة المواطنين، وهذا عن طريق المجلس المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس العديد من القطاعات والميادين².

وتنص المادة 15 ف 1 و 2 على أنه: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية" ، أما المادة تنص على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية أما قانون الولاية 07/12 كرس مبدأ المشاركة من خلال المادة 12 الفقرة الأولى منه و التي نصت على أنه: "للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي"³.

و الاعتراف هنا بالمجلس الولائي كهيئة منتخبة هو محاولة إشراكه في تحمل أعباء التنمية وربط المنتخبين أكثر باهتمامات ومتطلبات المواطن المحلي ، لأن هذه الهيئة تعتبر الإطار القانوني للممارسة

¹ أعمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 180 وما بعدها.

² المرجع نفسه، ص 180.

³ المادة 12 من قانون الولاية، المرجع السابق.

الديمقراطية، كما يمارس المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الصلاحيات في صميم الشأن المحلي من خلال المواد 73-101 هذا ما يسمح بتوثيق الصلة بين المجلس الشعبي الولائي كهيئة و مواطني الولاية، ورجوعا إلى المادة الأولى الفقرة السادسة من قانون الولاية، و التي تنص على عبارة " شعارها بالشعب و للشعب"، ما يؤكد فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية، مع إعطاء مكانة قوية للسلطة الشعبية في ممارسة العديد من الصلاحيات و في ميادين مختلفة، واهم ما يمكن الإشارة إليه أن قانون الولاية 07/12 لم ينص صراحة على مبدأ المشاركة، لكن ما يمكن ملاحظته أن هناك بعض مواد قانون الولاية قد تنص من مبدأ المشاركة نذكر على سبيل المثال بالنسبة لج جدول الأعمال.¹

ثانيا/المشاركة في وضع جدول أعمال دورة المجلس الولائي:²

لقد نصت المادة 16 الفقرة الأخيرة من قانون الولاية 07/12"أن تحديد جدول أعمال الدورة و تاريخ انعقادها تكون بمشاركة الوالي وبعد مشاورة أعضاء المكتب و نستنتج هنا أن المادة 16 لم تنص على مشاركة المواطن المحلي أو ممثلي المجتمع المدني.

ثالثا/المشاركة عن طريق الاستشارة على مستوى اللجان الدائمة:³

تنص المادة 36 من قانون الولاية 07/12 على أنه: "يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته " فهذا الأمر يعتبر ايجابي لأنه يفعل من مبدأ المشاركة و يوسع من نطاق الاستشارة من الخبرات الخارجية، مع العلم أن هذه الاستشارة ليست غريبة في نظامنا القانوني بل هي موجودة في علاقة الحكومة بمجلس الدولة. وعمليا ثبت عدم اعتماد هذه الاستشارة في غالبية ولايات الوطن رغم فوائدها الكبيرة التي قد تحملها ولأجل تفعيل هذه الآلية يجب العمل بالاستشارة الإيجابية من أجل تقوية الصلة بين المجلس الشعبي الولائي و الجهات الخارجية، مما سيكون له الأثر الايجابي من جميع النواحي كما نصت المادة 79 من قانون الولاية على أنه : 'يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات و يمكنه أن يقدم الاقتراحات و يبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص و ذلك في اجل أقصاه 21 يوما.

رابعا/المشاركة عن طريق تعديل الحدود الإقليمية للولاية:⁴

نصت المادة 10 من قانون الولاية 07/12 يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى القانون".

إن هذه المادة تمنح صلاحية تعديل الحدود الإقليمية للولاية إلى القانون دون أن تعطي للمواطن المحلي حق المشاركة في ذلك، وهذا لا يتماشى مع مبدأ أن الشعب مصدر كل سلطة و صاحب سيادة و لورجعنا إلى نص المادة 6 من قانون الولاية 09/90 و التي تؤكد على إخضاع تعديل الحدود الإقليمية يعود الاختصاص إلى القانون لكن بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية.

الفرع الثاني/مبدأ الشفافية :

يعتبر مبدأ الشفافية من أهم مؤشرات الحكامة الذي يقوم على ضرورة توفير المعلومات الضرورية من أجل الحفاظ على مصالح أصحاب الشأن واتخاذ القرارات الهامة في الأوقات المناسبة وضرورة كشف

¹ طيبي سعاد عمروش، المرجع السابق، ص 16-17.

² المادة 16 من قانون الولاية 07/12.

³ المادة 36، المرجع نفسه.

⁴ المادة 10، المرجع نفسه.

الأخطاء من أجل تصحيحها، لذا يمثل مؤشر الشفافية مركزا مرموقا ضمن المجالس الولائية ومن أجل تفعيل هذا المبدأ في تسيير مختلف أنشطة الإدارة والأجهزة الرسمية وعلاقتها مع المواطنين. إن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسيا في مكافحة مختلف أشكال الفساد وتحقيق التواصل بين المواطنين فالشفافية هي وضوح ما تقوم به الإدارة ووضوح علاقتها مع الموظفين والمواطنين من الخدمة ومموليها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف.

-فقد أعطى قانون الولاية الجديد 12 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 أهمية كبيرة لهذا المبدأ من خلال وضع مجموعة من التدابير والإجراءات التي تقوم على عدة مواد:

أولا/الشفافية بالنسبة للدورات وجدول الأعمال:

ففي المادة 18 منه أوجب لصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الالكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.

وفي المادة 26 أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ولقد قرر المجلس تداول الجلسة مغلقة إلا في حالات نادرة. ولقد فرضت المادة 27 منه أن يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس بغية السير الحسن لهذه المناقشات. وهذا يعني أنه لا يمكن حضور إلا الأعضاء للجلسات العامة.

إن هذه المواد تجسد مبدأ الشفافية في المجالس الولائية وكما أقرت المادة 60 من القانون المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الولائي بمكتب مؤقت بأن يلصق محضر النتائج النهائية لانتخابات الرئيس في مقر الولاية والبلديات، التابعة لها والملحقات الإدارية والمندوبات البلدية وكل هذا يكرس مبدأ الشفافية داخل المجالس الولائية.

القانون الجزائري المتعلق بالوقاية ومكافحته الفساد الجزائري 01/06 من خلال المادة 15 أكد على ضرورة اعتماد الشفافية في اتخاذ القرار وتشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته وأشار إلى جملة التدابير لتحقيق ذلك، كما أن القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية احتل فيه مؤشر الشفافية مكانة متميزة، تجسدت في عدة مواد فالمادة 18 منه فرضت إلصاق جدول أعمال المجالس الشعبي الولائي فور استدعاءه، عند قاعة مداولات المجالس وفي أماكن الإلصاق المخصصة للجمهور وفي الموقع الإلكتروني للولاية أو المجلس أو في مقر المجالس والبلديات التابعة لها. وفرضت المادة 26 منه أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي كأصل عام علنية¹.

أما قانون الولاية 07/12 فقد نص في مواده على مبدأ الشفافية، فالمادة 18 منه و التي تنص على أنه: "يلصق جدول الأعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات و في أماكن الإلصاق المخصص لإعلام الجمهور و لاسيما الالكترونية منها و في مقر الولاية و البلديات التابعة لها".

وأهم ما يمكن ملاحظته على نص هذه المادة هو المصطلح الجديد وهو "الإدارة الالكترونية"، هاته الإدارة التي يكون هدفها فتح المجال الواسع لمشاركة الجمهور في رسم السياسات العامة للحكومة، و متابعة

¹بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 190.

تطورها، و المساهمة في تقديمها من خلال السهولة، و التواصل التي يوفرها الآن البريد الإلكتروني و الإنترنت و المواقع الإلكترونية مما يضمن إمكانية التكفل التام بانشغالات المواطنين¹.

ونص المادة 26 الفقرة الأولى من قانون الولاية 07/12 التي نص على أنه: "تكون جلسات المجلس الشعبي الولايتي علنية، و يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولايتي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية؛
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.
- والمتمغن في نص هذه المادة أن قانون قد فرض كقاعدة عامة أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولايتي علنية و هذا من اجل تحريك الرقابة الشعبية بحيث تعتبر العلنية النتيجة الحتمية ومن المتطلبات الأساسية للحكم الراشد و تقليل أضعاف من نظرية امتيازات الإدارة و فرض أوامرها و قراراتها على المواطنين و إجبارهم على تنفيذها².

أما المادة 27 فقد منحت لرئيس المجلس الشعبي الولايتي ضبط المناقشات مع إمكانية طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره، واطرد من قاعات المداولات يعتبر إجراء خطير على أساس أنه يسلب المواطنين حقهم في حضور مداولات المجلس الشعبي الولايتي من أجل متابعة نشاط ممثلهم، لذا قيد المشرع من خلال المادة 27 رئيس الجلسة قبل اللجوء إلى عملية الطرد و تكمن في:

- يجب أن يكون الشخص المراد طرده غير منتخب؛
- يجب على رئيس الجلسة بإنذار الشخص المخل بسير المداولات قبل طرده، و يكفي أن يقوم بإنذاره مرة واحدة فقط؛
- أن يكون الشخص قد أخل بسير المداولات، و يعود تقدير مدى الإخلال بنظام المداولات إلى رئيس الجلسة.

الفرع الثالث/المؤشر السلوك الأخلاقي ومكافحة الفساد:

لا يمكن وصف نظام ما بتكريسه لمؤشرات الحكم الراشد إلا إذا ثبت أن هذا النظام يسعى للوقاية من الفساد ومكافحته في شتى الميادين، فلا توجد رشادة في القيادة والتسيير إلا إذا تم القضاء على الفساد بمختلف صورة وأشكاله فقد ترجمت الجزائر التزاماتها الدولية بتبنيها قانون وطني خاص يتعلق بالفساد ومكافحته وهو القانون رقم 01/06.

وقد اتبع هذا القانون النهج التشريعي الذي اتبعته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نص في البداية على بعض التعريفات ثم نص على التدابير الوقائية لمكافحة الفساد في مجال التوظيف وإدارة الأملاك العمومية للدولة، كما حث على إنشاء هيئة مكافحة الفساد وبيان النظام القانوني، لها ومهامها واستقلاليتها وصلاحياتها، ثم انتقل إلى الأحكام الخاصة بتجريم الأفعال التي تعتبر فسادا، ثم بين الأحكام الخاصة بكيفية مباشرة عملية البحث والتحقيق وجمع المعلومات عن جرائم الفساد و التي تهدف إرساء حكم راشد محلي، سعى المشرع إلى إصلاح المنظومة القانونية المحلية وتبني مؤشرات الحكم الراشد

¹عثمان فوزية، حقوق الإنسان العالمية و خصوصية الفعل الواقي في حمايتها، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الثالثة، المجلد 5 العدد 1، 2012، ص 202.

²طبيي سعاد عمروش، المرجع السابق.

فيها. لكن الواقع العملي أثبت أن المنظومة القانونية وحدها لا تكفي لإرساء حكم راشد محلي، بل أن إرساءه يتطلب نظام متكامل يجمع بين نظام قانوني فعال وبيئة محلية صالحة لتطبيق حكم راشد¹.

المطلب الثاني / معالجة قانون البلدية للمعايير الدولية للحكامة:

تعتبر المنظومة التشريعية في أي بلد كان هي المؤشر الأول لتقصي مدى الاهتمام بتبني مبادئ الحكامة ، وبما أن موضوع الدراسة الحكامة المحلية في الجزائر وهذا ما يلزم قراءة قانونية لنصوص الجماعات المحلية للبحث في مدى عناية المشرع بمفاهيم الحوكمة المحلية ومن أهمها الشفافية والمشاركة. المتعلق بالبلدية جملة من مؤشرات الحكامة المحلية وهذا في إطار / حمل القانون 11 لإصلاح العام للجماعات المحلية وكذا فتح المجال للمواطن في المشاركة لتسيير هذه الوحدة الإدارية والاطلاع أكثر على الوضع الحقيقي لها، وهذا من خلال جملة من المواد المحددة ضمن هذا القانون.

الفرع الأول/معيار المشاركة في قانون البلدية:

يقصد بمؤشر المشاركة أن يكون للناس دور فعال في إدارة شؤون مجتمعهم وهو ما يقتضي أن تتاح لكل الناس فرص كافية ومتساوية لعرض قضاياهم والتعبير عن مصالحهم وإعلان رأيهم في النتائج المتوقعة من قرارات معينة، كما تتاح لهم فرص حقيقية للتأثير في عملية صنع القرار .

ويمثل مبدأ المشاركة أحد أهم معايير الحكامة المحلية لما له من ارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة وإرساء النظام الديمقراطي وممارسة المواطنة كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية والفعالية² وحرص المشرع الجزائري من خلال وضعه لقانون البلدية لسنة 2011 حسب المبررات التي ساقها إلى ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في إدارة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة وحرص المشرع الجزائري من خلال وضعه لقانون البلدية لسنة 2011 حسب المبررات التي ساقها إلى ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في إدارة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، ومنح في مواده الأولى وضعا خاصا للبلدية مما يؤهلها كي تكون النواة الأولى لتمثيل الدولة على المستوى المحلي ونص المشرع صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري، ويلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين واستشارتهم عبر ممثلهم في منظمات المجتمع المدني في كل الخيارات ذات الأولوية لاسيما في مجال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية تحت عنوان مشاركة والاجتماعية، وهذا من خلال تخصيص الباب الثالث من القانون 11/10 للمواطنين في تسيير شؤون البلدية. وفي سياق تجسيد مبدأ الممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري حيث تلتزم المجالس المحلية بالسهير على تطوير ومباشرة الاستشارة والاتصال مع الحركة الجمعوية والشخصيات المعروفة بحكمتها وسمعتها الطيبة لتحديد الطلبات الاجتماعية³.

ونصت المادة 26 من ذات القانون أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بالمدولة، وهذا يعني مشاركة المواطنين بالحضور والاطلاع عن كثب على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني/معيار الشفافية في قانون البلدية⁴:

¹ زواقري الطاهر، ساري مريم، هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في إرساء حكم راشد، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 07، جانفي 2017، ص 41، 42.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 113.

³ عمار يونس، "إستقرار المجالس المنتخبة وحماية مصالح المواطنين" أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.djazairss.com/elmassa/> تم تصفح الموقع يوم: 22/03/2017 الساعة 15:23.

⁴ المواد 14، 22، 26، 30 من قانون البلدية 10/11، المرجع السابق.

ترتكز الشفافية على تدفق المعلومات بحيث تكون في متناول المعنيين بها ولضمان تحقيق الشفافية يجب أن تنشر المعلومات بعناية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، بحيث تكون الأفعال والقرارات في بعض الأحيان مفتوحة للفحص من طرف إدارات أخرى معروفة كالبرلمان والمجتمع المدني وأحيانا حتى المؤسسات الخارجية¹.

وللشفافية مكانة بارزة في القانون الجديد بحيث أن المادة 22 فرضت لصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وجاء في المادة 26 أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، كما نصت المادة 30 على أن تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور.

اعترفت المادة 14 من نفس القانون أنه يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية كما يمكن لأي شخص ذي مصلح الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية. ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية حسب نص المادة 66 من نفس القانون، كما نصت المادة 73 في الفقرة الثالثة منها أنه يتم إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية. وتلصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية، ويبقى نظام المداولات على مستوى المجالس البلدية الشعبية أحد أفضل أنواع ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي إذ يلتقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي لممارسة القيادة الجماعية أي الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس السكان المحليين حقهم في التسيير والسياس على شؤونهم ورعاية مصالحهم، فيعالج أعضاء المجلس الشعبي البلدي المشاريع المعروضة عليهم وبالتالي فهي محاولة لكسر جدار الإنفراد بالسلطة وللتعبير عن الشفافية واللامركزية في اتخاذ القرار المحلي.

المطلب الثالث/تقييم نجاح معايير الحكامة في ترشيد الإدارة المحلية بالجزائر:

إن نمط الإدارة والتسيير في الجزائر خاصة تسيير الجماعات المحلية، كان دائما ومنذ نشأته يتأرجح بين نظامين متعارضين، النظام الأول يركز على المركزية التي تملها ظروف الحفاظ على وحدة الدولة وضرورة مركزية المصادر المالية والحرص على مراقبة وتوجيه استعمال الاستثمارات العمومية في العملية التنموية، أما النظام الثاني فيركز على اللامركزية المندمجة مع البحث عن أكبر ديمقراطية لعملية إعداد المخططات التنموية والحد من مخاطر المركزية المفرطة واستبداد البيروقراطية مع الأخذ بعين الاعتبار عامل التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي².

تعتبر عملية قياس وتقييم الحوكمة المحلية أمر مهم للغاية لأنها تحدد مدى الإجراء والمنهجية والمؤشرات المستعملة، فإذا كانت الأهداف غامضة الوضوح يمكننا الحصول على نتائج صحيحة على أساس عنصر التنمية وهو ما يمكن أن يكون مضبعا للوقت والموارد، وبالتالي نستطيع إجراء قياس وتقييم الحوكمة المحلية للأسباب التالي³:

¹ علة مراد و سالت محمد مصطفى، المرجع سابق، "الحوكمة والتنمية البشرية مواءمة وتواصل - مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المنتدى الوطني الذي نظمتها كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسنية بن بوعلي الشلف، الموسوم بعنوان: التحولات السياسية ديسمبر / 2008 وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، يومي 16 و 17 ديسمبر، ص 4.

² عبد القادر صافي " الدور التنموي للجماعات المحلية في ظل الحوكمة"، نقلا من الموقع الإلكتروني <http://www.djazairss.com/alahrar/106739> تم تصفح هذا الموقع في 20 / 05 / 2017 على الساعة 16:02.

³ 2 UNDP, Guide de L'utilisateur pour mesurer la Gouvernance Local, Op.cit, pp:7,

- تحديد التغييرات والعقبات لتنفيذ السياسات المحتملة- . تحديد الاحتياجات الخاصة من حيث القدرات و رصد نتائج المبادرات المتخذة في هذا الشأن .

- وضع خطط للتغيير وطلب المساعدة من الجهات المانحة أو المماثلة من اجل تحسين الجوانب التي تبرر الحكامة المحلية.

- إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في الحكم المحلي .

- إعداد التقارير عن ما تم إنجازه من طرف المسؤولين المحليين من اجل متطلبات المساءلة- .

وهناك أربعة أهداف رئيسة تبرر إجراء تقييم الحكامة على المستوى المحلي:

التشخيص: ويتم إجراء التقييم من اجل تحديد المشكلة وقياس مدى توسعها من اجل التحكم فيه.

المتابعة: يجب علينا المراجعة وعلى فترات منتظمة لتقييم ما إذا كانت المبادرات والسياسات المنتهجة لاقبت نجاحا أو فشلا.

التقييم: ويتم هذا النوع من التحقيق في ما إذا كانت مبادرة أو سياسة أو برنامج قد حققت نتائج أو منتجات محددة مسبقا.

الحوار: تقييم مفيد أيضا في دعوة المواطنين والمجتمعات المحلية لمناقشة الأهداف والأولويات المشتركة .

تم تحديد الحوكمة بصورة يمكن تكميمها وقياسها، كونها مجموعة من القواعد والمؤسسات التي تمارس على أساسها السلطة في الدولة، وتم بالتالي الحديث عن ستة معايير لثلاثة أبعاد وهي:

- البعد الأول المتعلق بعملية اختيار وتغيير ومراقبة أداء الحكومات، والذي يتفرع عنه مؤشران مركبان هما:

- المؤشر أول يقيس المشاركة: أي مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة .

المؤشر الثاني يقيس المساءلة: وسائل تداول السلطة ودور المواطنين في مساءلة المسؤولين .

- البعد الثاني ويتعلق بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات ناجحة لإدارة الموارد المتاحة ويتفرع عنه بدوره-

مؤشران مركبان هما:

المؤشر الأول يقيس كفاءة أداء الحكومة: أي كفاءة توفير الخدمات العامة وكفاءة الجهاز البيروقراطي ونجاح

الحكومة في تحقيق برنامجها.

المؤشر الثاني والذي ينظر إلى فعالية هذه السياسات ومعايير النجاح وال فشل في صياغتها- .

- البعد الثالث والذي يقيس درجة مؤسسية الدولة واحترام كلا طرفي عملية الحكم الرئيسيين أي الحكومة

- والمواطنين، ولهما مؤشران هما:

- المؤشر الأول الخاص احترام سيادة القانون .

المؤشر الثالث والخاص بمكافحة الفساد في النظام السياسي والحياة العامة .

كما أن مجموعة من الأزمات والصراعات المتتالية والمتباينة وفي شتى المجالات السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية والأمنية ، كانت سببا في غياب العديد من مؤشرات وآليات تطبيق الحوكمة المحلية وفي انعدام نجاحها خاصة في مجال التسيير و نذكر من بينها:

- إبقاء على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، بحيث يتمتع الرئيس بصلاحيات

واسعة، إذ يرى الباحث الهادي شلبي أنه إضافة إلى تعيين الرئيس ثلث مناصب عضوية مجلس

الأمة تمتد صلاحياته لتشمل الأحزاب السياسية في إطار " صفقة سياسية" بينها وبين الرئيس الأمر

الذي يسلبها لمشروعها الديمقراطي، طبعاً هذا ما يتناقى مع مبدأ الفصل بين السلطات كمطلب جوهري لإرساء دعائم الحكم الراشد.

تبعية المجتمع المدني وعدم استقلاليته: إضافة إلى احتكار الدولة لوسائل الإعلام الثقيلة، وعدم فصح المجال لظهور مجتمع مدني مستقل نسبياً عن السلطة العمومية وأحزاب المعارضة السياسية، على أساس أن من متطلبات التنمية تقتضي مسؤولية المجتمع المدني في إصلاح وربط العلاقة بين القمة والقاعدة، ومنبر إعلامي حر ومستقل بعيداً عن ضغوطات النخب الحاكمة.¹

أصبح طرح اللامركزية حتمية سياسية ناتج عن تنازلات الدولة ووصايتها على المؤسسات العمومية والجماعات المحلية، وصعوبة هذه العملية تفرض مشاركة وبصفة فعالة كل المتعاملين بالتنمية المحلية، المصالح الممركزة للدولة، الأحزاب السياسية، المنتخبون، المنظمات النقابية والحركة الجمعوية والمتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص والمواطنين، كل هذه العناصر هي مجتمعة في متناقضاتها، وهي تخضع إلى الشرعية والتمثيلية واستعمال السلطة في إطار ما يسمى بالحكامة، فيمكن قياس قوة الدولة من خلال الحوكمة، وقد تتطور من المستوى الجزئي إلى المستوى الكلي، عبر تحويل أشكال النشاط العمومي وشفافية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، لأن مفهوم الحوكمة يتركز على خريطة محورية تقوم على المبادئ الأساسية التالية

-تنشط الحكامة المسؤوليات التي تنجز وتتم بين الدولة والمجتمع المدني.

-تعمل الحكامة من منطلقات الشفافية والمساءلة ومشاركة المجتمع المدني في تعبئة الموارد المتاحة محلياً ووطنياً ودولياً لخدمة التنمية المحلية التي هي أساس التنمية المستدامة.

-تنظم الحكامة وتفعيل الجمعيات المحلية والمجالس المنتخبة وتؤسس لإطار حقيقي لتنظيم المجتمع.²

وتنفيذاً لمخطط عمل الحكومة الهادف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية وجعله يتميز بالفعالية و الشفافية قامت الجزائر بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصرنه المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة، تهدف مجمل هذه الإنجازات إلى تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية، من بين أهم الإنجازات لسنة 2014 في هذا المجال:

1/رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على مستوى الوطني وإحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية و ربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية و الدوائر القنصلية به.

2/تمكين المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل.

3 /تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12 - (خ) مباشرة عبر خدمة الأنترنت و الحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.³

4/إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم- بصفة آنية ودون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل.

¹عمراني عمراني كربوسة، الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر، المقال متوفر على الموقع:

تم تصفح الموقع بتاريخ 10/12 /2018. http://www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires/_com_dic_.pdf

²عبد القادر صافي، المرجع السابق.

³أعمال الوزارة وأهدافها ، " عصرنه المرفق العام" ، موقع وزارة الداخلية، نقلاً من الموقع الإلكتروني : <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmltem.aspx?html=6&s=4> تم تصفح هذا الموقع في 03 / 12 / 2017 على الساعة 20:51.

- 5/خدمات إلكترونية:خدمة جديدة عبر الإنترنت تمكن طالبي جواز السفر البيومتري من متابعة مراحل معالجة ملفاتهم .
- 2تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12 مباشرة عبر خدمة الانترنت و الحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها.
- وتميز برنامج ترقية و تأهيل إطارات الجماعات المحلية و تعزيز قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية بعمليات تأهيل إطارات الجماعات المحلية من خلال:
- تعزيز تأطير الجماعات المحلية منذ 2003 و تعيين 7500 إطار جامعي من تقنيين و إداريين.
 - إعادة تشكيل جهاز التكوين عبر استرجاع 5 - مراكز للتكوين المهني بكل من وهران و الجلفة و ورقلة و بشار و قسنطينة و إنجاز ست مؤسسات أخرى في كل من الجزائر و البليدة و عنابة و سطيف و تيارت و تلمسان.
 - استرجاع المدرسة الوطنية للإدارة منذ 2005 و إصلاح نظام التكوين.
 - تحسين كفاءات الإطارات و أدائهم بفضل :
 - عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير و التخطيط و تكوين 425 - أمين عام للبلدية، 1.500 إطار تقني و كافة مدراء الإدارة المحلية و رؤساء مكاتب الصفقات و 1557 مفتش عام و مفتش ولاية 166 .
 - عقد شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة و تكوين أزيد من 216 - رئيس دائرة موزعين على 9 مجموعات بيداغوجية.
 - عقد شراكة مع جامعة التكوين المتواصل و تكوين 1.541 - رئيس بلدية و إطلاق برنامج تكميلي للتسيير الحضري في سنة 2009
 - تحضير برنامج تكويني تكميلي لسنة 2009 لفائدة كافة الولاة و الأمناء العامين و الولاة المنتدبين و رؤساء الدوائر و المدراء الولائيين للتنظيم و الشؤون العامة و المفتشين العامين الولائيين بالإضافة إلى 6.500 إطار إداري و تقني.
 - مراجعة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية¹.

المبحث الثالث/ تحديات الترشيد المحلي على ضوء معايير الحكامة وسبل التفعيل:

الجزائر كباقي الدول تبذل مجهودات لتحقيق الرشادة في تدبير الشأن المحلي، ولكن هذه المساعي ورغم أهميتها المعتبرة إلا أنها لم تسلم من المعوقات التي تحد من تجسيدها على أرض الواقع، وفي هذا الفصل سنحاول الإحاطة بقدر الإمكان وحصص هذه المعوقات لت ريس مفاهيم التسيير المحلي الرشيد، كما سنقترح جملة من الحلول التي من شأنها تعزيز السياسات الترشيدية والتقويمية والتنمية الشاملة في مختلف المجالات كشرط أساسي للتمكين الحكامة المحلية الجيدة وسنتاول ذلك في ثلاث مطالب أساسية حيث خصص المطلب الأول لتحديات الحكامة المحلية في الجزائر أما المطلب الثاني خصصناه لأفاق ترشيد الإدارة المحلية على ضوء الحكامة لنتقل في المطلب الثالث لقراءة في مشروع تمهيدي لقانون الإدارة المحلية أوت 2018 .

¹أعمال الوزارة وأهدافها ، المرجع السابق، نقلا من الموقع الإلكتروني:

المطلب الأول/ تحديات الحكامة المحلية في الجزائر:

في هذا المطلب سنعرض أهم التحديات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يمكن عدها ضمن العراقيل التي تقف أمام الرقي بالأداء المحلي وترشيد الإدارة المحلية .

الفرع الأول: التحديات السياسية الإدارية و القانونية:

تتنوع وتتعدد الأسباب التي تشكل عقبة أمام تحقيق الأهداف التي أوجدت من أجلها الجماعات المحلية وعلى رأسها السعي لاستيعاب تطلعات وطموحات المواطن المحلي وإشباع حاجياته، فهذه الأسباب لا تقتصر على بعد بحد ذاته بل هي سياسية وإدارية وقانونية.

أولا/عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية المحلية: إن الاهتمام بالتنمية المحلية مرتبط بفلسفة اللامركزية، هذه الأخيرة التي تكتسبها مجموعة من الفوائد الأساسية تتمثل في أن الإداريين المحليين يوفرون مجالاً أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم، كما إن إدارة الحكم اللامركزية تخلق ف رصاً أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه، إضافة إلى أنه في استطاعة الأجهزة المحلية أن تكون أكثر تجاوباً وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فعالية أكبر¹. وما يمكن قوله أن اللامركزية ليست إلا إطارات قانونية وسياسية فقط، بل هي أيضاً ممارسة تكتسب في الميدان من خلالها يمكن للجماعات المحلية أن تقوم بكل نشاطاتها بصفة تجعلها تخدم المواطنين بطريقة أنجع، حيث إنها تعتبر الأسلوب الأمثل الذي يسمح بتوسيع قواعد الديمقراطية المحلية، أين تكون مشاركة المواطنين فعلية، وهذا لا يكون إلا بوجود ميكانزمات التمثيل السياسي التي تشعر المواطن بانتدائه الفعلي للدولة وبالتالي يعمل على المشاركة في تنميتها وتقديمها².

غير أن ما يمكن ملاحظته على أرض الواقع هو احتكار السلطات المركزية لعملية صنع القرار وهو ما أدى إلى تقليص دور الجماعات المحلية بشكل واضح وتهميشها في عملية اتخاذ القرارات، وتبرز المركزية الشديدة من خلال عمليات التخطيط التي تتكفل بها المصالح المركزية مع استبعاد مشاركة الجماعات المحلية، ومن بين هذه العمليات نذكر المشاريع الوطنية الكبرى التي تفرض الإدارة المركزية تجسيدها على إقليم ولاية معينة، وكذا المخططات البلدية للتنمية التي يحدد محتواها على المستوى المركزي، مما أفقدها أهميتها وأفرغها من محتواها³.

ثانيا/ضعف الممارسة السياسية والعمل الجماعي: هناك تحدي آخر يمكن اعتباره أساس يواجهه العمل الجماعي في الجزائر ويتعلق بسعي العديد من الأطراف والمؤسسات وعلى رأسها السلطة السياسية القائمة احتواء مؤسسات المجتمع المدني الأمر الذي ينعكس سلباً فيما يتعلق باحتفاظ الجمعيات بشخصيتها والقيام بمهامها ويلاحظ في سياق التجربة الجزائرية هيمنة الأجهزة البيروقراطية على العمل الجماعي، وسجنه في سياق إستراتيجيات كثيرة ما تكون محدودة، خاصة عندما لا يتم احترام ضوابط العمل الجماعي

¹ وفاء معاوي، المرجع السابق، ص 90.

² المدرسة الوطنية للإدارة، " البلدية والتنمية المحلية"، حلقة دراسية، الجزائر ص 20.

³ المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلية والتنمية المحلية المستدامة، " دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري"، 2007، ص 124.

وخلطه مع العمل السياسي، فقد تم وخلال مواعيد انتخابية سابقة مثلا ملاحظة ظهور مبادرات لا يمكن تصنيفها إطلاقا على أن مبادرات بريئة، حاولت تعبئة وتوجيه العمل الجماعي لتحقيق هدف انتخابي زائل من خلال تأسيس ما يعرف بالأكاديمية الجزائرية للمجتمع المدني إذ بمجرد انتهاء المواعيد الانتخابية انتهت معها الدعاية التي ارفقت عملية تأسيسها، وفي واقع الأمر يعد هذا التوجه سلوكا نمطيا يعكس طبيعة السلطة السياسية أينما كانت، والتي غالبا ما تخضع لمنطق عقل الدولة. المعاصرة تسعى لامتناس بريق المجتمع المدني من خلال تبديد طاقاته وتشتيته لتجعل منه ظاهرة مائعة، فإمكانياتها الهائلة أكسبتها خبرة في ترويض الكيانات التي تنافسها وعليه فهذه الدولة لا تبيد المجتمع المدني، بقدر ما تقوم بإفراغه من أهدافه عبر إستراتيجيات متنوعة.

إن التشوه في الثقافة السياسية لدى دوائر عديدة في السلطة الحاكمة يجعلها ترى وجود المجتمع المدني القوي تهديدا لكيانها، وذلك على الرغم من أن مؤسسات المجتمع المدني لا تصارع الدولة كما هو متداول بل تصارع الاستبداد أينما وجد، إذ تؤكد البحوث السياسية المعاصرة أن الدولة في الوقت الحاضر، إن لم يكن بجانبها مجتمع مدني فإنها سوف توجده بوسائلها وطرقها المباشرة وغير المباشرة، لأنها تعني حيويته لديومتها، فالدولة بذلك تحتاج للمجتمع المدني، ليس كمجال لممارسة سلطتها فحسب ولكن كآلية ضرورية لبسط هذه السلطة.

إن النصوص القانونية التي تحكم العمل الجماعي في الجزائر تؤكد توجه الدولة لممارسة ضبطا معتبرا على الأفراد والمجموعات سواء من الناحية القانونية أو الأمنية وهو ما يمثل حاج أمام إمكانية تحرر الأفراد والاستقلالية التي تتمتع بها مؤسسات المجتمع المدني المختلفة فالدولة تسن القانون الخاص بالجمعيات والتنظيمات المدنية ربما اعترافات منها بقيمة إحياء هذه المؤسسات، غير أنها في الوقت نفسه تصنع من القيود القانونية والإدارية، ما يجعل لها اليد الطولي في مراقبة هذه الجمعيات أو حلها أو تحديد مجال حريتها، مما يجعلها في تبعية دائمة لها، فالإطار القانوني الذي يحكم النشاط الجماعي في الجزائر يضع العديد من القيود التي تؤثر على فعالية هذا النشاط، وعلى أسسها التصريح المسبق بتشكيل الجمعيات وإثقال كاهلها بالمصاريف عند تكوينها لملفها الإداري، إضافة إلى تعدد الجهات الوصية على العمل الجماعي¹.

وبالنسبة للدكتور "ناجي عبد النور" فإن معوقات تجسيد الرشادة في الحكم تتمثل فيما يلي:

- غياب التسيير الديمقراطي: انعدام التسيير الديمقراطي، حيث يوجد في الجزائر احتكار في صنع القرار الداخلي وأزمة القيادة.

- التغلغل الشعبي: ضعف العضوية والقدرة على المشاركة والتغلغل في القاعدة الشعبية.

- الاستقرار الداخلي: عدم وجود استقرار داخلي حيث توجد صراعات وانشقاقات مستمرة ومتزايدة.

- هيمنة السلطة التنفيذية: هناك توسيع لصلاحيات الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية أو البرلمان وكذلك على الهيئة القضائية².

كما يرى "ممدوح سالم" أن تحديات الترشيد تتمحور حول البيئة السياسية والقانونية الغير ملائمة فمؤسسات المجتمع المدني في الجزائر تعمل في بيئة سياسية وقانونية غير ملائمة تماما لممارسة دورها كفاعل

¹ صالح زباني، " موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، عدد 16، 2007، الجزائر، ص 265،

² عبد النور ناجي، " دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية" -، مجلة المفكر عدد 3، الجزائر، ص 17.

في الحكم الراشد، وكذا غياب التمويل فلا تحظى مؤسسات المجتمع المدني بالتمويل الكافي مع وجود تعقيدات إدارية وقانونية تواجه مؤسسات المجتمع المدني بشكل دائم ومستمر ومتزايد، بالإضافة إلى ثقافة اللامشاركة حيث تواجه منظمات المجتمع المدني ثقافة لا تشجع على المشاركة وهذا ما لا يساعدها على أداء عملها بصفة جيدة.¹

وهذا رجع حسب "عبد القادر عبد العالي"، إلى عدة أسباب كواقع الثقافة السياسية والسلوكيات السائدة لدى كثير من أفرد المجتمع الجزائري ونظرتهم إلى الأحزاب، ونفور المواطنين الجزائريين من العمل الحزبي على اعتبار أن هذه الأحزاب تخدم النظام بالدرجة الأولى، كما أن ممارسات السلطة السياسية في الجزائر اتجه العمل الحزبي ممارسات تمس بمصداقية التعددية السياسية والحزبية. وكذلك التقليل من صلاحيات الهيئات المنتخبة، الرقابة المشددة على المجالس المحلية المنتخبة، والتضييق على تشكيل الأحزاب السياسية.²

ثالثا/التضخم الكمي والنقص النوعي في الموظفين:

أ/التضخم الكمي : لقد وجدت الجماعات المحلية الجزائرية غداة إنشائها في حالة عجز بشري شبه كامل نتيجة المغادرة الجماعية للفرنسيين العاملين في الإدارة المحلية وغير المحلية، مما اضطرها إلى توظيف جماعي واسع لسد هذا الفراغ، حيث أن هذا التوظيف لم يكن مخططا، بل كان عفويا إضافة إلى ضعف الوصاية آنذاك في رقابة إجراءات التعيين والعزل.

وقد أدى هذا التضخم الكمي إلى انعكاسات خطيرة على المالية المحلية، والملاحظ حاليا ورغم تغير التوظيف عما كان عليه خلال السنوات الماضية، إلا أن نفقات التوظيف ما زالت كبيرة مما يؤثر سلبا على الوضعية التنموية للجماعات المحلية خاصة ذات الدخل الضعيف في المناطق النائية.

ب/النقص النوعي

: على الرغم من حملة التوظيف الجماعي بعد الاستقلال، إلا أن الافتقار إلى الموظفين المؤهلين بقي مطروحا باستمرار، ذلك أن التوظيف الذي تم خاصة في السنوات الأولى لم يراعي شروط الكفاءة بقدر ما أرى سد الفراغ السائد وأدت هذه الوضعية إلى أزمة حقيقية في التوظيف، فبقدر ما أرى هذا التضخم الكمي الميزانيات، بقدر ما كانت ولا زالت

الجماعات المحلية في حاجة إلى موظفين مؤهلين للقيام باختصاصاتها التي تطورت باستمرار، والتي تتطلب في بعضها وخاصة التقنية منها مؤهلات عالية فالتكوين والتأطير على المستوى المحلي يعاني إهمالا كبيرا إما بسبب قلة الدورات التكوينية والأيام الدراسية من جهة وعدم الانضباط في تحسين برامج الترقية من جهة أخرى، ومنه فإن أسباب الأزمة المتمثلة في ضعف التأطير على مستوى الجماعات المحلية ونقص بالذکر هنا البلديات، فهي من جهة موضوعية فرضها الواقع ومن جهة أخرى قانونية.

فمن الناحية الموضوعية كانت حالة البطالة المنتشرة تدفع إلى توظيف المواطنين العاطلين لمساعدتهم بغض النظر عن مستواهم التعليمي، فضلا عن انتشار الأمية الذي كان لا يسمح بتوفر الكفاءات والمهارات، ضف إلى ذلك فإن الإطارات وكانت تتوجه نحو القطاع الاقتصادي الذي كان يوفر ظروف عمل مادية أفضل.

¹ ممدوح سالم، المجتمع المدني ودوره في الإصلاح، الإسكندرية، د.ن.ط1، 2004، ص8.

² عبد العالي عبد القادر، "الأحزاب السياسية والتنمية السياسية في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات ملتقى الوطني الذي نظمته كلية العلوم القانونية والإدارية جامعة حسنية بن بوعلي الشلف، الموسوم بعنوان: واقع التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر يومي و 16_17 ديسمبر 2008، ص6.

كل هذه العوامل جعلت الجماعات المحلية أمام عروض عمل تفتقر إلى النوعية، وحاليا ونظرا إلى تشبع الوظائف العمومي خاصة البلدي، ورغم وجود كفاءات متميزة، فإن الوضعية المالية لهذه الأخيرة لا تسمح لها بتلبية التوظيف، غير أن هناك عملية رائدة تقوم بها الدولة في إطار ما يسمى عقود ما قبل التشغيل والتي بمقتضاها تقوم الجماعات المحلية بتوظيف ذوي الشهادات الجامعية والكفاءات ومختلف الإطارات، على أن تتحمل خزينة الدولة أجورهم وهذا لأجل تحسين مستوى التسيير. لصالح كل من الإدارة المركزية وإدارة الولاية على حساب البلدية.¹

كما يضيف " نور الدين ثنيو " أسباب أخرى منها التشكيك في استقلالية الأحزاب السياسية من الناحية الثقافية والتنظيمية عن السلطة، واعتبار أن الأحزاب السياسية إما أنها تشكل امتدادا للنظام أو أنها تعمل على تأييد ما تقوم به السلطة من مشاريع، وبالتالي التشكيك في قدرتها على اتخاذ قرارات مستقلة أو معارضة.²

فإذا نظرنا إلى الأحزاب السياسية وتنظيمات المجتمع المدني في الجزائر، نجد أنها تتميز بغياب الاستقلالية أي أنها تعاني من عدم استقلاليتها عن السلطة واختلالات هيكلية سلوكية، بالإضافة إلى حالات الفساد والمحابة وهي مؤشرات تمس بشرعية هذه التنظيمات بصفة عامة. وشرعية الحكومات الجزائرية والمجالس المنتخبة، وهذا ما يعبر عن فساد الحكم وغياب دولة القانون والتي تشكل معوقات موضوعية اتجاه ترشيد الحكم.³

رابعا/انتشار الفساد:

مساهمة النظام في الإبقاء على بيئة تساعد على تفشي الفساد حسب " عبد الحميد براهيمي " من خلال سياسة التزوير والتظليل الإعلامي حيث تقوم سياسة النظام الجزائري على التزوير والتضليل الإعلامي وهذا ما تثبته عدة مؤشرات كالتلاعب بالوقائع والأرقام والإحصائيات والبيانات، وتقديم تنازلات كبيرة للشركات الأجنبية، وذلك على حساب المصالح الوطنية ظنا منها بأن هذه التنازلات تعتبر عاملا أساسيا للنجاح السياسي والمالي في حين يتدهور وضع البلاد الاقتصادي والاجتماعي بشكل كبير⁴ بالإضافة إلى معضلة المال الفاسد والسياسة بنشوء ظاهرة خضوع النشاط السياسي في الجزائر للمال وقضية شراء الأصوات والشخصيات النافذة وطنيا ومحليا وتزايد عدد الأشخاص المشجعين على التزوير في الانتخابات، ما ترافق مع لا مبالاة المواطن المحلي وعدم اهتمامه بالمشاركة في الحياة السياسية، ومن المعطيات الدالة على ذلك نجد ضعف الإقبال على الانتخابات، نفور من العمل الحزبي يرافقه نفور من العمل الجمعي رغم أهميته في إثبات مواطنته من خلال هذا العمل المفيد الذي تنتجه فضاءات المجتمع المدني الواسعة. وتزداد الأمور تعقيدا عندما يغيب الوعي بأهمية العمل الجمعي، والثقافة السائدة في المجتمع الجزائري التي لا تقوم على النقاش والحوار، والمعركة لقيم الديمقراطية والتسامح والتضامن، تزامنا مع الإدراك المغلوط للحكامة بتشكيل مدرجات سلبية وخاطئة في ذهن المواطن وهذا نتيجة لاعتبار أن الحكامة أساس الانقسامات والفتن والتطرف والطائفية وغياب قناعات حقيقية للديمقراطية وترشيد الحكم من إحداث إصلاحات فعلية تحقيقا للحكامة. ويرجع ذلك إلى عدم إرساء الجزائر لنموذج معين من الشرعية، يقوم ويستند إليه النظام

¹وفاء معاوي، المرجع السابق، ص 92.

²نور الدين ثنيو، " الأحزاب السياسية في الجزائر والتجربة الديمقراطية " : أنظر الموقع الإلكتروني:

[http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=] تم تصفح الموقع الإلكتروني يوم 09/03/2017 الساعة 16:04.

³فضيل دليو، " الزبائنية السياسية والاجتماعية في عصر الديمقراطية "، المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد 17، 2008، ص 178.

⁴عبد الحميد براهيمي، في أصل الأزمة الجزائرية: 1980، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 1، 2001، ص 238.

والدولة، حيث تشهد الدولة الجزائرية تباينا بين مواقف القوى السياسية وممارساتها الفعلية إذ حرصت الجزائر على تأكيد قبولها مبدأ التعددية في حين تعارضت ممارسات بعضها مع هذه المواقف¹.

خامسا/ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن: وتتجسد في ما يلي :

أ - غياب الإعلام : نلاحظ من خلال الواقع غياب الإعلام سواء من طرف التلفزيون، الراديو الصحافة المكتوبة، ما جعل المواطن في معزل تام عن الإدارة، فكيف يمكن الحديث عن تنمية محلية إذا كان شخص يريد الاستثمار مع عدم توفره على بنك للمعلومات على مستوى الجماعات المحلية؟ ففي غياب كل هذه المعلومات يظل المستثمر والنشاط الاقتصادي بصفة عامة بأزمة كبيرة نظرا لعدم توفر المعلومات الملائمة في الوقت المناسب إن النشاط والحركية على المستوى المحلي تبرزه العلاقة بين الإدارة والمواطن، خاصة الثقة المتبادلة بين المواطن والموظف، فإذا كان المواطن يقضي مصالحه في الإدارة ويجد التعامل مع الموظف عملية سهلة، وتم الإطلاع على ملفه بكل شفافية، وتعرف بالتالي على حقوقه، فلا شك أن يساهم بفاعلية في بناء الجماعة المحلية التي ينتمي إليها، غير أنه في الواقع نلاحظ العكس يحدث فيها، فالمواطن غير مطلع على حقوقه، ويجد الموظف دائما الأعذار للتهرب من تقديم المعلومات والقيام بتوجيهه، كما تتعرض عملية الإعلام إلى مشاكل أخرى مثل اللغة المعقدة بالنسبة للمواطن وعدم تحديد الشخص الذي يكلف بإعلام المواطن، مما يجعل هذا الأخير لا يعرف بمن يمكنه الاتصال به، كما تجدر الإشارة إلى عامل الأمية كحاجز يعترض الاتصال الجيد بين الإدارة والمواطن.

ب - ضعف الخدمات:

إن الغرض من إنشاء أية إدارة هو خدمة المواطن، لكن ما نلاحظه في الجماعات المحلية هو اعتقاد أغلبهم إنهم بأدائهم للخدمة يسدون معروفا للمواطن، دون الحديث عن غياب اللباقة عند أداء الخدمة، حتى المرافق المخصصة للاستقبال تعاني نقائص من جانب التجهيزات الغير الملائمة القاعات غير المكيفة، نقص الكراسي للجلوس وغيرها، كما أن أعوان الاستقبال يفتقدون للتكوين الملائم، فلا بد من مراعاة الجانب السيكولوجي والاجتماعي للمواطن والتعامل مع كل حالة على حدة. كذلك فإن احترام مواعيد تقديم الأوراق الإدارية وكذلك مواعيد قضاء مشاغل المواطنين على جميع مستويات الإدارة المحلية يندرج ضمن مستلزمات حفظ هيبة وصورة الإدارة من الأمور التي تعرقل مسيرة التنمية المحلية، فمثلا عندما يريد المواطن الحصول على وثيقة من الحالة المدنية يستغرق وقتا طويلا. كما أن الحديث عن نوعية الخدمة، يقتضي منا التطرق إلى نوعية الاستثمارات الرديئة التي تقدمها الإدارة للمواطنين، فلا اللغة مفهومة بالنسبة للجميع، وكذلك في بعض الأحيان الاستثمار غير موجودة إطلاقا ويضطر المواطن لشراؤها من محلات تجارية. كما أن الموظف يرفض المساهمة في رفع مستوى الخدمة، ويجد مبررا لذلك في الأجر الزهيد الذي يتقاضاه، مما يجعل نوعية الخدمة في الإدارة المحلية يعرف تأخرا كبيرا.

ج - نقص استعمال التقنيات الحديث : يلاحظ نقص كبير على مستوى الإدارة المحلية باستخدام الوسائل الحديثة، بغرض تسيير الشؤون المحلية بكفاءة أكبر، فرغم إدخال الإعلام الآلي على مستوى معظم الجماعات المحلية، إلا أن غياب التكوين من جهة، وعدم استعداد الموظفين للعملية من جهة أخرى، حال دون نجاح العملية وتهدف عملية إدراج الإعلام الآلي إلى تسيير أكثر فعالية للشؤون المحلية، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، والحصول على المعلومات والإحصائيات في وقتها.

الفرع الثاني/التحديات الاقتصادية والاجتماعية:

¹ خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003، ص 97.

هناك كثير من التحديات التي تعرقل عملية ترشيد الإدارة المحلية منها:

أولا/ ارتفاع الضرائب والتناقض في توزيعها: تتكون مالية الجماعات المحلية من مداخيل ضريبية و مداخيل الممتلكات، فبالنسبة للنوع لأول أي المداخيل الضريبية، لا يمكنها حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة للاستفادة من هذه الضرائب، فهذا من اختصاص المشرع والقانون - لا ضريبة دون قانون- ومن فوائد هذا النظام الجبائي هو وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيما للوحدة الوطنية ، وهذا من الناحية السياسية مقبول لحد كبير، غير أنه من الناحية الاقتصادية، وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم، فإن توحيد الجباية بصفة مطلقة وعلى كل الجماعات المحلية ينتج عنه آثار سلبية على الجماعات الفقيرة. ومن اختصاص الدولة أيضا توزيع المداخيل الجبائية وهذه المهمة لا تسند إلى معايير موضوعية محددة، فتوزيعها تقديري يتماشى ومصالحها، فلو أخذت بالمعيار الموضوعي الذي يستند على حقائق جغرافية، سكانية، اقتصادية، اجتماعية، عندها يكون مجال تحريكها ضيق لتحقيق مصالحها على حساب الجماعات المحلية. وبذلك أصبح هناك تبعية الجماعات المحلية للدولة في مجال الإيرادات الجبائية¹.

أما بالنسبة للنوع الثاني وهو الموارد الناتجة عن الممتلكات فتبقى ضعيفة جدا وشبه منعدمة، وهذا راجع خصوصا إلى انحطاط قيمة الأملاك مع استمرارية التبعية ماليا للدولة، مما أثر سلبا على تجسيد الاستقلالية المالية ن فضعف مالية الجماعات المحلية خلف ضعفا في مجال التدخل مما نتج عنه تسجيل تدهور وانخفاض في عائدات الأملاك، وذلك ا رجع إلى المشاكل التي يعرفها تسيير الأملاك من طرف الجماعات المحلية كإهمال الكبير وعدم الاستغلال الأمثل والممتلكات وعدم المقدرة على تامين وتحسين المداخيل بالرغم من الحث على ضرورة إعادة وصيانة هذه الممتلكات وتسييرها بالطرق السليمة وبأكثر عقلانية لضمان مداخيل من شأنها معالجة جزء من المشاكل الكثيرة التي تعاني منها الجماعات المحلية وعلى وجه الخصوص مسألة التمويل المحلي².

ثانيا/الضغط الديموغرافي وعجز التنمية البشرية: هناك تزايد كبير في النمو السكاني في المغرب العربي بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة، وبالتالي هناك تحدي في توفير فرص العمل، وتحتل البطالة صدارة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها المغرب الكبير عموما والجزائر خاصة والتي تتزايد عاما بعد عام³، حيث تعدت 40 بالمائة منذ 1997 ، وتصيب البطالة شريحة الشباب بشكل خاص حيث تشكل نسبة الشباب المتراوحة أعمارهم بين 18 و 29 سنة 83 بالمئة من العاطلين عن العمل⁴. وتؤدي البطالة إلى آثار اجتماعية سلبية تنعكس على سلوكيات أفراد المجتمع الجزائري، من خلال لجوء الفرد إلى الانحراف والسرقه والمخدرات وإحساسه بالقهر والظلم مما يؤدي إلى العنف وا ارتكاب الأعمال الإجرامية، وهذا ما يعيق من تحقيق الحكم الرشيد.

وهو ما يتوافق مع عجز في التنمية البشرية ،حيث تشهد الجزائر ارتفاعا كبير في نسبة الأمية، كما يشير تقرير التنمية الإنسانية العربية بأن نسبة الأمية بين السكان تتراوح بين 26 بالمئة و 31 بالمئة، وهذا رجع إلى مؤشرات التخلف فيما يخص وضع التعليم، كمؤشرات حالة التعليم التي لا تزال دون مستوى المعدلات العالمية وتردي نوعية التعليم، بالإضافة إلى اتساع الفجوة المعرفية من خلال عدم ملائمة السياسات العالمية

¹ المدرسة الوطنية للإدارة، " البلدية والتنمية المحلية"، المرجع السابق، ص 54.

² المدرسة الوطنية للإدارة، " النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة"، المرجع السابق، ص 1

³ عبد الغني يعقوبي، " البطالة في المغرب"، مجلة الحوار المتمدن، عدد 139 2005 ص 1، 2.

⁴ عبد الحميد براهيبي، المرجع السابق، ص 239.

والثقافية لاحتياجات التنمية، وإتساع الفجوة الرقمية وعدم الاهتمام بالتكنولوجيا مع ضعف واضح بالاهتمام بالبحث العلمي وا انخفاض تمويلاته مما يعتبر مؤشرات على عدم اعتماد آلية الشفافية في الأعمال الحكومية و الإدارية، و الذي بدوره يعيق تحقيق حكم راشد في الجزائر ويدعم الحكم الفاسد بالمنطقة. مع غياب منظومة بنكية قوية وفعالة غياب منظومة بنكية قوية وفعالة و متوازنة تضمن تدفق الاستثمارات المحلية والأجنبية، من أجل النهوض بالقطاع الاقتصادي، و التخفيف من ظاهرة البطالة التي تمثل شبح مخيفا خاصة للفئة الشابة التي تمثل نسبة 75.4 بالمئة من الشعب¹.

ما ساهم في ظاهرة التهرب والغش الجبائي التهرب الضريبي هو كل فعل مكلف للضريبة يهدف إلى التخلص من دفعها باستعمال شتى الوسائل، فالتهرب إذا هو عدم دفع الضريبة أصلا، أما الغش الجبائي فهو التحايل على إدارة الضرائب لدفع ضريبة قليلة

ثالثا/الإقتصاد الريعي وضعف الموارد الذاتية للإدارة المحلية: حيث تشهد الجزائر ضعفا في الاستثمارات خارج قطاع المحروقات الذي يمثل نسبة 97 بالمئة، ليصنف على أنه اقتصاد إختلالات و ليس اقتصاد توازنات حسب خبراء الاقتصاد². أما في فيما يخص الاقتصاد الموازي فقد سيطرت النشاطات الغير الرسمية على القطاع الخاص، حيث بلغت نسبة 30 بالمئة من الناتج الخام و تهرب جبائي قدر بحوالي 100 مليار دينار جزائري سنة 2004، مما أدى إلى انخفاض مساهمة القطاع الخاص في الضمان الاجتماعي قدرت 10 بالمئة.

ما انعكس سلبا على الحقوق والحريات الاقتصادية كون أن قوة الدولة الربعية واقتصادها الريعي المرتبطة بالثروة النفطية الداعمة لشرعيتها السياسية، خاصة في فترة الطفرة النفطية مما غيب الاهتمام بالحقوق والحريات الاقتصادية، ومسألة القيود والحدود الخاصة والسلطة³.

رابعا/عجز الميزانيات المحلية: يعد مبدأ التوازن من المبادئ الأساسية للميزانية وهو الحالة التي يكون فيها مجموع النفقات يساوي مجموع الإيرادات، بل إن هذا التوازن يجب أن يتحقق على مستوى كل قسم من أقسام مدونة الميزانية، فننفقات قسم التسيير تساوي إيرادات قسم التسيير، ونفقات قسم التجهيز تساوي إيرادات قسم التجهيز والإخلال بهذا المبدأ يعتبر في الواقع عجزا في ميزانية الجماعات

ويحدث هذا عند اتساع مجال المتطلبات من جهة، وندرة الموارد المالية من جهة أخرى فالعجز الميزاني إذن هو عدم التوازن ما بين حجم الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية وحجم المهام المنوطة بها، و الملاحظ أن اغلب الجماعات المحلية في الجزائر تعاني عجزا في ميزانياتها ويرجع ذلك إلى:

أ - إختلال التوازن ما بين الموارد والنفقات : تعاني الجماعات المحلية من عدم كفاية الموارد المالية، وعدم انسجام هذه الأخيرة مع النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمر ومتسارع، فتعدد وتنوع صلاحيات الجماعات المحلية ونخص بالذكر هنا البلديات ومساهماتها في كل الميادين يثقل كاهلها بالنفقات التي ينبغي عليها ضمانها لكي تضمن استمرارية تسيير مصالحها.

ب - أسباب تتعلق بالتنظيم : بغية تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية في إطار اللامركزية وتدعيم الاستثمار وخلق مناصب شغل جديدة، فإن ذلك يتطلب شروطا لا بد من

¹عمراني كربوسة، " الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات المنتدى الوطني الذي نظمته كلية العلوم القانونية والإدارية جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الموسوم بعنوان: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، 17 ديسمبر 2008، ص 16.

²الأخضر عزي وغانم جلطي، المرجع السابق، ب ص.

³عبد النور بن عنتر، " الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي"، المستقبل العربي، عدد 11، 2010، ص 10.

توفرها، ونعني هنا القدرات البشرية والمالية، غير أن ما يلاحظ هو أن العديد من الجماعات المحلية ليس لها قدرات مالية ولا بشرية تمكنها من الإسهام بفعالية في مجال التنمية المحلية¹.

المطلب الثاني/ أفاق ترشيد الإدارة المحلية على ضوء الحكامة :

استراتيجيات إصلاح إدارة الجماعات المحلية في 4 أفاق هي²:

الفرع الأول/ الأفاق التشريعية:

أولا/ إدخال تعديلات دستورية في مجال الإدارة المحلية بما يتفق ومتطلبات المرحلة بحيث يخصص فصل في الدستور خاص بالسلطات المحلية بمنح المزيد من السلطات والصلاحيات للجماعات المحلية ، ويفصل بين الاختصاصات المركزية والمحلية والتفريق بين المراقبة والتسيير والمداولة.

ثانيا/ تعديل قانوني البلدية والولاية بما يتماشى والمتغيرات المحلية وتفعيل النصوص القانونية وترجمتها إلى الميدان العملي (معظم رؤساء البلديات لا يمارسون صلاحياتهم).

ثالثا/-ضمان استقلالية المجالس البلدية ، وتحديد الاختصاصات والحد من تدخل الجهات المركزية.

الفرع الثاني/ الأفاق الإدارية :

تعتبر اللامركزية الإدارية نظاما محفزا للطابع المركزي الشديد للجهاز الإداري للدولة بحيث استمرار الطابع المركزي يساهم في تعطيل الطاقات والكفاءات . وسرعة إصدار القرارات ، ويصف مجال بروز صف ثاني من المديرية القادرين على اخذ المبادرة في العمليات التنموية.

- احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي (رئيس البلدية ، الأمين العام ، الوالي) وبين لإدارة والمجالس المنتخبة.

- ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري في الإدارة المحلية عن طريق تدعيم التأطير وتأهيل الإطارات المحلية وتنمية مهاراتها وتدريبها على أساليب التسيير العصرية وتوفير الحوافز المادية والمعنوية حتى تصبح الإدارة المحلية جاذبة لأصحاب الكفاءات والخبرة.

- توفير المعلومات للمواطنين المحليين وبيانات التنمية.

- ترقية التعاون والتنسيق والعلاقات بين البلديات وفي ميدان الاستثمار والتنمية والعمل الإداري.

- إعادة تنظيم الهياكل والمصالح البلدية والدائرة والولاية وترقية المؤسسة المحلية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة وكفاءة(الإدارة الالكترونية).

الفرع الثالث/ الأفاق السياسية :

- تعزيز المشاركة السياسية المحلية عن طريق تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من اجل المساهمة في عمليات صنع القرار عن حضور الاجتماعات وتنظيم لقاءات مع المواطنين وفتح نقاش حول القضايا المحلية.

- 2تفعيل دور الأحزاب حتى تقوم بدورها في التعبئة والتنشئة والتجنيد وتقديم البرامج والسياسات المحلية وتشجيع العمل الأهلي.

3-تفعيل العمل البلدي على مستوى اصغر ، وتعميم مفهوم لجان الأحياء.

- 4تعبئة الأفراد والجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي وذلك بحث المواطنين على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.

¹المدرسة الوطنية للإدارة ، البلدية والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص58_57.

²عبد النور ناجي ، " إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ، واقع الاتجاهات المستقبلية"، ورقة مقدمة للملتقى الوطني " مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر " ، 2011 ، ص ص 04_05.

الفرع الرابع/ الأفاق المالية :

إن الجماعات الإقليمية لا يمكنها الاضطلاع بالشكل الطبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظرف أو بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم أو توزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، ومن ثم يصبح التكفل بذلك وإعادة التنظيم والمراجعة أمرا حتميا لمواجهة هذه الوضعية " لذلك وجب:

- 1- حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها.
- 2- إشراك القطاع الخاص في القيام ببعض المهام عن طريق الكراء و الامتياز.
- 3- تثمين ممتلكات البلديات (الأسواق ، الملاعب ، خدمات عامة لتوفير مصادر جديدة للتمويل).
- 4- تشجيع الاستثمارات المحلية من خلال الاهتمام ببرامج التنمية ومراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بما يطابق ويتكفل بالخصوصيات المحلية والأخذ بعين الاعتبار مقاييس الفاعلية ، فهذا التشجيع من شأنه أن يعود بموارد معتبرة لصالح الإدارة المحلية.

الفرع الخامس/ تعزيز معايير الحكامة على المستوى المحلي:

بعد عرضنا لأهم التحديات التي تقف عقبة أمام تعزيز أداء الجماعات المحلية في الجزائر حيث تم التركيز على أهم الأبعاد السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية، وهذه الإشكاليات تدفعنا إلى تقديم جملة من المقترحات التي يمكنها أن تساهم في الحد من أثر هذه المعوقات وبأبعادها المختلفة على الرفع من كفاءة الوحدات المحلية.

أولا/ تعزيز الآليات السياسية والاجتماعية: هناك العديد من الأدوات السياسية والاجتماعية التي من شأنها المساهمة في إصلاح الحكم المحلي في الجزائر، من ضرورة التفكير في التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات المحلية ومبادرتها في مجال المشاريع التنموية المحلية، والعمل على التنشئة الاجتماعية والسياسية على مبادئ تحمل المسؤولية والاهتمام المبكر بالإدراكات السياسية والمدنية لدى أفراد المجتمع المحلي، وذلك من خلال خلق مناهج تربوية تدعم قيم الديمقراطية والتسامح والأخوة والصدق والمواطنة. مع الحرص على التداول السلمي على السلطة بتعزيز ثقافة التداول السلمي على السلطة والعمل الجماعي حيث تكون هناك مساعي فعلية لأجل نزاهة الانتخابات بدعم الانتخابات النزاهة وحرية التعبير والتنظيم، ومراعاة استقلالية المجتمع المدني من خلال دعم المجتمع المدني وجعله مستقلا عن مركز اتخاذ القرارات السياسية والعسكرية، وتنمية العلاقات مع المواطنين ولا يتأتى ذلك إلا بتبني الخطاب الذي يفهمه المواطن. وكل ما سبق الإشارة إليه يستدعي القيام بإجراءات حقيقية لتعزيز العمل الجماعي.

ثانيا/ دور الحكومة والمجتمع المدني في تفعيل مفاهيم التشاركية: تتمثل في تهيئة بيئة قانونية مشجعة لتأسيس وتطوير عمل منظمات المجتمع المدني، من خلال تسهيل إجراءات التأسيس ومراجعة وتعديل القوانين التي تحد من مبادرات المواطن ووضع القوانين والتشريعات الخاصة بتأسيس وتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني بهدف رصد أنشطتها وعدم تقييد حريتها في العمل، بما لا يتعارض وسيادة الدولة وأمنها الوطني وأولويتها في التنمية.

- العمل على اعتبار مؤسسات المجتمع المدني طرفا هاما في عملية التنمية وشريكا للدولة في تنفيذ بعض أنشطتها، وإقامة علاقة إيجابية تكاملية وغير تصادمية معها، مبينة على أسس المشاركة الفعالة، والحوار الإيجابي، والتعاون والتنسيق والتشاور من أجل تطوير الخدمات المقدمة لكافة فئات المجتمع.

تخصيص ميزانية لمنظمات المجتمع المدني تمكّنها من تنفيذ أنشطتها وتشجيع منظمات المجتمع المدني على التمويل الذاتي والأضطلاع بمشاريع مدرة للدخل.

- ضرورة دعم القطاع الخاص وتشجيعه للمساهمة في تمويل أنشطة مؤسسات المجتمع المدني.

إنشاء آلية مؤسسية لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني وتنسيق الجهود المشتركة .

لنفادي الأزواجية في الأنشطة، وتعزيز التعاون والتكامل لمصلحة الفئات المستفيدة، وذلك بالتشاور بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية المعنية.

- العمل على إنشاء شبكات اتصال بين مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال مشترك على المستويين الوطني والمحلي، تهدف إلى بناء القدرات وتبادل الخبرات اللازمة، ووضع أولويات المجتمع على جدول أعمال الحكومة، وإثارة الوعي بالقضايا ذات الأهمية في تنمية المجتمع وتطور الدولة.

- العمل على تشجيع الحوار الإيجابي وتعزيز الثقة المتبادلة لتصبح مؤسسات المجتمع المدني أجهزة استشارية للحكومة لمختلف القضايا الإنمائية في الجزائر.

-حث الحكومة على عدم التمييز والتحيز وعلى تطبيق المعايير نفسها للتعامل مع جميع مؤسسات المجتمع المدني.

-العمل على بناء القدرات البشرية لمؤسسات المجتمع المدني من خلال التدريب والتأهيل وصقل الخبرات وتطوير المهارات القيادية واستراتيجيات التفاوض والتنسيق.

-العمل على تطوير الهيكل المؤسسي والإداري لمؤسسات المجتمع المدني وفق قواعد الديمقراطية.

بناء قاعدة بيانات ومعلومات حول مؤسسات المجتمع المدني لسد الفجوة والنقص في هذا المجال ولخدمة الباحثين وصانعي الق والسياسة العامة.

-تشجيع فئة الشباب على المشاركة في مؤسسات المجتمع المدني والتأكيد على ممارسة القواعد الديمقراطية في تلك المؤسسات.

-ديمقراطية في المجتمع وتحقيق استقلالية عمل المجتمع المدني من خلال تكثيف عمل مؤسساته وتنظيماته لتوفير التمويل الذاتي للمشاريع الإنتاجية الدائمة وتوسيع دائرة التحالف لمكافحة الفساد بشقيه المالي والسياسي، ففشل الدول العربية بما فيها الجزائر في كسب تأييد مواطنيها يرجع إلى عدم اهتمامها أكثر بقضية محاربة الفساد والأخطر من ذلك انه أصبحت هناك قوى في السلطة تشجع على ثقافة الفساد بهدر المال العام من دون سبب¹.

-تعزيز المشاركة المحلية تعزيز المشاركة المدنية المحلية بنقل وتحويل المسؤولية المركزية إلى مسؤولية لا مركزية محلية مدنية، وتعزيز الوظائف الرقابية والحوافز: تعزيز الوظائف الرقابية

بتفعيل مؤسساتها واستقلاليتها وكذا تغيير منظومة الحوافز بجعلها منظومة تحفيزية قائمة على الكفاءة والاستحقاق.

-وتكريس مبدأ المساواة والمواطنة تحقيق انصهار اجتماعي وطني إدماجي وتعزيز مبدأ المواطنة المتساوية نصا وعملا في الحياة اليومية، وهذا يكون باستحضار القيم الاجتماعية والحضارية القائمة على اللامسؤولية

¹ محمد مالكي، " العلاقة بين الدولة والمجتمع في البلاد العربية: المجال العام والمواطنة"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 13، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص 155 .

الجماعية والعمل الجماعي التشاركي، وبناء نسق اجتماعي وسياسي موحد من خلال قيم وثقافة سياسية داعمة للعمل الجماعي الداعم للعمل السياسية التشاركي وتفعيل نسق الحكم¹.
وكحوصلة لما سبق تقديمه من الإجراءات السياسية والاجتماعية لتعزيز الرشادة المحلية يمكن عرض النقاط التالية:

-تدعيم آليات الديمقراطية لضمان المشاركة الحقيقية والفعلية في الحياة السياسية عن طريق الانتخابات النزيهة والمشاركة في القضايا التي تهم الشأن المحلي والوطني معا. احترام الحقوق المدنية وتحقيق تنمية تشاركية كاملة.

-الحد من هيمنة الدولة وسيطرتها على التنظيمات المدنية ، بوجوب احترام القواعد القانونية والتي تحكم الإطار العام للعمل المدني ومؤسساته.

-ترسيخ مبدأ استقلالية القضاء ليكون أداة فعالة لحماية الشرعية الدستورية.

-استقلالية التنظيمات المدنية بخلق ثقافة مدنية تعزز استقلالية التنظيمات المدنية بشكل رسمي عن السلطات العامة لضمان فعاليتها ومشاركتها.

-المشاركة الشعبية لتسهيل اختيار الأهداف العامة المجتمعية وتحقيقها عن طريق الدعم

الفعلي لخلق قوة خارج البناء الرسمي للمجتمع.

ثالثا/دعم الآليات الاقتصادية: لتفعيل الحوكمة المحلية لا بد من اتخاذ تدابير على المستوى الاقتصادي

كونه لا يقل أهمية عن المستوى الاجتماعي أو السياسي ويتأتى ذلك عن طريق ما يلي:

تشجيع العمل المنتج والاستثمار وتحقيق الاستقرار من خلال توفير الاستقرار الأمني من أجل الحصول على ثقة المستثمرين بتوفير بيئة ملائمة للعمل ودفعهم إلى الاستثمار بأموالهم دون خوف ، والسعي لتسهيل إجراءات الاستثمار بإلغاء أو تخفيف القيود الحكومية التي تقف عائقا أمام الاستثمارات، وتحد من دور القطاع الخاص في المشاركة في وضع البرامج والسياسات التي من شأنها النهوض بالعمل الجماعي التنموي، كذلك المرونة القانونية التي تساعد الخواص على تقديم خدمات ذات جودة عالية بتكلفة أقل وفي وقت قصير، وتشجيع العمل المنتج بإرساء ثقافة الخدمة من أجل الإنسان في كلا القطاعين العام والخاص، دون التركيز فقط على تحسين الحالة المالية وزيادة الإنتاج².

رابعا/ إعادة تفعيل دور القطاع العام والقطاع الخاص: للقطاع العام دور مهم وكبير في تلبية حاجات

المواطنين من خلال تهيئة البيئة الاقتصادية والاجتماعية الملائمة، من اجل استقطاب الاستثمار الوطني الخاص والأجنبي، فالقطاع العام يحرص على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ولا بد لهذا الأخير أن يكون في مستوى تطلعات المواطنين من خلال تجسيد الشفافية في الإجراءات التي تنظم التعامل مع أفراد

المجتمع، والحرص على بناء إدارة حكومية تلبية حاجيات المواطنين بكفاءة وجودة عالية³.

أما القطاع الخاص ويكون ذلك بالعمل على تحقيق ما يلي:

أ- ضرورة مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة.

¹ صالح زباني، " واقع وأفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، عدد 8، الجزائر، 2004، ص 81.

² يوسف أزروال، المرجع السابق، ص 189- 190.

³ زهير عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص 233.

ب - ضرورة مشاركة المواطن في الإدارة الحكومية الحديثة، عن طريق تحديد ما يريده من احتياجات ورغبات ونوعية في تقديم الخدمات، ويتم ذلك عن طريق الاستفادة من التجربة الأمريكية، والتي اتخذت قارا بضرورة " وضع معايير لخدمة المواطن"، والتي تتضمن عددا من المعايير التي تركز على مشاركة المواطن وأخذ رأيه في الجهاز الحكومي كتحديد ومعرفة المواطن، ملتقى الخدمة (ووضع معايير الخدمة وقياس نتائجها، وإجراءات الاستقصاء للمواطنين لتحديد نوع وجودة الخدمات التي يريدونها مع تسهيل عملية الدخول للمعلومات حول الخدمات وأنظمة الشكاوي، مع وجوب رسم الإطار الأفضل لبحث شكاوي المواطنين والإجابة عليها وحلها، ذلك أن العديد من الدول المتقدمة أصبحت تتخذ من العناية بالمواطنين وإشراكهم في الرأى حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها والأوقات المناسبة لذلك، منهجية لتعزيز المشاركة لذوي المصالح والمتأثرين بالخدمات التي تؤديها تلك الأجهزة وهذا سيتوقف بلا شك على كيفية تعامل الإدارة الحكومية مع المواطنين في الأحياء والمحليات البعيدة داخل المجتمعات، من خلال مشاركة الممثلين لتلك القطاعات المختلفة، ومن خلال لامركزية تقديم الخدمات والاعتماد عليها في المساهمة برسم السياسات، وكذلك من خلال تشكيل اللجان المشتركة، والتي تتضمن ممثلين من القطاعات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ج -وجود تهيئة الإطار المحفز لتطوير أنشطة القطاع الخاص بتطوير نظام السوق، ذلك أن قدرة القطاع الخاص على توفير فرص العمل وتوسيع نطاق التشغيل نطاقات البشرية يعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع، مثلما أن تطوير السوق يعتمد على توسيع وتقوية القطاع الخاص من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراءات الخصخصة للمشروعات المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة لجذب وتطوير وتوسيع التعاونيات عبر الدولة في بعض الحالات.

د -ضرورة منع الاحتكارات للمؤسسات الحكومية لتنفيذ بعض المشروعات والبرامج، حيث أن ذلك يعتبر عائقا أمام تطوير القطاع الخاص.

و -ضرورة العمل على توفير التمويل اللازم للقطاع الخاص.

إن ترقية وتطوير القطاع الخاص في الإدارة المجتمعية الجديدة سيقوي من العلاقة الإيجابية- التي أكدت عليها نتائج الدراسات الدولية -بين أنشطة القطاع الخاص والنمو الاقتصادي، كما يمكن القول أن كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية القطاع العام، حيث خلصت معظم الدراسات إلى أن هناك تأثيرا إيجابيا واسعا على النمو مصاحبا للاستثمار الخاصة مقارنة بتأثير الاستثمارات العامة، بل إن دراسات "ستيفن هارنت" حول اتجاهات الاستثمار الخاص، والتي أعدها البنك الدولي عام 2001، أكدت على أن التأثير الإيجابي لاستثمارات القطاع الخاص على النمو يفوق تأثيرات استثمارات القطاع العام لأكثر من مرة ونصف، والتي تؤكد ارتباط درجة استثمارات القطاع الخاص باستدامة التنمية والنمو الاقتصادي في التي تهيء البيئة المساعدة للقطاع الخاص للمساهمة في تنمية المجتمع¹.

يمكن أن نخلص إلى الآليات الاقتصادية التي تركز حكامة محلية واقعية والتي تتمثل أساسا في ما يلي :
-وضع سياسات وبرامج حكومية لأساس اقتصادي قوي للمجتمع، ذو قدرة توزيعية هائلة للثروات المالية، وكذا توفير مجال اقتصادي قادر على تحقيق المطالب الاجتماعية وتقليص التبعية المفروضة على المجتمع والدولة.

¹ صلاح الدين فهدى محمود ، دور القطاع الخاص في المشاركة المجتمعية، قسم الاقتصاد ، القاهرة، د س ، ص 21_25.

-إشراك المنظمات المدنية بتحقيق درجة معقولة من التطور الاقتصادي عبر إشراك المنظمات المدنية وتفعيل دورها في العمل الاقتصادي.

-تدعيم القطاع الخاص بوضع إستراتيجية سياسية و اقتصادية تدعم دور المنظمات المدنية خاصة دور القطاع الخاص في مجال النشاط الاقتصادي.

المطلب الثالث/قراءة في مشروع تمهيدي لقانون الإدارة المحلية أوت 2018:

(نظرة مستقبلية لترشيد الإدارة المحلية على ضوء الحكامة)

نتيجة النقائص التي ميزت التشريعات السابقة الخاصة بالإدارة المحلية وكذا التحولات الهامة التي شهدتها بلادنا في السنوات الأخيرة ما دفع لإتباع إصلاحات هامة لاسيما بعد دستور مارس 2016 للذي جاء أساسا لتدعيم الديمقراطية التشاركية وتجسيد اللامركزية ودولة القانون وتنمية المرفق العام.

وفي أوت 2018 تم تحضير مشروع تمهيدي لقانون جديد يتعلق بالجماعات الإقليمية وقد سببت ذلك نتيجة التحولات الهامة التي تشهدها بلادنا على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ،التي كان لها الأثر البالغ في تسيير الهيئات في الدولة ومنها الإدارة المحلية ، خاصة مع الإصلاحات الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري شهر مارس 2016 القائم على الديمقراطية والتعددية ودولة القانون و الحوكمة وغيرها، وهذا كان له أثر في تدعيم اللامركزية وتجسيدها ، وقد أظهر القانونين 11/10 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المتعلق بالولاية محدوديتهما في مواكبة مختلف التغييرات الحاصلة والإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري 2016 ، ومن هنا كان من الواجب إيجاد نظام جديد وملائم بإمكانه مساندة مختلف التغييرات الحاصلة. لتأتي المبادرة بمشروع تمهيدي لقانون الجماعات المحلية .

وحسبهم فإن هذا المشروع سيحدث تغيير حقيقي على مستوى تسيير المجالس المحلية المنتخبة إذ ستمارس اختصاصاتها في ظل احترام دولة القانون والديمقراطية التشاركية واللامركزية، ووضبط سلطة الوصاية حيث، تتم ممارستها في ظل أحكام هذا المشروع ،إضافة إلى منح استقلالية أكبر في ممارسة الاختصاص لاسيما في مجال الاستثمار وكذا محاولة عصرنه الإدارة المحلية وخصص لها المشروع في الأخير فصلا لحوكمة المدينة والحضيرة الكبرى دعما للتنمية على مستوى الأقاليم¹. حيث يبقى هذا مجرد مشروع إلى غاية صدوره في قانون يطبق فعليا على مستوى الإدارة المحلية.

الفرع الأول/قراءة شكلية للمشروع:²

جاء مشروع القانون هذا متضمنا خمسة أجزاء حيث جاء الجزء الأول تحت عنوان أحكام عامة: حيث خصصها للمبادئ العامة التي تحكم الدواة الجزائرية. مهام الجماعات المحلية ومشاركة الدولة والديمقراطية التشاركية كما تحدث عن التضامن والتعاون بين هيئات الإدارة المحلية.

أما الجزء الثاني خصصه لمهام وصلاحيات المجالس المنتخبة المحلية ولأماكنها ليخصص بعدها أحكام خاصة بالمرفق العمومية المحلية.

¹ مشروع قانون تمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية ،أوت 2018، الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية. <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/> تصفح الموقع بتاريخ 10/03/2019. الساعة 13:20.

² المرجع نفسه.

أما الجزء الثالث عنونه ب: حكامة الجماعات الإقليمية وما نلاحظه هنا أن المشرع استخدم لأول مرة لفظ الحكامة وهذا ما جاء مخالفا للقوانين السابقة الخاصة بالإدارة المحلية حيث تحدث في هذا الجزء عن تسيير المجالس الشعبية المنتخبة ونظام مداولاتها ولجانها وحلها .

أما الجزء الرابع فخصصه لإدارة الجماعات المحلية سواء الولاية أو البلدية ليتطرق بعدها لمسؤولية هذه الجماعات ، ليتطرق بعدها لأرشيف الإدارة المحلية وكيفية حفظه وفي الأخير تطرق إلى المالية والجباية لكل من الولاية البلدية.

ليختم هذا المشروع في جزءه الخامس بحوكمة المدينة والحظيرة الكبرى ، حيث خصص الباب الأول لحوكمة المدينة أما الباب الثاني خصصه لحوكمة الحاضرة الكبرى وختمه بأحكام انتقالية وختامية .

الفرع الثاني/ قراءة في مضمون المشروع:

سنتطرق في هذا الفرع إلى عنصرين جاء بهما المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية موزعا على عدد من المواد القانونية فيه وهذين العنصرين هما الحكامة المحلية أما الثاني فهو حوكمة المدينة والحاضرة الكبرى.

أولا/ الحكامة المحلية:¹ إن كون موضوع بحثنا يتمحور حول حكامة الجماعات المحلية فقد جاء الجزء الثالث من المشروع التمهيدي تحت عنوان حكامة الجماعات المحلية حيث خصص الفصل الأول لتسيير المجلس الشعبي البلدي ، وهذا ماتناولته المادة 142 وما بعدها، والملاحظ أنه تناول نفس الأحكام الواردة في القانون 11/10 فيما يخص دورات المجلس وجلساته وكل الإجراءات المتعلقة بهما، إلا أنه نص في المادة 152 منه على إمكانية تسجيل في جدول أعمال دورة المجلس البلدي اقتراحات من طرف هيئة تشاركية محلية منصوص عليها في المادة 22 من نفس المشروع ، كما انه نص في المادة 160 على علانية الجلسات ، كما يمكن انب خصص خلال الجلسات وقتا للتعبير لهيئة المشاركة وهذا يعتبر دعما لمبدأ المشاركة على مستوى الإدارة المحلية ، كما تناولت المادة 188 من ذات المشروع التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحسين وترشيد وتسيير أموال وأمالك البلدية غي إطار قواعد الشفافية وحسن الأداء، كما تناول في المادة 193 من ذات المشروع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة في ترقية مشاركة المرأة لتولي مناصب المسؤولية على المستوى المحلي ، ودعما لمبدأ الشفافية فقد جاءت المادة 202 لتنص على ضرورة إعلام الجمهور بوضع القرارات في المواقع الالكترونية للبلدية ، كما نصت المادة 262 على علانية جلسات المجلس الشعبي الولائي ، كما نصت المادة 265 على المستوى التعليمي العالي الذي ينبغي أن يتمتع به رئيس المجلس الشعبي الولائي ، وهذا يعد دعما للنجاعة والفعالية ، كما نصت المادة 298 على أن رئاسة اللجان الدائمة تقوم على مبدأ التمثيل رجال نساء شباب ، وهذا دعما لمبدأ المساواة ، كما نصت المادة 301 على ترقية تمثيل المرأة من خلال تعيينها كممثل ضمن هيئات التداول للأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون أو داخل كل هيئة تشاركية أو استشارية المؤهلة قانونيا، كما نصت المادة 312 على وضع مستخلص من مداولة المجلس الشعبي الولائي في الموقع الالكتروني للولاية وهذا دعما للشفافية ، كما نصت المادة 319 على ترقية الشباب والمرأة وهذا يمكن لهذه الفئة .

¹ المادة 142 من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية، المرجع السابق.

ثانيا/ حوكمة المدينة والحاضرة الكبرى:

أ/ المدينة:¹ جاءت المادة 460 وما بعدها متحدثة عن المدينة بكونها تجمع سكاني حضري ، ذات تجمع سكاني لها وظائف اقتصادية واجتماعية وثقافية تتم إدارتها من طرف المجلس الشعبي البلدي ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية تتوفر على مقر تنشأ بموجب مرسوم رئاسي ، ويسير المجلس الشعبي للمدينة وفقا للنظام المطبق على المجالس الشعبية البلدية ، تضمن المدينة مهام الخدمة العمومية ذات الطابع المشترك لصالح البلديات المكونة لها وفقا لأحكام المادة 466 ، كما يمكن أن يستعين المجلس الشعبي للمدينة بالهيئات التشاركية للبلديات في نشاطاته الاستشارية ومشاركة المواطن، كما يمكن أن ينشأ هيئات تشاركية ما بين البلديات وهذا دعما لمبدأ المشاركة طبقا لأحكام المادة 468 من المشروع.

ب/ الحاضرة الكبرى:² بمفهوم هذا المشروع هي تجمع بين بلديتين او عدة بلديات التي تشكل تجمعات سكانية يبلغ تعداد سكانها على الأقل 300000 وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولها مقر وهي تمثل شكلا خاصا لحوكمة الجماعات المحلية وهذا طبقا لأحكام المواد 474_475، يسير المجلس الشعبي البلدي للحاضرة الكبرى من طرف رئيس منتخب من طرف نظرائه وينتخب بالأغلبية المطلقة من بين المترشحين الذين يثبتون أعلى مستوى تعليمي وهذا دعما للنجاعة والفعالية في التسيير، طبقا للمادة 478 من المشروع ، وتقريبا الحاضرة الكبرى تخضع لنفس أحكام المجالس الشعبية البلدية بخصوص تسييرها ومداولاتها وميزانيتها وهذا طبقا لأحكام المواد 480 وما بعدها، كما يمكن أن يستعين المجلس الشعبي للحاضرة الكبرى بالهيئات التشاركية البلدية في نشاطاته الاستشارية والتشاورية ومشاركة المواطن، كما يمكنه إنشاء وتخصيص هيئات تشاركية ما بين البلديات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما طبقا لأحكام المادة 487 من المشروع، هذه هي الأحكام التي تضمنها المشروع التمهيدي لقانون الإدارة المحلية الجزائرية لسنة 2018 بخصوص الحكامة في انتظار صدوره في شكل قانون ملزم.

من خلال ما تقدم نتأكد بأن البحث عن بديل يتولى رهان إصلاح الإدارة المحلية وجعلها في مستوى تطلعات المواطن قوائم ليس في الجزائر فقط بل في معظم دول العالم نتيجة الأهمية البالغة التي تحتلها الإدارة المحلية، كونها الإدارة الأقرب للمواطن وتحتل مكانة محورية في حياته ، توالت الأبحاث وتعددت تجارب الدول في سبيل ذلك ليبرز نموذج الحكامة كأولى مداخل إصلاح وترشيد الإدارة المحلية وأهمها على الإطلاق لما يتمتع به من معايير كثيرة ومتنوعة تتراوح بين مشاركة المواطن المحلي في تسيير الشؤون العامة والشفافية في التعامل مع هيئات الإدارة المحلية والمساواة أمامها ومحاربة الفساد ، وسرعة استجابتها إلى غير ذلك من المعايير التي إن طبقت على مستوى الإدارة المحلية ستؤدي لا محالة إلى ترشيدها وإصلاحها.

لكن تبقى الإدارة المحلية الجزائرية بعيدة عن كل تطلعات المواطن حتى سير المصالح المختلفة في الجهاز التنفيذي المحلي يصعب على الفرد الاطلاع عليها أو حتى فهم محتواها، هذا ما أدت بالسلطات الجزائرية إلى إجراء إصلاحات سياسية شاملة ، والتي كان هدفها تعميق وتوسيع الممارسة السياسية

¹ المادة 460 من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية، المرجع السابق.

² المادة 474 من المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية، المرجع السابق.

الديمقراطية التعددية، مع تكييف و تطوير المنظومة القانونية. وأهم هذه الإصلاحات حرية المشاركة في إدارة الشؤون العامة في الإدارة المحلية، مع الحق في تكوين الجمعيات، و المشاركة في تسيير الشؤون العامة على مستوى المجالس الشعبية المحلية، ومن هنا فحق الإنسان في المشاركة في إدارة الشؤون العامة هو الحق الذي عالجته الإصلاح لكل من قانوني البلدية و الولاية الجديد، التي يكون هدفها ترسيخ أسس و مقومات الحكامة، ومن هنا هذه المشاركة التي تكون مباشرة أو غير مباشرة والتي يكون هدفها إسهام المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، و بالتالي المشاركة في اتخاذ القرار من أجل تحسين الإدارة العمومية، لأن التنمية المحلية لن تتحقق إلا إذا كان فتح قنوات للحوار مع مختلف شرائح المجتمع من أجل الاستماع إلى انشغالاتهم ومطالبهم وتطلعاتهم وإيجاد الحلول لها، كما أن قانون الجديد جسد مبدأ المشاركة مع إعطاء مكانة قوية للسلطة الشعبية في ممارسة صلاحياتها في الكثير من الميادين ، فلا بد إذن من تفعيل الإدارة المحلية في ظل تطبيق معايير الحكامة وذلك عن طريق إدخال طرق جديدة من أجل تجسيد الحكامة على المستوى المحلي بصورة فعلية، وحتى مشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية هو الآخر تعثره بعض النقائص لان معايير الحكامة كثيرة ومتنوعة ومتكاملة تعمل مع بعضها البعض ، فمن غير المنطقي أن تنص القوانين على بعض المعايير و تهمل الباقي، لأن هذا وكأنه لا شيء ما دام تجاهل الكثير من المعايير موجود وإهمال آليات تطبيقها وتكريسها ملموس ، وبالتالي أصبح من اللازم على المشرع الجزائري تشريع قانون إدارة محلية كفى وشامل يتضمن مختلف معايير الحكامة وليس هذا فقط بل لا بد من سن آليات فعالة لأجل تكريسها حقيقة ، لان معطيات اليوم تبرهن على مدى أهمية ومكانة الإدارة المحلية في التنمية المحلية والوطنية الشاملة وما يمكن أن توفره على السلطة المركزية ككل، فهل من المنطق أن تهمل هذه الدارة وتترك غارقة في بحر من الفساد والبيروقراطية والمحسوبية .

وأكثر من ذلك تحمل مسؤولية إنشاء هيئات تراقب عملية ترشيد الإدارة المحلية من جميع النواحي وتتولى دعمها وتمويلها وإقامة دراسات ومشاريع تهدف لتحقيق كل هذا .

خاتمة

خاتمة:

الاهتمام بترشيد الإدارة المحلية جاء نتيجة لفشل الحكومات وعجزها عن تلبية حاجات المواطنين وتحقيق طموحاتهم، وهذا الأمر ظهر بوضوح لا سيما في الدول النامية، وقد أرجعت الكثير من التقارير الدولية سبب ذلك إلى ضعف وسائل ممارسة السلطة في إدارة وتنفيذ السياسة العامة، وذات التقارير وغيرها أشارت إلى مدى أهمية الأخذ بمعايير الحكامة لرفع مستوى كفاءة الإدارة المحلية وترشيدها.

فحتمية تطوير الإدارة المحلية أصبح حتمية أولى على جدول أولويات المجتمع الإنمائية، فالتطوير الإداري هو الذي يستهدف أولاً بناء إدارة إنمائية قادرة ومؤهلة وهذا يعتبر خطوة أساسية على في طريق ترشيد الإدارة المحلية، وبالتالي بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما لا بد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.

وبناء إدارة محلية رشيدة وديمقراطية و تحقيق التنمية المحلية ليس مشروع الدولة فقط لوحدها ، بل أصبح مطلب جميع أفراد المجتمع في القاعدة. لأنها مشروع مجتمع ديمقراطي أساسه الانتخاب و مبدأه تعميم المشاركة لتشمل كامل فواعل المجتمع، ما فرض تكييف المنظومة القانونية للإدارة المحلية مع متطلبات المرحلة، خاصة وأن التحول نحو التعددية السياسية و الاقتصاد الحر لم ينعكس على نشاطات الإدارة المحلية بصفة عامة ، وهو ما يفسر سبب الإختلالات التي تعاني منها الإدارة المحلية في بنيتها الهيكلية والبشرية وعدم فعالية دورها في إدارة التنمية المحلية ، فكان لا بد من تعديل المنظومة القانونية للإدارة المحلية لتكييفها مع التحولات الجديدة ، بدل من الاستمرار بنفس الهياكل السابقة وبذهنيات وتقنيات الفكر الاشتراكي ، والمتمثلة خاصة في سيطرة المخططات الوطنية والمركزية بجميع أنواعها على المخططات المحلية التي يعدها وينفذها ممثلو المجتمع المحلي تجسيدا للديمقراطية الإدارية المحلية.

فالمجلس المنتخب وهو إطار ممارسة الديمقراطية بمفهومها الحديث ومكان ممارسة المواطن المحلي لصلاحياته ، و الذي جعل المشرع أساس تكوينه بالانتخاب ، ورغم أن نمط الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية شهد تغييرا جذريا بالاعتماد على أسلوب الاقتراع النسبي وإلغاء أسلوب الانتخاب الفردي الذي يتناسب مع نظام الحزب الواحد و الذي رغم سلبياته فقد ساهم في تأطير المنتخبين المحليين بما أن العضوية في المجالس المحلية مشروط بالانتماء إلى الحزب الوحيد.

هذا الامتياز الذي غيب في القانون الحالي في عهد التعددية الحزبية بسبب عدم اعتماد الأحزاب على مناضلين حقيقيين، اختيارهم في المجالس المحلية بقدر انتماءاتهم أو مركزهم في المجتمع الذي يضمن جلب الأصوات لا تفعيل الأداء ، وهذا بسبب قصر عمر التجربة الديمقراطية في الجزائر .

لذلك أصبح التزام الكثير من الدول بمنهج الحكامة أمرا في غاية الأهمية لما ينطوي عليه من تكامل في أدوار الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشاور لإعادة رسم الأدوار لكل منها ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية والاستجابة للمواطنين وتطلعاتهم وفق ما تركز عليه الحكامة من مميزات تعكس الشفافية والمساءلة والتشارك في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون، كل هذه العناصر المتكاملة والمتفاعلة فيما بينها تقودنا إلى التأكد أن ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية مرهون فعلا بتطبيق المعايير الدولية للحكامة على مستواها سواء من الناحية الهيكلية ، أو القانونية أو الوظيفية ، وذلك من خلال تفعيل معايير الحكامة والسهر على تطبيقها وتوفير الآليات اللازمة لذلك، وذلك نظرا لما أثبتته الكثير من التجارب التي عاشتها دول كثيرة من نجاحها

في ترشيد الإدارة المحلية متبعة معاييرها المختلفة نظرا لما تنطوي عليه من فرص المساواة والعدالة والمشاركة تحت سيادة القانون والعمل في جو من الشفافية والفعالية وحسن الاستجابة لتطلعات المواطن المحلي، رغم ذلك تبقى قوانين الإدارة المحلية الجزائرية بعيدة بشكل كبير فتطبيق المعايير فيها لا يزال محتشما جدا.

ويمكن من خلال هذه الدراسة تسجيل جملة من النتائج المهمة:

- 1- أن تطبيقات نظام الإدارة المحلية بالجزائر مر بالكثير من الفترات الانتقالية لاسيما بعد الاستقلال إلى أن استقر على وضعيته الحالية، والتنظيم الإداري الحالي يكرس البيروقراطية الإدارية وذلك عائقا أمام تقديم خدمات نوعية، فالوثائق الإدارية تمر عبر البلديات ثم الدائرة ثم الولاية، وهذا ما يتناقض مع عصرنة الإدارة، ويؤكد عدم استغلال للإمكانات البشرية ووسائل التكنولوجيا الحديثة
- 2- على الرغم من أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلا أنها بقيت حبيسة للدور التقليدي، ولم تواكب تطور المجتمع والمتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.
- 3- مشكلة ضعف الكفاءة لا تقتصر فقط على المنتخبين فقط بل تمتد إلى الموظفين المعينين وخاصة الأمن العام الذي يعتبر العنصر الجوهري في تنظيم البلدية، فالأجهزة والهيئات المحلية في الواقع لا تهتم بالجانب البشري، وخاصة عدم تكوين الإطارات والأعوان وعدم تحفيزهم، إلى جانب انخفاض في نسبة الإطارات المؤهلة فنيا وعلميا سواء على مستوى المنتخبين أو على مستوى الموظفين، وهذا ما انعكس سلبا على تسيير وأداء الإدارة المحلية، و يعود ذلك إلى إفرزات النمط الانتخابي من جهة وإلى الرواسب الاجتماعية من طغيان العقلية القبلية وعدم انتقاء الأحزاب لمنتخبهم وانعدام التكوين المستمر لهم.
- 4- الفراغ التشريعي التي تعاني منه القوانين والتنظيمات في بعض المسائل كعدم مراعاة التقسيم الإداري للعوامل الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية والموارد المالية والبشرية، كما اتضح اختلاف كبير بين مضامين القوانين وبين الممارسة والواقع، وذلك بسبب عدم تكييف النصوص وعدم مواكبتها للتحديات المعاصرة، وعدم ضبط العلاقة بدقة بين المجالس المنتخبة والهيئات اللامركزية والإدارة العمومية والمرافق الإقليمية الأخرى. فالنصوص القانونية والتنظيمات المحددة لكيفية تطبيقها والتي تضبط التنظيم الإداري المحلي، تحتاج إلى إعادة النظر فيها لأنها جاءت في ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية تختلف عن الظروف الحالية.
- 5- التناقض بين إرادة المشرع في تحقيق نظام إداري فعال يستند على مبدأ الديمقراطية التشاركية، وبين الواقع الذي يحول دون ذلك من حيث النصوص القانونية التي تفتقر إلى آليات المشاركة الحقيقية والفعالة وعلى مستوى الإطار المؤسسي.
- 6- وجود تناقض من ناحية وضع الإدارة المحلية كهيئة مستقلة من الناحية القانونية، أما من حيث الممارسة فنجد المجالس المحلية ليست الفاعل الوحيد في مجال التنمية المحلية، بسبب تداخل الصلاحيات بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية مما أدى إلى سحب كثير من الصلاحيات من المجالس المنتخبة من طرف سلطات عدم التركيز.
- 7- ممارسة رقابة إضافية عن تلك التي تمارسها سلطة الوصاية بجميع أشكالها وأشدها الحلول والحل النهائي، وبالنظر إلى المركز القانوني للوالية باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي فإنه لا

- بد من ضبط الرقابة التي يمارسها على المجالس المحلية، فهي رقابة سياسية أكثر منها رقابة للمشروعية و تفعيل الرقابة القضائية التي تعد أكبر ضمان لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية.
- 8- استقلال الإدارة المحلية الذي يبقى مجرد إطار نظري مادام أن جميع مشاريع التنمية المحلية تعد وفق برامج ومخططات وطنية أو قطاعية ، تشترك في كونها معدة من طرف الوصاية وتشرف على إعدادها و تمويلها، فلقد أصبحت مبررات ومعطيات التنظيم الإداري المحلي بالشكل الحالي وأساليبه لا تتلاءم مع متطلبات المرحلة الراهنة .
- 9- تطبيق منهج واحد يسري على جميع الولايات والبلديات يثير صعوبات عملية وعوائق للمسار التنموي للأقاليم، وذلك لعدم التناسب فيما بينها من حيث الإمكانيات البشرية والمالية الطبيعية، وهذا ما يتطلب مراعاة خصوصياتها وترك مجال المبادرة للجماعات المحلية،
- 10- إن ضعف التأطير البشري لأجهزة وهيئات الجماعات المحلية، انعكس سلبا على التسيير المحلي، وهذا يبرز من خلال بروز الفساد المالي والإداري، وظواهر سلبية منها الصراعات الحزبية وطغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة، وانسداد في سير المجالس المنتخبة..
- 11- عدم وجود موارد محلية للجماعات المحلية واعتمادها الكلي على الإعانات المركزية، تم تسجيل تبعية الجماعات المحلية في الموارد المالية للسلطة المركزية، وخاصة البلدية وهذا ما أثر على استقلاليتها في التسيير لأموالها، فهي تخضع للإعانات المشروطة أو المخصصة، فهي لا تحصل على الإعانات الإجمالية، وهذا ما يؤثر على صلاحيات الجماعات المحلية في مختلف المجالات لكون تحديد الأولويات يخضع لموافقة الجهة الممولة للمشاريع، وهذا واضح في الواقع فكثيرا ما تحصل البلديات على مشاريع ليست أولوية بالنسبة لها، فهي بحاجة إلى مدرسة أو مركز صحي ويخصص لها ترميم ملعب أو مسرح.
- 12- عدم استشارة المجالس المنتخبة في جميع المشاريع خاصة بالنسبة للمشاريع القطاعية، والاعتماد على التخطيط المركزي مثل برنامج الإنعاش الاقتصادي.
- 13- أن رؤساء البلديات لا يستعملون صلاحياتهم في مجال إصدار القرارات رغم أن القانون يخولهم ذلك كضبط الطرقات وضبط الأسواق.
- 14- إن الجماعات المحلية لا تستقل بصورة مطلقة في مباشرة اختصاصاتها بل تخضع للوصاية الإدارية، أي لرقابة السلطة المركزية تحقيقا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة.
- 15- إن الرقابة الإدارية والمالية المسبقة واللاحقة المشددة على الجماعات المحلية تعطل من المبادرة المحلية، وتشكل عائقا أمام ممارسة المجالس المنتخبة للمهام المسندة إليها، وتؤثر على استقلاليتها، وهو أحد أهم أركان اللامركزية.
- 16- لا يحظى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالعناية اللازمة في التشريع الجزائري فلا قانون الانتخابات ولا قانون البلدية منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكانة اللازمة والاهتمام الواجب به، أمام الدور الهام والحيوي والمتمثل في تجسيد الديمقراطية والتنمية المحلية.
- 17- رغم تعديل النصوص القانونية ألا أن النصوص التنظيمية تتأجل في الصدور كما قد لا تصدر، وهذا ما يجعل صعوبة في تطبيق النصوص ويترك للوصاية مجال للتدخل وتفسير النصوص بناء على تعليمات تتناقض حتى مع النصوص وتقييد صلاحيات المنتخبين.

- 18- الازدواجية الموجودة على هرم الولاية عائقا أمام التنمية وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي لولائي في مواجهة الوالي والمجالس التنفيذية الولاية، والتي تمثل هيئات تجمع بين عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، فلا بد من توزيع الصلاحيات بين المجالس الشعبي الولائي والوالي.
- 19- اللجان لها أهمية كبيرة لتقوية وتفعيل دور المجتمع المدني في الحركة التنموية المحلية على مستوى البلدية من خلال إشراكها كقوة اقتراح، والاستعانة بالخبراء والفنيين يسهم بشكل مباشر في تكييف البرامج المحلية مع البرامج الوطنية وتكييفها مع الإمكانيات البشرية والمالية.
- 20- القانون الخاص بالإدارة المحلية لم يراعي كل المعايير الدولية للحكامة بل اكتفى بالتركيز على البعض منها، المشاركة والشفافية .
- 21- غياب الكثير من الآليات على مستوى أجهزة الإدارة المحلية التي تكرر الحكامة بمعاييرها مثل تكنولوجيا المعلومات .
- 22- غياب الوعي في أوساط المواطنين المحليين بأهمية المشاركة في تسيير الشؤون العامة وكذا المساءلة التي لابد من ممارستها في اتجاه الأجهزة المحلية، وكذا تشجيع الممارسة الديمقراطية عن طريق المجتمع المدني وانعكاس ذلك على التنمية المحلية.
- ونتيجة كل هذا والمشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية الجزائرية، حيث أصبحت محل تذر من قبل كل المواطنين، فإنه يمكن ترشيدها اعتمادا على المعايير الدولية للحكامة، كونها أثبتت في الكثير من الدول التي اعتمدت هذه المعايير نجاحا كبيرا في مجال ترشيد الإدارة المحلية وإصلاحها ورقمها إلى مستوى تطلعات المواطن واحتياجاته، ودفع عجلة التنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية الشاملة.
- وفي سبيل وصول الجزائر لذلك يمكن اقتراح بعض الخطوات التي من شأنها ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية:
- 1- توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري، حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة، ذلك أن أي محاولة لإصلاح الجهاز الإداري المحلي تتم بمعزل عن هذه التحولات والتأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل، لذا يجب على مخططي التنمية وبناء قدرات الإدارة المحلية الاستفادة من الأخطاء السابقة، ودراسة الواقع الاجتماعي، ومراعاة العوامل البيئية المحيطة بالإدارة.
 - 2- دراسة آليات تفعيل شراكة المجتمع المدني المحلي في إدارة التنمية المحلية مع الدولة ومؤسساتها المحلية في الجزائر.
 - 3- تقنين المعايير الدولية للحكامة في قوانين الإدارة المحلية وسن عقوبات صارمة في حالة مخالفتها أو محاولة التلاعب بها .
 - 4- تسخير كل الآليات على مستوى الإدارات المحلية من أجل تسهيل تكريس المعايير الدولية للحكامة .
 - 5- إنشاء هيئة وطنية تراقب وتشجع تطبيق المعايير الدولية للحكامة على مستوى الإدارة المحلية .
 - 6- توعية المجتمع والمواطن بأهمية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية والاطلاع على كل ما يهم إقليمهم، وضرورة بناء مجتمع مدني قوي يتولى ذلك.
 - 7- إعادة النظر في حجم وعدد البلديات وفقا للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والجغرافية، ووفقا لأسس علمية مدروسة ويمكن تخصيص بعض البلديات بنظام خاص حسب

- حجم عدد السكان ووفقا للإمكانات المادية والموارد الذاتية المحلية مثل بلديات مقر الولايات، وعدم الاقتصاد على مدينة الجزائر العاصمة.
- 8- تخفيف الرقابة الوصائية وتفعيل الرقابة السياسية الممارسة من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، إلى جانب الرقابة القضائية وتوسيع من لهم الصفة في رفع الدعوى وحق اللجوء إلى القضاء والطعن في مشروعية أعمال الجماعات المحلية.
- 9- إعادة النظر في النمط الانتخابي، وتعديل شروط الانتخاب بحيث تدعم التمثيل الانتخابي لجميع المناطق، كما تعدل شروط الترشح بتحديد الحد الأدنى للمستوى التعليمي، عن طريق تعديل قانون الانتخابات وخاصة في ظل عدم وجود إمكانيات مادية للاستعانة بالخبرات.
- 10- تعديل قانون الأحزاب السياسية.
- 11- إصلاح نظام الجباية المحلية وتمكينها من تحصيل الضرائب والرسوم المحلية، لضمان تغطية المصاريف الضرورية، وترك لها حرية المبادرة في انجاز المشاريع وفقا لاحتياجاتها وأولوياتها، وإعادة النظر في الاستقلال المالي للإدارة المحلية.
- 12- تجريد الوالي من بعض مهام التنفيذ بتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، ويعتبر من المفيد تحويل بعض صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط، وذلك من أجل إعادة التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي الذي يهيمن على جميع السلطات في الولاية.
- 13- البيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأي خلل فيها سيؤدي حتما بحكم التجارب إلى الفشل والإخفاق في العملية التنموية السياسية الشاملة، مما يستلزم على صانعي القرارات الإستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار.
- والدستور الجزائري قام بتحديد التقسيم الإداري للأقاليم، وحصرها في الولايات والبلديات ومنحها استقلال إداري ومالي، واسند لها مهام عديدة في تحقيق التنمية المستدامة في نطاق اختصاصها الإقليمي وفي حدود الاختصاصات المسندة لها، ومن أجل تحقيق تطلعات السكان المحليين وتقديم خدمات نوعية لهم، فلا بد من تحسين أساليب التسيير وعن طريق الآليات القانونية من المنظومة التشريعية، وتوفير الموارد المالية والبشرية التي تسمح باستقلالية الجماعات المحلية وتكريس المعايير الدولية للحكامة، لأنه لا يكفي إدراجها في الدستور بل لا بد من أن نلمسها على أرض الواقع.
- وصفوة القول، تتطلب عملية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية الشاملة و المتوازنة والمستدامة، ضرورة اتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية، وهذا لن يتم إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري، هذا إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، ويشمل التراث الإداري الفرنسي مظهرا مستمرا في تأثيره على النظام الإداري الجزائري، الذي لم يتخلص بعد من ظاهرة التبعية. فهو مجرد جهاز إداري تابع ومستغل ومتغرب عن المجتمع، فحان الوقت على الدولة الجزائرية إيجاد نظام إداري أصيل خاص بالدولة الجزائرية ووليد المعطيات البيئية الداخلية، بمعنى نظام من وبالمجتمع المحلي .

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

❖ باللغة العربية

أولا/القران الكريم:

ثانيا/النصوص القانونية:

أ/المواثيق والدرساتير:

- 1- الميثاق الوطني، الصادر بموجب الأمر رقم 57-76، المؤرخ في 5 جويلية 1976، ج ر ج عدد 61، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1976.
- 2- دستور 1963 المؤرخ في 10/09/1963، ج ر ج عدد 64، الصادرة بتاريخ 10/09/1963.
- 3- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج رقم 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976
- 4- دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر ج رقم 9 الصادرة في 01 مارس 1989.
- 5- قانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

ب/القوانين العضوية والأوامر:

- 1 - قانون عضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 يوليو 2007 يعدل ويتمم الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج عدد 48، الصادرة 29 يوليو 2007.
- 2 - القانون العضوي 02/12، المؤرخ في 12-01-2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر ج عدد 01، الصادرة بتاريخ 14-01-2012.
- 3 - قانون العضوي رقم 10/16، المتضمن نظام الانتخابات، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج ر ج العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- 4 - الأمر رقم 16/62 المؤرخ في 09 أوت 1962، المؤسس بموجبيه لكل من عمالة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، ج ر ج عدد 07، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1962، المعدل والمتمم بموجب الأمر 07/67 المؤرخ في 07 جويلية 1967، ج ر ج عدد 62، الصادرة بتاريخ 01 أوت 1967.
- 5 - الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج رقم 6 الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.
- 6- الأمر رقم 24-67 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن قانون البلدية، ج ر ج عدد 6، الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967 المعدل والمتمم.
- 7- الأمر رقم 222/67، المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، يؤسس بموجبيه في كل عمالة مجلس عمالي اقتصادي واجتماعي ج ر ج عدد 89، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1967.
- 8- الأمر رقم 38-69 المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر ج عدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969، المعدل والمتمم.

- 9- الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ، العدد 78، المؤرخة في 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون 10/05، المؤرخ في 20/06/2005، ج ر ج ، العدد 44، المؤرخة في 26/06/2005.
- 10- القانون رقم 20/70 المؤرخ في 19-02-1970، المتعلق بالحالة المدنية، ج ر ج ، العدد (21) ، المؤرخة في 27-02-1970.
- 11- قانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج العدد 44، الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 1980، المعدل والمتمم.
- 12- القانون رقم 02/81، المؤرخ في 24/02/1981، المتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، ج ر ج العدد 7، المؤرخة في 17/02/1981.
- 13 - القانون رقم 90/81، المؤرخ في 04/07/1981، المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لسنة 1967، ج ر ج العدد 27، المؤرخة في 07/07/1981.
- 14- القانون رقم 09/84، المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج عدد 23، الصادرة في 09 فيفري 1984.
- 15 - قانون رقم 90-08 المؤرخ بتاريخ 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر ج عدد 15 ، الصادرة في 11 أفريل 1990 المعدل والمتمم.
- 16- قانون رقم 09/90 المؤرخ بتاريخ 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ج عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990. المتمم الصادرة في 09 فيفري 1984.
- 17 - القانون رقم 03/02، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر ج رقم 25، المؤرخة في 14 أفريل 2002.
- 18- قانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج رقم 37، المؤرخة في 3 يوليو 2011.
- 19 - قانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر ج رقم 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.
- ج/المراسيم الرئاسية والتنفيذية:**
- 1- المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج، العدد 10، الصادرة بتاريخ 09/02/1992، وتم تمديدها بموجب المرسوم رقم 02/93 مؤرخ في 6 يناير سنة 1993، يتضمن تمديدي حالة الطوارئ، ج ر ج عدد 8 الصادرة بتاريخ 19 يناير 1993.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج رقم 6 7.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 372/2000، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر ج عدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 140/15، مؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، ج ر ج عدد 29، الصادرة في 31 ماي 2015.
- 5 -مرسوم تنفيذي رقم 141/92 مؤرخ في 21 أفريل 1992، يتضمن حل المجالس الشعبية الولائية، ج ر ج العدد 27، الصادرة بتاريخ 12 أفريل 1992.

6-مرسوم تنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11 أفريل 1992، يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج رج العدد 27، الصادر في 12 أفريل 1992.

د/مشاريع القوانين:

1-وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقديم مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283 الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012.

2-مشروع تمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية، أوت 2018، الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

3-وزير الداخلية والجماعات المحلية، المصادقة على النص القانوني المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، السنة الثانية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2011.

ثالثا/المعاجم والقواميس.

1-ابن فارس، معجم مقاييس اللغة، (ت) عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، ط 2، 1979م.

2-ابن منظور لسان العرب، باب الكاف فصل الحاء المهملة، ج 12، دار صادر، بيروت، ط 3، 1414هـ.

3-الفراهيدي، معجم العين، (ت) مهدي المخزومي، إبراهيم السامرائي، باب الشين والذال والنون، ج 6، دار الكتب العلمية، دب، ط 1، 2003.

4-جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، (ت) منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ط 1، 1998.

5-سعدى أبو حبيب، القاموس الفقهي لغة واصطلاحا، حرف الرءاء، دار الفكر، دمشق، سورية، ط 2، 1988.

رابعا/الكتب :

1- أدونيس العكرة، التربية على المواطنة وشروطها في الدول المتجهة نحو الديمقراطية، دار الطليعة، بيروت، ط 1، 2007.

2-أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ب ط، 1975.

3-أحمد رشيد، الإدارة المحلية، العلمية والنماذج التطبيقية، دار المعارف، القاهرة، ب ط، 1981.

4-أحمد شكر الصبيحي، "مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ب ط، 2000.

5-أحمد صقر عاشور، نحو منظومة جديدة للإصلاح الإداري في الدول العربية، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد 28، القاهرة، مصر، سبتمبر 1999.

6-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ب ط، 1978.

7-أحمد وهبان، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية، جامعة الإسكندرية : الدار الجامعية، مصر، ب ط، 2003.

8-إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2003.

- 9-إسماعيل الشطي،إلياس سابا،أنطون مسرة وآخرون، الحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ط1، ديسمبر2004
- 10-إكرام بدرالدين، دراسات في نظم الحكم: الديمقراطية في الدول النامية، دار الثقافة العربية، القاهرة، ب ط، 1991
- 11-العزیز إبراهيم عيسى ، محمد محمد عبد الله عمارة ، السياسة بين النمذجة و المحاكاة ، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، ط1 ، 2004 .
- 12-أماني قنديل، المؤسسة العربية للمجتمع المدني، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة العربية العامة للكتاب، القاهرة، ب ط، 2008 .
- 13-أمين عواد المشاقية، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، ط1، 2010.
- 14-أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط، 1993.
- 15-أيمن المعاني، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، ب ط، 2005.
- 16-أيمن عوده المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1، 2010.
- 17-بيار كالام، تفتت الديمقراطية من أجل ثورة في الحاكمية، ترجمة:شوقي الدويهي، بيروت:دارا لفارابي، بيروت، ط، 2004.1.
- 18-جلال أمين، العولمة و التنمية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 1999.
- 19-جورج قوديل، بيار دولقولقيه، القانون الإداري، ج2، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 2001.
- 20-جون سو ليفان " الحكم الديمقراطي الصالح "مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، ب ط، 2001.
- 21-حداد المطران غريغوار وآخرون "فكرة المجتمع المدني العربي والتحدي الديمقراطي"، مؤسسة فريديش إبيرت، أفريل، ب ب ن، 2004.
- 22-حسين عبد الحميد أحمد رشوان، التنمية اجتماعيا اقتصاديا ثقافياً سياسياً إدارياً بشرياً، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ب ط، 2009 .
- 23-حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع لبنان، ب ط، 1983.
- 24-حسن كريم ، "مفهوم الحكم الصالح " ، من كتاب ل :إسماعيل الشطي وآخرون ، الفساد و الحكم الصالح ، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004.
- 25-حسن مسعودي، الديمقراطية: أسئلة وأجوبة، دار ميريت، الجزائر، ب ط، دون تاريخ نشر.
- 26-حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2004.
- 27-حمد علي باتروردم، العالم ليس للبيع :مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأردن: الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2003.
- 28-حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط، 1982،

- 29- حسنين توفيق إبراهيم، ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1999 .
- 30- حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ب ط ، 2008.
- 31- خالد الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ب ط ، 1985.
- 32- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ط 3 ، 1993.
- 33- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، باريس، ط1، 1981.
- 34- خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003 .
- 35- رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي) مركز النشر الجامعي، تونس، ب ط ، 2002.
- 36- راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في إفريقيا، دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، ط1، 2005 .
- 37- رفيق عبد السلام بوشلاكة، الجذور الحداثية الاستبدادية، بيروت ،مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2005.
- 38- رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، مؤسسة العين للنشر، أبو ظبي، ب ط ، 1998.
- 39- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ب ط ، 2003.
- 40- زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط ، 1995.
- 41- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط ، 2004.
- 42- سعد الدين إبراهيم، المجتمع والدولة في الوطن العربي، بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 19881.
- 43- سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني و التحول الديمقراطي ، القاهرة : دار قباء للطباعة ، ب ط ، 2000 .
- 44- سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، القاهرة، ب ط ، 1980.
- 45- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ب ط ، 1996.
- 46- سلوى شعراوي وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، ب ط ، 2001.
- 47- سمير عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، دار الجلال للنشر والتوزيع، القاهرة، ب ط ، 2001.
- 48- سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ب ط ، 2005.
- 49- صالح حسين علي عبد الله، الحق في الانتخاب-دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ب ط ، 2013.

- 50- صاموئيل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، تسمية فلوعبود، بيروت، دار الساقى، ب ط، 1993.
- 51- صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، ب ط، 1961.
- 52- صلاح سالم، تكنولوجيا المعلومات والاتصال والأمن القومي للمجتمع، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، القاهرة، مصر، ط1، 2003.
- 53- صلاح الدين فهمي محمود ، دور القطاع الخاص في المشاركة المجتمعية، قسم الاقتصاد ، القاهرة، د س ن.
- 54- صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، ط 2011، 1.
- 55- ضياء مجيد، "الخصخصة والتصحيحات الهيكلية – آراء واتجاهات"، مؤسسة شباب الجامعة، لإسكندرية، ب ط، 2003.
- 56- طارق حمد عبد الوهاب ، سيكولوجية المشاركة السياسية ، دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة، ب ط، 1999 .
- 57- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ب ط، ب س ن.
- 58- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ط 1، 1973.
- 59- عبد الحميد برا هيمي، في أصل الأزمة الجزائرية: 1980 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، ط 1 ، 2001.
- 60- عبد الرازق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الأردن، ط 1 ، 2001.
- 61- عبد الرزاق إبراهيم انتصار، وصفوت حسام الساموك، الإعلام الجديد، الدار الجامعية للنشر والطباعة والترجمة ، بغداد، ط 1، ب ت ن.
- 62- عبد الرزاق مقري، الحكم الصالح وآليات مكافحة الفساد، الدار الخلدونية للنشر و التوزيع، ب ط، الجزائر، 2005.
- 63- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2004.
- 64- عبد القادر الشخيلي، الوجود في الإدارة المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ب ط، 1984.
- 65- عبد الكريم بكار، العولمة، المكتبة الوطنية، المملكة الأردنية الهاشمية، ط 2013، 3.
- 66- عبد الله ثناء فؤاد وآخرون، الاستبدال في نظم الحكم العربية المعاصرة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 2005، 1.
- 67- عبد المعطي غالب، أفاق وتطلعات نحو الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي، سوريا : سنوي للدراسات والنشر، ط، 20021
- 68- عبدالمهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ب ط، 1977 .

- 69- عبد الوهاب نصر علي و شحاتة السيد شحاتة، "مراجعة الحسابات و حوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية و الدولية المعاصرة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، ب ط، 2006 .
- 70- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الأملية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2011،
- 71- عبد النور بن عنتر وآخرون، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي: مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2004، 1 .
- 72- عبد الوهاب سمير محمد، اللامركزية والحكم المحلي، دار الجلال للنشر والتوزيع، القاهرة ب ط 2001،
- 73- عبده محمد فاضل الربيعي ، الخصخصة و أثارها على التنمية بالدول النامية ، القاهرة : مكتبة مدبولي، ب ط ، 2004 .
- 74- عثمان محمد غنيم، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، ب ب ن، الطبعة الثالثة، 2005 .
- 75- عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ط 2004، 2.
- 76- عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، لبنان، ب ط، ب س ن.
- 77- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ب ط ، 2012.
- 78- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى ، 2002 .
- 79- علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط 2، 1984 .
- 80- علي السلمي، الإدارة العامة، مكتبة غريب، القاهرة، مصر، ب ط. ب س ت ن.
- 81- علي الكاشف، التنمية الاجتماعية المفاهيم والقضايا، الدار الجامعية، مصر، ب ط، 2007 .
- 82- عمار بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، ط1، 2012 .
- 83- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2007، 2.
- 84- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط ، 20121.
- 85_ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012.
- 86- عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ب ط، 1981 .
- 81- فارس رشيد البياتي، التنمية الاقتصادية سياسيا في الوطن العربي، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، ب ط، 2008 .
- 88- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، ب ط ، 1998 .
- 89- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط، 2009.
- 90- فريدة مزباني، القانون الإداري، ج1، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، ط2011، 1.
- 91- فريال هيدى، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القيوتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ب ط، 1985،
- 92- فلييرو ، علم الاجتماع السياسي ، ت ر : محمد عرب صاسيلا : بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنش، ب ط ، 1998.

- 93- فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط، 1955 .
- 94- كامل بربير، نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ب ط، 1996.
- 95- كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباط الشرطة للقضائية، دار هومه، الجزائر، ب ط، 2004.
- 96- لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط، 1985.
- 97- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ب ط، 1994.
- 98- مجدي حجازي، التنمية ومشكلات التخلف في المجتمع المصري، دار الكتاب للنشر والتوزيع، القاهرة، ب ط، 1987.
- 99- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر و التوزيع، مصر، ب ط، 2011.
- 100- محمد السويدي، علم الاجتماع السياسي -ميدانه و قضاياها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب ط، 1988.
- 101- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ب ط، 2004.
- 102- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، ب ط، 2002.
- 103- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ب ط، 2013.
- 104- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، ب ط، 1985.
- 105- محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 1988.
- 106- محمد حسن الدخيل، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ط 1، 2009.
- 107- محمد خليفة، إشكالية التنمية والحكم الراشد في الجزائر، دار الروافد الثقافية، بيروت، ط 1، 2014.
- 108- محمد سيد فهي، العولمة والشباب من منظور اجتماعي، دار الوفاء لدنيا الطباعة و النشر، ط 1، الإسكندرية، 2007.
- 109- محمد شفيق، دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ب ط، 2009،
- 110- محمد عابد الجابري، العرب والعولمة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، ب ط، 1998.
- 111- محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، القضاء على أسباب الفساد، مراكز تطوير الأداء، القاهرة، ب ط، 2007.
- 112- محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر، دارا لثقافة، الأردن، ط 2009.
- 113- محمد غربي وآخرون، التحولات السياسية وإشكالية التنمية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الجزائر، دط، دس.

- 114-محمد فتح الله الخطيب، صبحي محرم، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، دار النهضة العربية، مصر، ب ط، 1981.
- 115- محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ب ط، 1998.
- 116-محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلي في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، ب ط، 2005.
- 117-محمد نصر مهنيا، في النظم الدستورية والسياسية، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، ب ط، 2005.
- 118-معي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 2007.1.
- 119- مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ب ط، 1986.
- 120- مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب ط، 1971.
- 121- مصطفى الجندي، الإدارة المحلية و استراتيجياتها، دار منشأة المعارف، مصر، ب ط، 1987.
- 122-مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات مجلس الأمة، (الإدارة المحلية التكيف مع الواقع الوطني الجديد)، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، الجزائر 02004.
- 123- مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ب ط، 1990.
- 124-مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد و التنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، ب ط، 2006.
- 125- ممدوح سالم، المجتمع المدني ودوره في الإصلاح، الإسكندرية، د د ن، ط 1، 2004.
- 126- موسى لوزي، التنمية الإدارية: المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الأردن: دار وائل للطباعة و النشر، ب ط، 2006.
- 127- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 3، 2009.
- 128- منصور شاب تومة، القانون الإداري، جامعة بغداد، العراق، ط 1، 1980.
- 129- ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعد عبد العزيز مسعود، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ب ط، 1985.
- 130- ناصر لباد، القانون الإداري، ج 1، د د ن، سطيف، ط 2005، 3.
- 131- نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، ب ط، 2000.
- 132- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، ط 2002، 1.
- 133- نوال علي ثعالبي، الحوكمة البيئية العالمية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، ط 1، 2014.
- 134- هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة، عمان، ب ط، 2004.

خامسا/ أطروحات الدكتوراه :

- 1-بنيني أحمد، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2005 2006.

- 2- بن سنوسي فاطمة، المنازعة الانتخابية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2011- 2012.
- 3- سماعيل لعبادي، المنازعات الانتخابية – دراسة مقارنة لتجربتي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012- 2013.
- 4- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر – دراسة حالة الجزائر 2000-2010- أطروحة دكتوراه، الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2011- 2012.
- 5- عبد العزيز خيرة، الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 6- فريدة ميزاني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2005
- 7- محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010.
- سادسا/المقالات العلمية:

- 1 - أحمد الكواز، بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص، المعهد العربي للتخطيط، العدد 74 ، الكويت، 2008.
- 2 - أحمد غاوي: التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات، جامعة باتنة 1، العدد 12، جانفي 2018.
- 3 - الأخضر عزي، غانم جلطي، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد"، مجلة الدراسات الإستراتيجية، العدد 12، الجزائر: مركز البصيرة، جانفي 2006 .
- 4 - الكر محمد، بن مرزوق عنتر، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 1.
- 5 - أماني قنديل، تطور المجتمع المدني في مصر، مجلة عالم الفكر، مصر، العدد الثالث، مارس 1999.
- 6 - الوافي الطيب، جنينة عمر، تأهيل وتعزيز قدرات الموارد البشرية للجماعات المحلية كأحد مرتكزات نجاعة إصلاحها، دراسة حالة الجزائر، مجلة الباحث الاقتصادي، تبسة، العدد 4، جوان 2017.
- 7- الأمين سويقات ، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية دراسة حالي الجزائر والمغرب ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، جامعة ورقلة، العدد 17، جوان 2017.
- 8- باديس بن حدة، تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 2017، 1.
- 9- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، جامعة باجي مختار، عنابة.
- 10- بن ورزق هشام، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد 5، الصادرة في 11 جانفي 2016،

- 11- بن عبد العزيز خيرة" : دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري" ، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر، العدد8، سنة2012.
- 12- بن صغير عبد العظيم، عثمان صفاء، دور مؤسسات المجتمع المدني المحلي في إرساء مبادئ الحوكمة المحلية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015.
- 13- بن الشين أحمد، بوخلخ العلي، العولمة الثقافية والمواطنة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد20، جامعة عمارثليجي، الأغواط ، سبتمبر2016.
- 14 - بن شهيدة فضيلة رضاني محمد، مجلة دفاتر بوادكس، العدد رقم 07 ، مارس2017، ص39.
- 15- بو البردعة صليحة ، البعد الأيديولوجي والثقافي للحكم الراشد دراسة تحليلية نقدية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية قسنطينة، مجلة الشريعة والاقتصاد ، العدد 11، جوان 2017..
- 16- حسن كريم، " الفساد والحكم الصالح فيا لبلاد العربية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، نوفمبر، 2004.
- 17- حسين عبد المطلب الأسرج، سياسات تنمية الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، مجلة رسائل البنك الصناعي، العدد 83 ، ديسمبر 2005 .
- 18- حسينة شرون، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية المراحل التحضيرية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، أفريل 2010.
- 19- حسنين توفيق إبراهيم، " التطور الديمقراطي في الوطن العربي – قضايا وإشكاليات" ، مجلة السياسة الدولية، العدد 142 ، أكتوبر2000.
- 20- رحوي عائشة، الحكم الراشد المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبعاد، جامعة وهران، العدد 4، جانفي 2017.
- 21- زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائرية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، العدد35، جوان2011 .
- 22- زواقري الطاهر، ساري مريم، هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في إرساء حكم راشد، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عباس لغرور خنشلة ، العدد 07، جانفي 2017.
- 23 - سامي الوافي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد15، سبتمبر2017.
- 24- سعاد عمروش طيبي ، مكانة الحكم الراشد في ظل الإصلاحات السياسية –اصلاح قانون الولاية رقم 07/12 كنموذج، مجلة صوت القانون ، العدد السابع ، ج 1 ، 2017.
- 25- سليمان إلياس، مقال الحكم الراشد بين الخصائص والمعايير، مجلة البدر، جامعة بشار، العدد 05، ماي 2011.
- 26- سلوى جمعة الشعراوي، "مفهوم إدارة الدولة والمجتمع، مجلة المستقبل العربي، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 249، 1999.
- 27- شرشاري فاروق، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في ضوء المرسوم الرئاسي 140/15، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، الجزائر، المجلد15، العدد01، تاريخ النشر 2017/06/12

- 28- شلغوم غنية وولد عامر نعيمة، أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر-، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 20013.
- 29- صالح زياني، " واقع وأفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 8، الجزائر، 2004.
- 30- صالح زياني، " موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 16، 2007، جامعة باتنة 1، الجزائر.
- 31- صليحة بو البردعة، البعد الإيديولوجي والثقافي للحكم الراشد، دراسة تحليلية نقدية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، مجلة الشريعة والاقتصاد، ع11، جوان 2017.
- طبيبي سعاد عمروش، مكانة الحكم الراشد في ظل الإصلاحات السياسية -اصلاح قانون الولاية رقم 07/12 كنموذج، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد السابع، ج 1، 2017.
- 32- عبد النور ناجي، " دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية" -، مجلة المفكر عدد 3، الجزائر .
- 33- عبد النور بن عنتر، " الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي"، المستقبل العربي، عدد 11، 2010.
- 34- عثمان فوزية، حقوق الإنسان العالمية و خصوصية الفعل الواقعي في حمايتها، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الثالثة، المجلد 5 العدد 1، 2012.
- 35- عزيزة بشرى، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة العدد 28، نوفمبر 2011.
- 36- عبد الرزاق مقري، الحكم الصالح وآليات مكافحة الفساد"، مجلة البصيرة، الجزائر :الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، العدد 10، جويلية 2005.
- 37- عبد الرحمان بلعياط، :نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، منشورات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، الجزائر، 2004.
- عدد خاص أبريل 2011.
- 38- عبد الحليم بن مشري، عمر فرحاتي، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أعمال ملتقيات :دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، بسكرة، العدد 6، 2009 .
- 39- عبد الرزاق الشبخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد (52).
- 40- عبد الغني اليعقوبي، " البطالة في المغرب"، مجلة الحوار المتمدن، عدد 139، 2005 .
- 41- غضبان خمسة، سيديولوجيا الفعل الإداري المحلي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 23، جامعة باجي مختار عنابة، مارس 2016.
- 42- عبد القادر بوعرفة، الديمقراطية المستبدة، مجلة دراسات انسانية واجتماعية، جامعة وهران، عدد خاص، جوان 2012.
- 43- عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تنويعها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد 2، ديسمبر 2017، جامعة أم البواقي.

- 43-فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية بالجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، عدد12، جانفي2016.
- 44-فريدة مزباني، الرقابة على العملية الانتخابية، مجلة المفكر، العدد(05)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010.
- 45-فضيل دليو، " الزبائنية السياسية والاجتماعية في عصر الديمقراطية" ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، عدد17، 2008.
- 46- مجادي رضوان، سياسة الاستثمار المحلي على ضوء الأزمة الاقتصادية الراهنة في الجزائر، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 12، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة.
- 47-مجدوب عبد المؤمن و هماش لمن، مقال الفواعل الجديدة في التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد الثامن، جامعة ورقلة، جانفي 2016.
- 48-محمد الكر، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الثاني، جامعة الجلفة.
- 49-محمد الغالي، سياسة القرب مؤشرا على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد53، 2006.
- 50- محمد الأمين بوحلوفة، إبراهيم بن عمار، قراءة في أسس الحكم الراشد في دولة الأمير عبد القادر، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد37، 2016.
- 51- محمد ثامر كامل، "إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي" ، مجلة المستقبل العربي، العدد251، بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، جانفي2000.
- 52- محمد مختار عثمان، تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية، مجلة الإدارة، المجلد، ورقلة، العدد 2012، 10.
- 53-محمد مالكي، " العلاقة بين الدولة والمجتمع في البلاد العربية: المجال العام والمواطنة" ، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 13، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- 54-محمد كنوش، بلحمري سمية، استخدام الموارد البشرية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال في الجماعات المحلية، مجلة لإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 8، عنابة، 2015.
- 55-مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، العدد(02)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1996.
- 56-ملاوي إبراهيم، سعايدية حورية، آفاق الحكم الراشد في ظل المستجدات الدستورية، دراسة مقارنة بين الجزائر لسنة 2016 والمغرب لسنة 2011، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، الجزائر العدد 11، جانفي 2017.
- 57-نادر فرجاني، "رفعة العريفي صلاح الحكم في البلدان العربية" ،مجلة المستقبل العربي، لبنان مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 256، جوان، 2000.
- 58- ناجي عبد النور، مقال دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة تجربة البلديات الجزائرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد01، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، الجزائر، 2009 .
- 59- ناصر مراد، التنمية المستدامة وتحدياتها بالجزائر، مجلة بحوث اقتصادية عربية، ع46، 2009.

60- نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، العدد (10)، 2012.

61- نصر الدين بن طيفور، أي استقلال للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون الولاية والبلدية، مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر، 2003.

62-- هاني توفيق، الشفافية والمساءلة، رفاهية أم ضرورة، مجلة الإصلاح الاقتصادي، مصر، العدد 12، يناير 2008.

63-هلولي أبو الفضل محمد وفرغولو الحبيب، مبدأ حياد موظف العمومي في العملية الانتخابية، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص، 2011.

سابعا/الملتقيات العلمية:

1-الطيب لوصيف، "الحكم الراشد: المفهوم والمكونات"، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 1-9، أبريل 2007، الجزائر: جامعة فرحات عباس بسطيف.

2- إلهام نايت سعدي، طبيعة عملية التحول الديمقراطي، ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني الأول حول: التحول الديمقراطي في الجزائر، الجزائر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 10-11 ديسمبر 2005.

3-بلقاسم زايري، "الحكم الاقتصادي الرشيد والكفاءة الاقتصادية" المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، 08-09 مارس 2005، جامعة ورقلة، الجزائر، 2005.

4- خليل بن علي، "تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية" ورقة مقدمة إلى ملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقة يومي 13 - 12 ديسمبر 2010.

5-رشاد الصفيقي، دور الحكم المحلي في التنمية الإقليمية، المؤتمر القومي الثاني للحكم المحلي، القاهرة المنظمة العربية للتنمية الإدارية يونيو، 1985.

6- سعيد يوسف كلاب و آخرون، " دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد"، ورقة بحثية مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مقر الجهاز المركزي للمحاسبات، مصر، 2006.

7-سليمان رحال، موقع الحكومة الإلكترونية من الحكم الراشد، في بحوث واوراق الملتقى الدولي حول الحكم لراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، المنعقد بتاريخ 8 9-أفريل 2007، جامعة فرحات عباس، سطيف، ج1، مكتبة اقرأ، قسنطينة، 2007.

8-عبد العالي عبد القادر، " الأحزاب السياسية والتنمية السياسية في الجزائر" ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظّمته كلية العلوم القانونية والإدارية جامعة حسبية بن بوعلوي الشلف، الموسم بعنوان: واقع التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر يومي و 17_16 ديسمبر 2008

9-عبد النور ناجي، " إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ، واقع الاتجاهات المستقبلية"، ورقة مقدمة للملتقى الوطني " مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات حالة الجزائر " ، 2011.

- 10- علة مراد و سالت محمد مصطفى، " الحوكمة والتنمية البشرية موامة وتواصل - مع الإشارة إلى حالة الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الموسوم بعنوان: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، يومي 16 و 17 ديسمبر 2008.
- 11- عمراني كربوسة، " الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية العلوم القانونية والإدارية جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الموسوم بعنوان: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، 17 ديسمبر 2008 .
- 12- محمد محمود الطعامة، نظم الإدارة المحلية: المفهوم الفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2003.
- 13- محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في البلديات، ورقة بحثية مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، المنظم بتاريخ 1- 2 سبتمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية، باتنة.
- 14- منير نوري، فاطمة الزهراء غربي، "الحكم الرشيد والفساد الإداري"، الملتقى الوطني الثالث حول سبل تطبيق الحكم الراشد بالمؤسسات الاقتصادية 2 3 ديسمبر 2007، الجزائر: جامعة 20 أوت 1955 بسكيكدة.
- 15- يختار عبد القادر، عبد الرحمن عبد القادر " دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية " حالة الدول العربية، المؤتمر العالمي الثامن للاقتصاد والتمويل الإسلامي الدوحة. قطر
- ثامنا/البرامج والوثائق:**
- 1- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الصندوق الوطني للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 " خلق الفرص للأجيال القادمة"، المكتب الإقليمي للدول العربية، الأردن، 2002.
- 2- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة العامة والتنمية : وثائق الدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، 1996، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- 3- المركز اللبناني للدراسات، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد ، منظمة الشفافية الدولية، بيروت.
- 4- المدرسة الوطنية للإدارة، " البلدية والتنمية المحلية"، حلقات دراسية، الجزائر .

❖ باللغة الفرنسية:

- 1-MOHAMED CHERIF BELMIHOUB , "GOUVERNANCE ET ROLE ECONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ETAT : ENTRE EXIGENCES ET RESISTANCES " REVUE IDARA , N°01,VOL 11, ALGER : ENA ,2001 .
- 2-MOHAMED CHERIF BELMIHOUB , "GOUVERNANCE ET ROLE ECONOMIQUE ET SOCIALE DE EXIGENCE ET RESISTANCE", REVUE IDARA ,N°21, VOL 11,ALGER ENA,2001.
- 3-BRAHIM LAKHLEF, LA BONNE GOUVERNANCE:CROISSANCE,DEVELOPPEMENT ,ALGER:DAR EL KHALDONIA , 2006 .
- 4-DALILA BRAHMI-BERASS , "LES TIC AU MAGHREB: ETAS DES LIEUX ET PERSPECTIVES", ACTES DE CONFERENCE MAGHTECH:GOUVERNANCE LOCALE ET ECONOMIE DE LA CONNAISSANCE AU-MAGHREB , ALGERIE:EDITIONS DAR AL-ADIB,DECEMBRE 2004.

5-UNDP, GUIDE DE L'UTILISATEUR POUR MESURER LA GOVERNANCE LOCAL.

المواقع الالكترونية: ❖

1- [[HTTP://WWW.DJAZAIRESS.COM/ELMASSA](http://www.djazairess.com/ELMASSA) .

2[HTTP://WWW.UNIV-CHLEF.DZ/SEMINAIRES/SEMINAIRES_/COM_DIC_.PDF](http://www.univ-chlef.dz/seminaires/seminaires_/COM_DIC_.PDF)

3[[HTTP://WWW.AHEWAR.ORG/DEBAT/SHOW.ART.ASP?AID=](http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=)

4[HTTP://30DZ.JUSTGOO.COM/T473-TOPIC](http://30dz.justgoo.com/t473-topic)

5[HTTP://JIOD.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2013/08/GG-FINAL-ARWA-.PDF](http://jiod.org/wp-content/uploads/2013/08/gg-final-arwa-.pdf)

6[HTTP://WWW.INTERIEUR.GOV.DZ/DYNAMICS/FRMITEM.ASPX?HTML=6&S=4](http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frmitem.aspx?html=6&s=4)

7[HTTP://WWW.DJAZAIRESS.COM/ALAHRAR/106739](http://www.djazairess.com/alahrar/106739).

8WORLD BANK,"GOVERNANCE & DEVELOPMENT" , WASHINGTON : WORLD BANK

9[HTTP://WWW.POGAR.ORG/PUBLICATIONS/OTHER/UNDP/GOVERNANCE/UNDPPOLICYDOC97-E.PDF](http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-E.pdf)

10[WWW.OECD.ORG/DAC/HTM/PUBS/COMPAID/HTM](http://www.oecd.org/dac/hm/pubs/compaid/hm)

11CONTENT/UPLOADS/2011/12/BENBOUZIANE.PDF.[HTTP://IEFPEDIA.COM/ARAB/WP-](http://iefpedia.com/arab/wp-)

12[WWW.JORADP.DZ](http://www.joradp.dz)

13[WWW.WIKIPEDIA.ORG](http://www.wikipedia.org)

14[HTTP://WWW.INTERIEUR.GOV.DZ/INDEX.PHP/AR/](http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/)

الفهرس

الفهرس

رقم الصفحة	ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة
	إهداء
	شكر وتقدير
1	مقدمة
8	الباب الأول/ النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية ومدى حاجته للترشيد
9	الفصل الأول: مدخل للإدارة المحلية وتطبيقاته بالجزائر
10	المبحث الأول/ مفهوم الإدارة المحلية دورها وأهدافها
10	المطلب الأول/ مفهوم الإدارة المحلية
10	الفرع الأول/ تعريف الإدارة المحلية
20	الفرع الثاني/ أركان الإدارة المحلية
25	الفرع الثالث/ العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية
29	المطلب الثاني / دور الإدارة المحلية وأهدافها
30	الفرع الأول / دور الإدارة المحلية
33	الفرع الثاني/ أهداف الإدارة المحلية
35	المبحث الثاني/ تاريخ وأسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية بالجزائر
36	المطلب الأول/ تاريخ الإدارة المحلية بالجزائر
41	المطلب الثاني/ أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية بالجزائر
41	الفرع الأول/ الأسباب السياسية و التاريخية
42	الفرع الثاني/ الأسباب الإقتصادية و الإدارية

43	الفرع الثالث / الأسباب الجغرافية
43	المبحث الثالث/ تطبيقات نظام الإدارة المحلية بالجزائر
44	المطلب الأول / البلدية
44	الفرع الأول/تعريف البلدية
44	الفرع الثاني /هيئات البلدية
49	المطلب الثاني/الولاية
49	الفرع الأول/ تعريف الولاية
49	الفرع الثاني/ هيئات الولاية
54	المطلب الثالث/ مكانة المقاطعة الإدارية في تنظيم الإدارة المحلية بالجزائر
57	الفصل الثاني/تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية
57	المبحث الأول/ خصوصية النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية
57	المطلب الأول / تشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة
58	الفرع الأول /انتخاب أعضاء المجالس المحليّة
61	الفرع الثاني/العملية الانتخابية
72	المطلب الثاني/ اختصاصات هيئات الإدارة المحلية
72	الفرع الأول/اختصاصات البلدية
76	الفرع الثاني/ اختصاصات الولاية
81	المبحث الثاني/ تقييم النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية
82	المطلب الأول / بالنسبة لتشكيلها
82	الفرع الأول/ إضعاف نظام الانتخاب لمركز الهيئات المنتخبة
85	الفرع الثاني/ الوصاية المشددة مساس باستقلالية الإدارة المحلية
94	المطلب الثاني / بالنسبة لاختصاصاتها

94	الفرع الأول/قصور أسلوب توزيع الاختصاص
95	الفرع الثاني/قصور وسائل ممارسة الاختصاص
100	المبحث الثالث/دواعي ترشيد الإدارة المحلية ومتطلباته
100	المطلب الأول / دواعي ترشيد الإدارة المحلية
100	الفرع الأول /الدواعي الإدارية
102	الفرع الثاني/الدواعي السياسية
103	الفرع الثالث/ الدواعي الاقتصادية
104	الفرع الرابع/الدواعي الاجتماعية والثقافية
105	المطلب الثاني/ متطلبات ترشيد الإدارة المحلية
105	الفرع الأول/المشاركة والشرعية وضرورة توفير الدعم السياسي
105	الفرع الثاني/الشفافية وتفعيل الرقابة وحكم القانون
105	الفرع الثالث/الكفاءة والفعالية وحسن الاستجابة
106	الفرع الرابع/التوافق والمساواة مع وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة
106	الفرع الخامس/اختيار المنتخبين والموظفين وفق مبادئ الجدارة والشفافية وإصلاح نظام الأجور
106	الفرع السادس/التكيف مع التطورات التكنولوجية
110	الباب الثاني/ الترشيح المحلي على ضوء الحكامة
111	الفصل الأول/الحكامه ومعاييرها
111	المبحث الأول/الحكامه مدخل مفاهيمي
111	المطلب الأول/ مفهوم الحكامة وأبعادها
111	الفرع الأول/مفهوم الحكامة
125	الفرع الثاني/ أبعاد الحكامة
127	المطلب الثاني / التطور التاريخي للحكامه وأسباب ظهورها

127	الفرع الأول/ التطور التاريخي للحكمة
133	الفرع الثاني /أسباب ظهورها
137	المبحث الثاني/فواعل الحكامة ومستوياتها
137	المطلب الأول/فواعل الحكامة
137	الفرع الأول/الدولة
140	الفرع الثاني/القطاع الخاص
142	الفرع الثالث/المجتمع المدني
145	المطلب الثاني/ مستويات الحكامة
145	الفرع الأول/الحكمة الوطنية
146	الفرع الثاني/الحكمة المؤسساتية
147	الفرع الثالث/الحكمة العالمية
148	المبحث الثالث/ المعايير الدولية للحكمة
149	المطلب الأول/المشاركة
149	الفرع الأول/تعريفها
149	الفرع الثاني/أنواع المشاركة
150	الفرع الثالث/فواعل المشاركة
154	المطلب الثاني/سيادة القانون
154	المطلب الثالث/المساءلة
155	المطلب الرابع/الشفافية
156	المطلب الخامس/الرؤية الإستراتيجية
156	المطلب السادس/الاستجابة
156	المطلب السابع/الكفاءة والفعالية

159	الفصل الثاني /تطبيقات المعايير الدولية للحكامة في قانون الإدارة المحلية الجزائرية
160	المبحث الأول/مقاييس تطبيق معايير الحكامة على الإدارة المحلية
160	المطلب الأول/ تطبيق القوانين وإيجاد نظام رقابي فعال
160	المطلب الثاني/السلطة والمسؤولية والمساءلة
160	الفرع الأول/ تحديد الاتجاه
160	الفرع الثاني/غرس الأخلاقيات
161	الفرع الثالث/الإشراف على النتائج و تقارير المساءلة
161	الفرع الرابع/ تصحيح المسار
162	الفرع الخامس/الشفافية والتمكين ورفع كفاءة الخدمات
163	المبحث الثاني/معالجة قانون الإدارة المحلية للمعايير الدولية للحكامة
163	المطلب الأول/معالجة قانون الولاية للمعايير الدولية للحكامة
163	الفرع الأول/الدموقراطية التشاركية
166	الفرع الثاني/الشفافية
168	الفرع الثالث/معيار السلوك الأخلاقي ومكافحة الفساد
168	المطلب الثاني /معالجة قانون البلدية للمعايير الدولية للحكامة
169	الفرع الأول/معيار المشاركة في قانون البلدية
169	الفرع الثاني/معيار الشفافية في قانون البلدية
170	المطلب الثالث/تقييم نجاح معايير الحكامة في ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية
173	المبحث الثالث/ تحديات الترشيد المحلي على ضوء معايير الحكامة وسبل التفعيل
174	المطلب الأول / تحديات الحكامة المحلية في الجزائر
174	الفرع الأول/التحديات السياسية الإدارية و القانونية

178	الفرع الثاني/التحديات الاقتصادية والاجتماعية
181	المطلب الثاني/أفاق ترشيد الإدارة المحلية على ضوء الحكامة
181	الفرع الأول/الأفاق التشريعية
181	الفرع الثاني/الأفاق الإدارية
181	الفرع الثالث/الأفاق السياسية
182	الفرع الرابع/الأفاق المالية
182	الفرع الخامس/تعزيز معايير الحكامة على المستوى المحلي
186	المطلب الثالث/ قراءة في مشروع تمهيدي لقانون الإدارة المحلية أوت 2018 (نظرة مستقبلية لترشيد الإدارة المحلية على ضوء الحكامة)
186	الفرع الأول/قراءة شكلية للمشروع
187	الفرع الثاني/ قراءة في مضمون المشروع
191	خاتمة
198	قائمة المصادر والمراجع
215	الفهرس

ملخص الدراسة:

خصصت هذه الدراسة للبحث حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر ومدى الحاجة إلى إصلاحه وترشيده .

فالجزائر كغيرها من البلدان التي انتهجت أسلوب اللامركزية لأجل لتسيير الشؤون المحلية عبر التراب الوطني، وهذا نتيجة لاستحالة قيام السلطة المركزية بهذه المهمة عبر كامل التراب الوطني، لتصبح بذلك الإدارة المحلية هيئة حيوية في حياة المواطن كونها هي الإدارة الأقرب إليه، تتولى تلبية حاجات المواطنين وإدارة الشؤون المحلية بالشكل الذي يسمح بتنمية هذه الأقاليم، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والوظيفي ولها نصوصها القانونية التي تحكمها لكن مع بقائها تحت وصاية السلطة المركزية.

إلا أن التغييرات التي يشهدها العالم اليوم على جميع المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وانفتاح المجتمع المحلي على العالم، إضافة إلى تراجع دور الإدارة المحلية وعدم استجابتها لتطلعات المواطن، وانتشار مظاهر الفساد على مستواها وتوقف عجلة التنمية المحلية بها، ما أدى إلى استياء المواطن ومطالبته بالتغيير وإصلاح الإدارة المحلية.

فسارعت الجزائر وغيرها من الدول إلى محاولة تدارك الأمر وإعادة ترشيد وإصلاح الإدارة المحلية، فتنوعت استراتيجيات الإصلاح بحسب طبيعة الدولة وإمكانياتها، إلا أن الكثير من التجارب فشلت، إلا أن البحث عن آليات ومداخل جديدة لا يزال مستمرا ومن أحدث هذه المداخل الحكامة، التي دعت إلى تطبيقها الكثير من الدول والمؤسسات الدولية نظرا لما تحمله من معايير أثبتت فعاليتها في الترشيح كالشفافية، المشاركة، المساواة، حكم القانون والفعالية،

وبالتالي لابد على الجزائر من اتخاذ منهج الحكامة كمدخل جديد لترشيح الإدارة المحلية الجزائرية وتسخير كل الآليات القانونية والتقنية والبشرية لتحقيق ذلك.

Résumé de l'étude:

cette étude est consacrée aux recherches sur la situation de l'administration locale en Algérie et sur la nécessité de reformes et de rationalisation.

L'algerie, a l'instar d'autres pays qui ont décentralise leur mode de gestion des affaires locales sur l'ensemble du territoire national, est le résultat de l'incapacité de l'autorité centrale a mener a bien cette mission sur l'ensemble du territoire national, faisant ainsi de l'administration locale un organe vital dans la vie du citoyen. sous la forme qui permet le développement de ces territoires, et jouit de la personnalité morale et de l'indépendance financière et de la carrière et

des textes juridiques qui les régissent, mais restent sous la garde de l'autorité centrale.

cependant, les changements qui se produisent dans le monde aujourd'hui a tous les niveaux économiques, politiques et sociaux, ainsi que l'ouverture de la communauté locale au monde, en plus du déclin du rôle de l'administration locale et de son incapacité a répondre aux aspirations du citoyen et a la propagation de la corruption au niveau et a arrêter le développement local, ce qui a conduit au ressentiment du citoyen reforme de l'administration locale.

l'Algérie et d'autres pays se sont empresses de tenter de remédier a la situation, de rationaliser et de reformer l'administration locale.les stratégies de reforme variaient selon la nature de l'état et de ses possibilités, mais de nombreuses expériences ont échoue, mais la recherche de nouveaux mécanismes et de nouvelles entrées se poursuit. appliquées par de nombreux pays et institutions internationales en raison des normes dont ils se sont révèles efficaces dans la rationalisation, telles que la transparence, la participation, l'égalité, la règle de droit et l'efficacité.

l'Algérie doit donc adopter une approche de gouvernance en tant que nouveau point d'entrée pour la rationalisation de l'administration locale algérienne et pour exploiter tous les mécanismes juridiques, techniques et humains a cette fin.