

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دور الهيئات اللامركزية في تجسيد الحكم المحلي الراشد

دراسة حالة قانون البلدية 10 - 11

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالب :

- د. حرشايي علان

• بيض القول محمد ياسين

لجنة المناقشة

(1) أ. صدارة محمد رئيسا

(2) أ. حرشايي علان مقرا

(3) أ. حمزة عباس مناقشا

السنة الجامعية: (2016 - 2017)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي ثمرة سنين جهدي إلى من كانت ولا زالت رضاها غماماً يقيني هجير الأيام ويعينني
دوماً على المضي قدماً ، إلى من أعطتني وحرمت نفسها ، إلى من تخجل كلمات حين
أذكرها وتستحي عبارتي ، حيث أشكرها إلى رافقتي وحناني " أمي الحبيبة " حفظها وأطال
الله في عمرها .

إلى رمز التضحية ومثال الصمود إلى من علمني معني الكفاح فكان نبراساً لحياتي وكان له
الفضل في الوصول إلى ما أنا فيه ، إلى الذي لو أهديته الدنيا بأسرها ما كفاته على عطائه
إلى أبي العزيز الغالي " أدامه الله فخراً لي مدى الحياة .

إلى شريكة حياتي زوجتي الغالية

إلى إخوتي و أخواتي

إلى أمي الثانية زوجة أبي

إلى من جمعني بهم القدر وربطني بهم مودة الصداقة والأخوة.

إلى كل من تمنى لي النجاح ولو باللسان

إلى كل هؤلاء اهدي لهم ثمرة جهدي .

شكر و عرفان

إذا عجزت يداك عن المكافئة فلا يعجز لسانك عن

التشكرات

أولا نشكر المولى عز وجل ونحمده على توفيقه لنا

في إنجاز هذا العمل

، ثم نتوجه بالشكر إلى الأستاذ المحترم " حرشاي

علان " الذي أشرف وساهم بتوجيهاته القيمة ، و

إرشاداته الوجيهة ووقوفه إلى جانبنا طيلة إنجاز هذه

المذكرة حفظه الله و رعاه

ونشكر كل الأساتذة القائمين على التدريس بكلية

الحقوق ، و كذلك شكرنا موصول لكل أعضاء لجنة

المناقشة

كما نتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى السيد عميد

كلية الحقوق

كما لا أنسى كل من ساعدوني من قريب أو بعيد

في مشوار الحياة والدراسة

مقدمة

مقدمة

تزايد الاهتمام بالحكم الراشد أو ما يصطلح عليه البعض بالحوكمة ، خصوصا و أنه مع اتساع مجالات تدخل الدول الحديثة في إدارة الشؤون العامة وخدمة المواطنين جعلها غير قادرة على الاضطلاع بوظائفها لوحدها . وإيماننا منها بوجود مصالح محلية مختلفة ومتميزة عن المصالح الوطنية. حاولت الدولة أن تجد آليات ووسائل بديلة تساعد على تأمين وظائفها العامة من جهة والمحافظة على وحدتها وسيادتها من جهة أخرى. و في سبيل تحقيق ذلك لم تجد الدولة من وسيلة سوى التنازل عن جزء من صلاحياتها لهيئات محلية تكون قريبة من المواطنين وعلى قدر من الوعي بحجم المسؤولية المسندة لها وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية وكان من الواجب أيضا أن تُسير هذه الهيئات تسيرا أمثل ، ووفقا لما يحقق متطلبات المواطنين والتنمية ، وذلك في من خلال ترشيد الحكم المحلي أو ما يعرف بالحكم الراشد .

ويعد مفهوم الحكم الراشد من بين المفاهيم الحديثة نسبيا، والتي برزت بصورة واضحة على الساحة السياسية مع بداية عقد الثمانينات من العقد المنصرم، مع أن جذوره الفلسفية تعود إلى أبعد من ذلك بكثير مما جعل منه آلية تساهم في ترشيد الدولة وفقا لصيغ ومبادئ ديمقراطية، والتي تتركز بدورها على المساواة ودولة الحق والقانون وكذلك نبذ التهميش السياسي وهو ما تسعى إليه الحكومات الديمقراطية المعاصرة عبر عدة طرق حضارية، إلا أن الطرح التي عادة ما يثار حول هذا المفهوم هو أنه غربي النشأة وأن معالمه الرئيسية تشكلت في إطار المنظومة المعرفية الغربية من خلال نتاجات المفكرين الأوروبيين في القرنين الثامن والتاسع عشر ومن ثم لا يمكن التواصل معه في المجتمعات وخاصة العربية إلا بعد التأصيل له نظريا وعمليا، وبإمكاننا تجاوز هذه الإشكالية إذا ما نظرنا إلى المجتمع كآلية أو صيغة عملية تضمن حقوق المواطنين عن طريق النزاهة والمساواة وضمن إطار مؤسسي منظم.

وعلى صعيد آخر يظهر مفهوم الحكم المحلي أو ما يطلق عليه بنظام الإدارة المحلية الذي يسند إلى مجموعة من المتغيرات الدولية والإقليمية والمتعلقة منها بوجه الخصوص بتزايد موجة التحرر الاقتصادي وتزايد الاتجاه نحو الأخذ بالمشاريع الفردية وكذلك الابتعاد عن التخطيط المركزي للدولة إلى جانب تلك السياسات المتعلقة بالتحول الديمقراطي وتراجع الإنفاق العام للحكومات وكل ذلك دفع بالكثير من الدول إلى إعادة النظر في فلسفة الحكم والإدارة وبضرورة إحداث إصلاحات جوهرية في هيكلها السياسية والإدارية حيث أن عملية الإصلاح بأبعادها

المختلفة تستند على قاعدة الرشادة في أسلوب الحكم والإدارة، ولاشك في أن الجزائر كغيرها من هذه الدول، فقد أصبحت هذه المواضيع تستقطب الاهتمام البالغ للدولة بصفتها أولوية وطنية و استراتيجية متنامية لمؤسساتها قصد تحقيق مستوى أداء أفضل، وهو ما تجسد في جملة الإصلاحات التي عرفت الجزائر منذ الثمانينات على مستوى قطاع مؤسساتها، حيث تمثلت هذه المحاولات في الإصلاح الهيكلي سنة 1994 والاندماج في ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة الجزائرية وانطلاقا من كل هذه الاعتبارات صدر قانون المحليات للبلدية والولاية سنة 1990، ولمواكبة التطورات الحاصلة أكثر جاء تعديل قانون البلدية في 22 جويلية 2011 وذلك لمعالجة النقائص و العيوب التي لم تكن موجودة في القوانين السابقة ، ومن هنا تبرز أهمية دراستنا هذه ، و التي سنبرزها فيما يلي :

أهمية الدراسة: تبرز أهمية موضوعنا هذا و الموسوم بدور الهيئات اللامركزية في تجسيد الحكم المحلي الراشد دراسة حالة قانون البلدية ، من المواضيع التي علينا أن نوليها الأهمية البالغة من خلال الغوص في مفاهيمها خاصة و انها تتعلق بموضوع حساس و بهيئات تعبر بمثابة أساس الحكم لأنها عبارة عن همزة الوصل بين المواطن و الهيئات العليا للدولة، ولعل ذلك ما يوضح لنا أهمية هذا الموضوع والتي تبرز في:

- إلقاء الضوء على النواحي المختلفة للمتغيرات التي يشتمل عليها البحث.
- إبراز أهمية تجسيد الحكم المحلي الراشد على المستوى المحلي
- تحليل ما جاء به القانون الجديد للبلدية 10- 11

أهداف الدراسة:

- يمكن تلخيص الأهداف التي يتم الوصول إليها من خلال هذا البحث فيما يلي:
- توضيح الأبعاد النظرية لمختلف المفاهيم المتعلقة بالحكم الراشد
 - التعريف بأهمية الحوكمة الرشيدة بالنسبة لنظام الحكم المحلي.
 - الوقوف على أهم خصائص وسمات النظام المحلي الجزائري، وتوضيح أهم متطلبات إصلاحه.
 - محاولة التعرف على مدى تطبيق الدولة الجزائرية لنظام الحكم الراشد والأخذ بالمعايير الدولية.

أسباب اختيار الموضوع:

لا شك وأن إنجاز أي عمل له أسباب معينة، واختيارنا لهذا الموضوع يعود إلى البعض منها وهي أسباب ذاتية كوني انتمي إلى هذا القطاع ولدي حب الاطلاع والتعرف بما يدور في نشاط الإدارة المحلية

- إن تزايد الاهتمام العالمي بمواضيع إدارية حديثة يجعل الطالب بصدد البحث الدائم والمستمر عن التصورات النظرية لهذه المفاهيم.

أسباب موضوعية:

- الرغبة في الاطلاع على بؤادر الدولة الجزائرية في إصلاح أطرها المؤسسية و هيكلها المحلية وفقا لرؤى ومؤشرات عالمية، وخاصة بعد التأكيد على الممارسة الفعلية للحوكمة داخل الهيئات اللامركزية

قلة الدراسات المتناولة لمجال الحوكمة في الهيئات اللامركزية وذلك في المعاهد الجزائرية سواء على المستوى النظري أو التطبيقي، وخاصة منها على مستوى النظام المحلي.

الدراسات السابقة:

تشتمل الدراسات السابقة على ما يلي:

- خلاف وليد ، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي ، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري - قسنطينة، سنة 2009-2010، حيث استعرض الباحث في موضوعه كمدخل تطرق فيه إلى النشأة التاريخية لظهور مفهوم الحكم الراشد وفي هذه المراحل تطرق إلى ابرز المحطات التاريخية لتطور المفهوم من 1995 إلى غاية 1997، ثم انتقل لدراسة الموضوع كعملية وك استراتيجية للتطبيق في ارض الواقع من خلال تطبيق سياسة الحكم الراشد في النظام المحلي.

- بوزيد السايح، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية حالة الجزائر ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، فقد تطرق في موضوع بحثه إلى استعراض أهم التصورات التي حدثت في حقبة الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي وكذلك الاقتراحات والاجتهادات التي ظهرت في فترة السبعينات، كما تكلم عن استراتيجية التنمية في ضل تعزيز آليات الحكم الراشد في الدول العربية حالة الجزائر أنموذجا.

أما في دراستي هذه سأحاول إبراز الجانب الإداري من خلال معرفة سمات الحكم المحلي الجزائري ولأنني بصدد موضوع الحكم الراشد، فإنني سأطرق على وجه خاص إلى طبيعة النظام اللامركزي، ولقد قسمت دراستنا هذه بناء على ما توصلت إليه الأدبيات السابقة .

إشكالية الدراسة: تتمحور إشكالية الدراسة حول ما يلي:

_ ما مدى تجسيد الحكم المحلي الراشد في الجزائر في ظل قانون البلدية؟
ولمعالجة هذه المشكلة الرئيسية تتدرج ضمنها جملة من التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالهيئات اللامركزية الادارية؟
- ما المقصود بالحكم الراشد ولما يهدف؟
- ما هو مفهوم اللامركزية الادارية؟
- ما لمقصود بالحكم الراشد المحلي؟
- فيما تتمثل متطلبات ترشيد الإدارة المحلية في الجزائر؟

مجال وحدود الدراسة: تركز الدراسة على ما يلي:

ينصب البحث في هذه الدراسة على تناول الموضوعات التالية:

- الطرح النظري للإدارة المحلية وتجسيد الحكم الراشد في الجزائر.
- ما جاء به القانون 10 - 11 المتعلق بالبلدية .

الإطار المنهجي:

إن المتطلبات الأساسية للبحث العلمي في أي دراسة تستدعي استخدام المناهج والأدوات المختلفة، ومن هذه المناهج التي اعتمدت في هذه الدراسة ما يلي:
المنهج المتبع: وهو منهج دراسة الحالة.

أقسام الدراسة: للإجابة على إشكالية البحث تم الاعتماد على خطة تتكون من فصلين.

حيث يمثل كل من الفصل الأول تناولنا فيه الإطار المفاهيمي للنظام اللامركزي والحكم الراشد.

وفي الفصل الثاني قدمنا مدى تجسيد الحكم المحلي الراشد من خلال قانون البلدية 10 -

11.

لنختتم الموضوع بعد ذلك بعرض حوصلة ونتائج ما توصلنا إليه من خلال الدراسة

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للنظام اللامركزي و الحكم الراشد

تمهيد:

إن التطور الحديث الذي شهدته معظم المجتمعات أدى إلى تزايد حجم المطالب والضغوطات على الدولة، مما أدى إلى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات واخفاق تنفيذ العديد من السياسات التنموية، وهو ما فرض مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية من طرف عدة مؤسسات دولية من أجل وضع هذه المطالب ضمن سياسات تنموية ناجحة، كما دفع ذلك بالعديد من الدول إلى محاولة تطبيق أسلوب الحكم الديمقراطي وتجسيد الحكم الراشد من أجل تحقيق الفاعلية في الشؤون العامة، حيث أصبحت الدول في إطار تطبيق سياسة مفهوم الحكم الراشد تعمل على توسيع قاعدة الإصلاح والمشاركة الذاتية للفرد في شؤون المجتمع، الذي أصبح له دورا رئيسيا في إطار دولة القانون على جدول أولويات المجتمعات الإنمائية. ولما سبق يتناول هذا الفصل ما يلي:

المبحث الأول: ماهية اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني: الإطار النظري للحكم الراشد

المبحث الأول: ماهية اللامركزية الإدارية.

إن دراسة ومعرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري تفرض علينا تسليط الضوء على خلفيات التخلي على المركزية الإدارية وتبني اللامركزية كبديل لها ومن ثم علينا استعراض ماهية اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: خلفيات تبني اللامركزية الإدارية كبديل للمركزية

الفرع الأول: مفهوم المركزية

تعني المركزية "تركيز السلطة في المركز"، وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العامين في العاصمة، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد، أو رئيس منسق واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه، أو إلغاؤها (القرارات) بغض النظر عن مشروعيتها⁽¹⁾.

وأن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات المركزية وفروعها المتمثلة في التالي: رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء وممثلهم في الأقاليم وهم الولاة. ويعود هذا التوحيد إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة، وبناء هيكل النظام الإداري على أساس هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات المتناسقة -يعلو بعضها البعض- وتخضع للتدرج أو ما يعرف بالسلم الإداري⁽²⁾، ومن هنا يمكن أن يوصف النظام المركزي بصفيتين أساسيتين هما⁽³⁾:

أولاً: التركيز وحصر الوظيفة الإدارية في السلطة المركزية، ويقصد من ذلك أن مرحلة اتخاذ القرار النهائي تكون في يد السلطات الإدارية المركزية (الرئيس، الوزير الأول، الوزراء، الولاة) دون سواها وفي جميع الشؤون الداخلية للإدارة، بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات وتعيين الموظفين. وتجدر الإشارة أن الأجهزة الإدارية المحلية قد منحت بعض السلطات التقديرية في ظل الدولة المتدخلة بعد الاتساع الجغرافي والزيادة الهامة لعدد السكان، لأنه من

¹ موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1 (بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005)، ص. 13.

² جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003)، ص. 153.

³ ثوفان كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1 (عمان: دار الثقافة، 2002)، ص. 145.

الناحية المنطقية لا يمكن حصر السلطة المركزية في يد شخص واحد، بل يقتضي الأمر منح بعض الموظفين - المرؤوسين - بعض الصلاحيات في اتخاذ القرارات من أجل تخفيف العبء على السلطة المركزية، ولكن لا يملكون حق التصرف الذاتي دون الرجوع إلى المركز بمجرد التفويض، وهو نوعان: **تفويض الاختصاص**، إذ يقوم صاحب الاختصاص بتفويض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الأعمال واتخاذ بعض القرارات وهو يخص الجانب السلطوي دون المسؤولية، أما **تفويض التوقيع** فإنه يحق للرئيس أن يفوض أحد مرؤوسيه للقيام بعمل معين ويتلخص أساساً في التوقيع، ويقوم أساساً على الثقة الشخصية بين الرئيس والمرؤوس.

ثانياً: السلطة الرئاسية، وتعرف بأنها القوة التي تحرك التدرج والسلم الإداري وهي نفسها التي يقوم عليها النظام الإداري المركزي، وتتمثل فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه، بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات، ويكون كل منهم رئيس ومرؤوساً في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية، ويرتبط الأدنى بالأعلى برابطة التبعية الإدارية، وهذا ما يحافظ على وحدة البناء الإداري للسلطة المركزية مهما تعددت هذه الدرجات أو الوظائف، ومهما تباعدت مراكز عمل هؤلاء الموظفين.

وتمتاز **السلطة الرئاسية** بأنها مفترضة، أي لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فالرئيس الإداري لا يحتاج إلى نصوص قانونية تعطيه الحق في ممارسة السلطة على المرؤوسين، فهي مقررة حكماً بمجرد أنه رئيس إداري، وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها شاملة، بمعنى أنها تشمل أشخاص وأعمال المرؤوسين⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة، أنه في ظل المركزية الإدارية لا بد من تحقق التسلسل الإداري حتى يكون هيكل النظام الإداري متماسكاً، في حين نسجل خروج الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن التدرج باعتبارها مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية، ومنه عدم الخضوع للسلطة الرئاسية، وأن السلطة الرئاسية ليست امتيازاً ممنوحاً للرئيس الإداري، وإنما هي وظيفة أو اختصاص يجب عليه أن يمارس، ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس مسؤولية عن أعمال مرؤوسيه

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1992)، ص. 76.

أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي⁽¹⁾.

الفرع الثاني: ضرورة تبني اللامركزية الإدارية

يبدو في هذا النظام أن تأثير الحكومة المركزية أقوى من تأثير السكان المحليين، كما أن الموظفين في الميدان لا يشعرون بالأمان والأمن المطلوبين، وعلى هذا الأساس يرى هيجر (Heeger) أن نظام عدم التركيز الإداري هو عبارة عن طريقة تحاول الحكومة المركزية من خلالها زيادة قوتها وسيطرتها، إضافة إلى كونها أداة فعالة لكبح وتقييد الحريات⁽²⁾. وهذا يعكس مدى محدودية صلاحيات وحدات عدم التركيز الإداري التي تخضع للرقابة من قبل الحكومة المركزية، وتعتبر فروع الوزارات والدوائر المركزية المنتشرة في الولايات والدوائر مثال على المركزية المعتدلة.

إن إتباع عدم التركيز الإداري من طرف دول ترمي من خلاله الحفاظ على وحدة الدولة الإدارية، وذلك بإتباع مبدأ التسلسل الرئاسي، أين ترتبط الفروع بأجهزتها الإدارية داخل الدولة، وملائمة القرارات الإدارية للواقع المحلي لانطلاقها من ذلك الواقع، ونقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يجد من عناء المواطنين وما يبذلونه في سبيل ذلك من جهد ومشقة، والإسهام في إعداد قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية

وبالمقابل فإن هذا النظام كذلك يشوبه عدد من النقائص ويمكن ذكر ما يلي: صعوبة مراقبة المركز الرئيسي لفروعه المنتشرة في الأقاليم ولاسيما إذا كانت الدولة ذات أقاليم عديدة، وصعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة وذلك بسبب اختلاف مرتكزات القرار الإداري تبعا للظروف المحلية، زيادة التكلفة المالية التي تتطلبها استمرارية العمل في مثل تلك الفروع⁽³⁾.

إن الاهتمام باللامركزية الإدارية جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائما على المركزية والذي اعتمده الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض الجوانب لا بد لها من الاستعانة

¹ السعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999، ص. 112.

² Heeger C, *The Politiss Of Underdivelement* (N.Y : Macmillan, 1974), P 33.

³ نفس المرجع.

بأسلوب آخر، خاصة بعدما أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها، بل لابد 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، سواء كانت محلية أو مصلحة، وهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يعرف باللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

وفي هذا السياق، أخذت الإدارة اللامركزية اتجاها عالميا 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⁽²⁾.

المطلب الثاني: ماهية اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول : تعريف اللامركزية

يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبمقتضى نظام اللامركزية يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام، وهي أن تكون أشخاص إدارية إقليمية كالبلديات أو أشخاص مرفقية أو مصلحة كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها. وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، وإن هذه الجهات الإدارية المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبلها، وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية⁽³⁾.

¹ John Agnew، « Symposiumon Political Centralization And Deconcentration »، **In Policy Studies**، vol 18، N°3، (1999)، P 13.

² Ibid.

³ محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1 (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2000)، ص. 77.

وتجدر الإشارة، أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم أيضا على فكرة توزيع الاختصاصات وأن اتخاذ القرار يكون محليا، إلا أن لكل من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية والعملية، إذ أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب القيادة والإدارة من غير أن يكون له أية أهمية ديمقراطية، ذلك أن هذا الأسلوب في الإدارة يضع الإدارة كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها، بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية، حيث تؤدي إلى أن يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم⁽¹⁾.

ولقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية، تبعا لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع ان كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها. ولاشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعو إلى التعرف على بعض هذه التعاريف ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإدارية.

فيعرفها الباحث البريطاني مودي جرام (Modei Grame) بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة المحلية)، وتعتبر كملا لأجهزة الدولة"⁽²⁾.

وبينما نجد عدد من الباحثين العرب قدم تعريف للامركزية، ويمكن ذكر من بين هذه التعاريف ما يلي:

- تعني اللامركزية "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"⁽³⁾. إن ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي، ورقابة وإشراف الحكومة المركزية.

وكما تعرف بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، فحين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير

¹ محمد سليم العزوي، المرجع السابق، ص 77.

² عبد العزيز الشخيلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية -دراسة مقارنة"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص. 12.

³ خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، (عمان: دار الثقافة، 1986)، ص. 25.

المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة⁽¹⁾. وما تميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور السلطة اللامركزية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.

- وكما تعرف بأنها: "أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية⁽²⁾."

ويمكن أن نقدم تعريفا إجرائيا للامركزية: "في كونها جزء من النظام العام للدولة تمنحه الحكومة المركزية شخصية معنوية، وقد أوجد من أجل تلبية احتياجات مجتمعه المحلي، ويتمثل في هيئة منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية."

الفرع الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية

من ضمن الإطار المفاهيمي العام لمصطلح اللامركزية يمكن التمييز بين نوعين من أنواع اللامركزية ذات الصلة بنظم اللامركزية الإدارية وهي:

1 - اللامركزية السياسية:

وهي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة -التشريعية والتنفيذية والقضائية- بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولايات أو غيرها من الوحدات السياسية، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الأسلوب يناسب الدول كبيرة الحجم والتي تعددت فيها القوميات واللغات والثقافات⁽³⁾.

2 - اللامركزية الإدارية:

وتعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان. أو بعبارة أخرى، فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما، في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه⁽⁴⁾.

¹ فاطمة رابعة، " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية"، (رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1995)، ص. 15.

² شاب تومه منصور، القانون الإداري، ط1 (العراق: جامعة بغداد، 1980)، ص. 87.

³ Rondinnelli A.، « Analysis Decentralization Policies In Developing Countries »، **In Political Economy France work**، Sage، London، Vol 20، 1982، P 2

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 96.

إن مشاركة المواطنين تبقى هي العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية، لأن فكرة وفلسفة النظام اللامركزي تنطلق أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدول بشكل عام. ومن هذا المنطلق فإن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية، من حيث كونها تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية، ومن حيث إمكانية تطبيقها في الدول المركبة والدول البسيطة على حد سواء، في حين أن اللامركزية السياسية تعني بتوزيع الوظيفة السياسية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: مقومات اللامركزية الإدارية و تصنيفاتها

اتفق فقهاء القانون أن اللامركزية الإدارية تستند على مجموعة من المقومات الأساسية والتي هناك من الفقهاء من يسميها: الأسس، الأركان، المبادئ، هذه المقومات تتعلق بنظام اللامركزية الإدارية ولا يمكن الاختلاف حولها.

الفرع الأول: المقومات

يرتكز النظام اللامركزي الإداري على مجموعة من المقومات وتتمثل فيما يلي:

أولاً : وجود مصالح ذاتية متميزة:

يعد اعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية، لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة وفعالية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم⁽²⁾.

ثانياً: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، ومنها سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية لا يكف لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة والسلطة المركزية واستقلالها من النواحي الإدارية والمالية عن السلطات المركزية⁽³⁾.

¹الفرحان أمل والمعاني أيمن، إدارة المؤسسات العامة، (عمان: الجامعة الأردنية، 2001)، ص. 31

²حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، (لبنان: المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، 1983)، ص. 12.

³خالد الزعبي، المرجع السابق، ص. 27.

أ- الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:

ويتحقق الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور دون حاجة للرجوع إلى السلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات لتمكينها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة والقادرة على القيام بمهام ومسؤوليات هذه الهيئات بفعالية وكفاءة⁽¹⁾.

وحتى يكون الاستقلال الإداري فعليا، لا بد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية، وبالنظر إلى المجالس البلدية حتى تجسد متطلبات المجتمع المحلي الحديث من خلال قدرتها على تقديم خدمات متطورة إلى حد رضا سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس البلدي، فإن المشرع من الضروري أن يسعى من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية، إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجلس البلدي يكون في مستوى تطلعات السكان المحليين⁽²⁾، ومن الأساليب التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية انطلاقا من ظروفها المحلية نذكر من بينها أسلوب الانتخاب، حيث أنه بموجب هذا الأسلوب يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي الممثل لوحدتهم المحلية بأنفسهم، ويعتبر هذا الأسلوب الأصل في تشكيل المجالس البلدية، ويعد هذا الأسلوب أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب (سواء كان الانتخاب مباشر أو غير مباشر) وأكثر تعبيرا عن إرادة سكان الوحدة المحلية، غير أن ما يعاب على هذا الأسلوب انه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي⁽³⁾.

ب- الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

إذا كان الاستقلال الإداري ذو أهمية، فإنه لا يمكن أن يكون بمعزل عن أهمية الاستقلال المالي، وإذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينقص من

¹ سليمان الطناوي، المرجع السابق، ص. 175.

² نفس المرجع.

³ خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة، ط3 (عمان: دار الثقافة، 1993)،

ص. 64.

استقلالها ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابة مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب ما تراه مناسباً، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية مالياً يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها

ثالثاً: - إشراف ورقابة السلطة المركزية:

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فصحیح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تدير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضاً تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون⁽¹⁾.

وتمارس الهيئات المركزية صاحبة الوصاية رقابتها على الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بأحد الطريقتين:

الأولى: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعضائها.

تملك السلطة المركزية جهة الوصاية حق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وذلك بموجب نصوص محددة، فنجد إدارة المؤسسات العامة (اللامركزية المصلحية والتي سيتم توضيحها لاحقاً) يسند رئاسة مجلسها إلى أحد ممثلي الأجهزة المركزية، حيث أن أغلب قوانين المؤسسات العامة تقضي بإسناد رئاسة مجالس إدارة هذه المؤسسات إلى الوزير الذي يمثل جهة الوصاية، وهو في الغالب الوزير الذي يرتبط نشاط المؤسسة العامة بوزارته، وكما تخول الإدارة المركزية (جهة الوصاية) تعيين كبار موظفي المؤسسة العامة كرئيس مجلس الإدارة، ومدير عام المؤسسة وأعضاء مجلس إدارتها، وهذا ما تحدده بعض قوانين المؤسسات العامة في إطار كيفية تشكيل

¹حسن عوضة، المرجع السابق، ص. 37.

مجالس إدارات المؤسسات العامة، ومن جانب آخر تعطى (جهة الوصاية) السلطة المركزية حق تعيين بعض أشخاص الهيئات اللامركزية الإقليمية، لأن الأصل أن يكون أعضاء هذه الهيئات منتخبين من قبل الهيئات نفسها مادامت تتمتع بالاستقلال الإداري في مواجهة السلطة المركزية.

الثانية: الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية.

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتمارس جهة الوصاية الإدارية ذلك من خلال أساليب مختلفة كالتصريح أو الإذن، بحيث أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع اتخاذ قراراتها إلا بعد استأذان جهة الوصاية وأخذ رأيها تجاه الأمر موضوع القرار بالموافقة أو عدم الموافقة، فالإذن أو التصريح هو إجراء سابق على اتخاذ القرار والبت النهائي، وبهذا يعد صورة للرقابة السابقة على الأعمال، فنجد عادة على سبيل المثال أنه لا يمكن أن تمنح رخص للأجانب للاستثمار إلا بموجب اتفاقيات خاصة يوافق عليها مجلس الوزراء وفق القوانين والأنظمة المعمول بها⁽¹⁾.

كما يعد التصديق إجراء لاحق على القيام بالعمل، إذ بموجبه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، على أساس أنه لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة، ونجد في معظم الدول العربية عندما تضع البلدية ميزانية سنوية لا يمكن أن تعمل بها إلا بعد إقرارها والتصديق عليها من قبل جهة الوصاية⁽²⁾.

وكما تملك الإدارة المركزية الحق في إزالة آثار قرار صادر عن جهة اللامركزية لمخالفته القاعدة القانونية (أي عدم مشروعيته)، وتستطيع جهة الوصاية إرجاء تنفيذ قرار صادر عن جهة اللامركزية لمدة معينة، إلا أن تصرف الهيئات اللامركزية الخاضعة للرقابة وفق الإجراءين السابقين يبقى سليماً نافذاً حتى يتقرر إلغاؤه، أو إيقافه، أي تصرفها يكون معلقاً على شرط فاسخ لا واقف⁽³⁾.

بالإضافة إلى كون استقلال الهيئات اللامركزية يفرض أن يكون لهذه الهيئات اختصاصات أصيلة تمارسها، إلا أنه يجوز للسلطة الوصاية التعقيب على أعمال وتصرفات التي تمارس بها هذه الاختصاصات، وأبعد من ذلك فإن القانون يجيز وفي حالات استثنائية حلول الهيئات المركزية

¹ عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المرجع السابق، ص. 311.

² نفس المرجع، ص. 267.

³ نفس المرجع، ص. 304.

محل الهيئات اللامركزية والقيام بأعمالها إذ لم تقم بها بقصد أو لعجز أو للإهمال، وذلك لضمان استمرارية العمل وانتظامه وعدم إعاقة حركة الجهاز الإداري⁽¹⁾.

غير أن هذا الحل لا يجوز إلا بمقتضى نص قانوني صريح يبين حالاته وصوره، كما لا يجوز اللجوء للحلول إذا كان العمل الذي امتنعت الهيئة اللامركزية عن ممارسته نابع من الإدارة المركزية، وامتنعت عن إجرائه تقديراً لملاءمات العمل الإداري، وقبل ممارسة الحل لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجهة اللامركزية الخاضعة لوصايتها إلى ضرورة القيام بهذا العمل والوفاء بالتزاماتها، ويحق للجهة اللامركزية الامتناع أو رفض القيام بتلك الأعمال المطلوبة منها قبل قيام جهة الوصاية الإدارية بالحلول محلها في العمل⁽²⁾.

وتمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال، إذ أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج في أغلب الأحيان إلى تدخل ومعاونة من قبل السلطة المركزية، وهذا التدخل يشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية، ويتمثل بتعيين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية، وهذا ما يعطى ممثل السلطة المركزية صفة مزدوجة لكونه ممثلاً للتنظيم المركزي واللامركزي في آن واحد، ويجعله بالتالي أقدر على تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية من عمال هذه الهيئات ذاتها⁽³⁾.

بالإضافة أن السلطة المركزية جهة الوصاية تباشر الوصاية على الهيئات اللامركزية من خلال تزويدها بالأموال اللازمة لتنفيذ قراراتها، علاوة على حاجة قرارات الهيئات اللامركزية إلى إجراءات معينة من قبل السلطات المركزية لتوضع موضع التنفيذ كإجراء نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة لصالح الهيئات اللامركزية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني : تصنيف اللامركزية الإدارية.

لما أدركت الإدارة المركزية أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة أخذت تتوسع نحو الإدارة اللامركزية في نطاق العالم، لتأخذ اللامركزية الإدارية في الممارسة العملية صورتين هما: اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية.

1نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 47

²نفس المرجع.

³عمر الشبوكي، المرجع السابق، ص. 304.

⁴نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 49.

1 - اللامركزية الإقليمية (Territorial Decentralization):

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية تسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية⁽¹⁾.

وبعبارة أخرى، فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إدارياً ومالياً تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات المحلية تتميز بتمتعها بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة ومختارة من قبل سكانها، كالمجالس البلدية⁽²⁾.

يقصر اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي على رقعة جغرافية وتمثل حدوده الجغرافية، وعلى ذلك فالأصل أن اختصاصات الأشخاص المعنوية الإقليمية عامة، ولكن تمارس على مساحة محددة، لذا ما يميز شخص معنوي إقليمي عن الآخر هو الحدود الجغرافية فقط.

وتعرف اللامركزية الإقليمية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين⁽³⁾.

كما تعرف بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي، ومن هنا يمارس الأشخاص اللامركزية الإقليمية اختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية الإدارية⁽⁴⁾.

تختلف نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى حسب اختلاف نظمها السياسية، فالإدارة المحلية في بريطانيا وهي أقدم دول العالم التي أخذت بها، تتميز باختلاف مستوياتها، بحيث قسمت إلى مقاطعات بالغة التحضر ومقاطعات عادية، وتقسيم الأولى إلى مراكز في حين تقسم الثانية إلى "أبرشيات"، بالإضافة إلى لندن التي تخضع لنظام خاص بها نظراً لأهميتها كعاصمة. أما الإدارة

¹ أمل فرحان وأيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 32.

² نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها 1 (عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2000)، ص. 18.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 89.

⁴ مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1990)، ص. 58.

المحلية في فرنسا بمقتضى قانون رقم 213 لسنة 1982 تعتبر الأقاليم والولايات والبلديات الوحدات الإدارية في الجهاز الإداري المحلي بفرنسا، فالإدارة المحلية في فرنسا تمتاز بوحدة بنائها القانوني، أي تخضع هيئاتها لقانون واحد، بالإضافة إلى شمولية وعمومية اختصاص هذه الهيئات، ومن هنا فإن النظام البريطاني يتميز عن نظيره الفرنسي بتعدد قوانين الإدارة المحلية بتعدد وحداتها، وكذلك يمتاز النظام البريطاني بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، في حين تمتاز بالعمومية والشمولية في النظام الفرنسي⁽¹⁾.

إن إتباع اللامركزية الإقليمية يحقق مجموعة من المزايا للدولة والمواطن على حد سواء، إذ أن هذا الأسلوب اللامركزي يؤدي إلى تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات، ومبادرته في التصرف وعدم الإتكال على الأجهزة المركزية⁽²⁾.

وكما يربي المواطنون تربية سياسية، من حيث الإسهام في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها، ويدعم الانسجام والتوافق بين السكان بإتاحة السكان المحليين وممثليهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته، يراعي حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة والتخطيط للمشروعات وتنفيذها، وتوزيع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات الإدارية، ناهيك أنه يوفر فرص عمل جديدة في المناطق المحلية والحد من الهجرة للمدنية مما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في دول العالم، ويخفف من أعباء التضخم الوظيفي⁽³⁾.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأسلوب اللامركزي يؤدي إلى تحقيق العدالة الضريبية كون منطقة الإيراد هي المعنية بالإنفاق مما يساعد على تحقيق التماسك بين السكان والدولة من خلال الرضا العام، دون أن نغفل أن اللامركزية الإدارية تؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاطها وتعدد ميادينها⁽⁴⁾.

¹تواف كنعان، المرجع السابق، ص. 172.

² محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2 (طرابلس: دار البلاد، 1984)، ص. 94.

³نفس المرجع.

⁴نفس المرجع.

2- اللامركزية المرفقية (Utility Decentralization):

تعرف بأنها: "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم"⁽¹⁾.

وكما يمكن تعريفها بأنها "الوعاء الذي تمتزج فيه الحرية الاقتصادية والكفاية الإنتاجية مع المسؤولية العامة والرقابة الذاتية"⁽²⁾.

يبدو أن هذه الهيئات تتولى إدارة مصالح عامة مرفقية تمارس نشاطات إدارية محددة فيظل استقلال خاضع للوصاية الإدارية، ويعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين معينين لذلك، ولذلك تسمى أحيانا اللامركزية الفنية (المرفقية، والمصلحية) أو الإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة⁽³⁾.

ويعتبر أسلوب المؤسسات العامة من أكثر الأساليب تداولاً في إدارة المرافق العامة، وهي نوع من اللامركزية الإدارية، وتتمتع المرافق العامة في هذه الحالة بالشخصية المعنوية، ذلك ليتحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المناطة بها، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطابقاً بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية.

¹أمل الفرخان وأيمن المعاني، المرجع السابق، ص. 30.

²نائل النواملة، المرجع السابق، ص. 19.

³عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المرجع السابق، ص. 96.

المبحث الثاني : الإطار النظري للحكم الراشد

إن فهم معنى الحكم الراشد لا يمكن أن يتم إلا من خلال منظوره التاريخي، إذ لا يمكن تجاهل الدور الذي لعبه خاصة مع التنامي الحاصل في الإدراك بأن عامل النجاح أو الإخفاق يتوقف على مدى رشادة أسلوب الحكم.

المطلب الأول: التطورات السياسية لمفهوم الحكم الراشد

يحتل الحكم الراشد كمفهوم مكانة بارزة في عالمنا المعاصر، فرغم حداثة المفهوم إلا أن له خلفية تاريخية تعود لأبعد من قرون.

الفرع الأول : نشأة الحكم الراشد :

تعود الجذور الفلسفية لظهور مفهوم الحكم الراشد إلى مختلف التصورات الفكرية في العهد القديم والتي عرفت مختلف الأنظمة البشرية وأبرزها ما يلي:¹

مصطلح الحكم (Gouvernance) وظف منذ قرون في لغات متعددة ، فقد استعمل في القرن الثاني عشر في فرنسا للإشارة إلى إدارة شؤون مقاطعة تحت سلطة إقطاعي يدير شؤونها المالية والعسكرية والقضائية نيابة عن الملك ، في حين برز مفهوم الحكم في العصور الوسطى لدى المؤرخين الانجليز لتمييز مؤسسة السلطة الإقطاعية، وفي سنة 1840 فان ملك مملكة بيد مونت وسردينيا تشارلز ألبرت استخدم مصطلح (Buon governo)، كإطار لحل مشكلة الكساد الاقتصادي وسوء التسيير الذي حل في المملكة آنذاك ، غير أن هذا المفهوم ظهر مرة أخرى في الربع الأخير من القرن العشرين في اللغة الانجليزية ليعبر عن عمل الشركات والمنظمات في خضم التطورات العالمية المتسارعة، وفي نفس الفترة أي في نهاية عقد الثمانينات أعيد استخدام التعبير من قبل المؤسسات الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وذلك للتعريف بمعايير السياسة العامة الجيدة للبلدان المطبقة لبرامج وسياسات التعديل والإصلاح، إلا أن هذه السياسات وبرامج التعديل الهيكلي، إعادة الجدولة المخصصة للإصلاحات المالية والنقدية لم تحقق الأهداف، وقد تعرضت للنقد من قبل الدول من جهة، كما أنها لم تهتم بالبعد الاجتماعي للمواطنين، وهذا ما يتضح من خلال فرض سياسات التقشف التي ساهمت في تدني المستوى

¹وليد خلاف، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي". مذكرة ماجستير غير منشورة. تخصص الديموقراطية والرشادة، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2009/2010، ص20.

المعيشي للأفراد، مع ما ينجر عنها من انعكاسات سلبية ذات آثار سياسية واقتصادية وأمنية خطيرة، ويركز برنامج الأمم المتحدة في إدارة المجتمعات من خلال الحكم الجيد على ثلاثة اتجاهات، الاتجاه السياسي وهو ما يتعلق بشرعية السلطة السياسية، والاتجاه التقني الذي يدور العمل فيه حول عمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها وفعاليتها، والاتجاه الاقتصادي - الاجتماعي ويقصد به كل ما تعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاله عن الدولة، وكذلك طبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها على المواطنين وطبيعة علاقاتها الخارجية من جهة أخرى، وقد أصبح بذلك مفهوم الحكم متداولاً في أدبيات السياسة وفي النقاشات الفكرية العالمية منذ التسعينات من القرن الماضي و الحكم العالمي: حكم بدون حكومة كما عبر عنها James roseau & Ernest و1993 والحكم الحديث بتعبير Jan Kooi man و1993 ، والحكم الديمقراطي بتعبير James March et Johan Olsen و1995 ، كما أنشأ في لندن مركز دراسة الحكم العالمي عام و1992 ، ومن جهة أخرى أسست منظمة الأمم المتحدة لجنة الحكم العالمي عام 1995.

الفرع الثاني : مراحل التطور السياسي للمفهوم

يبين أبرز مراحل التطور السياسي للمفهوم :

وقد ظهر المفهوم في الفترة الممتدة بين 1975-1995 نتيجة لجملة من التحولات الخارجية، خاصة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وتنامي الموجة الليبرالية وعمليات التحول الديمقراطي وبروز مجموعة من الأزمات الاقتصادية في كثير من دول العالم، كآزمة المديونية التي أدت إلى الأخذ ببرامج التعديل والإصلاح الهيكلي، وابتداء من سنة 1996 إلى 1997، تطور المفهوم وأصبح يعبر عن الدور المؤسسي الجديد من خلال الأخذ بنظام الإصلاحات السياسية ومكافحة الفساد عبر معايير الترشيد للمنظمات الدولية .

وهكذا فإن أهمية الحوكمة تزايدت نتيجة اتجاه كثير من الدول إلى النظم الرأسمالية، التي يكون الاعتماد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة، لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي¹، خاصة وأن ارتفاع هذا الموضوع إلى صدارة الاهتمامات الدولية هو نتيجة تضافر

¹ عبد الرزاق حبار، "الاتزام بمتطلبات لجنة بازل كمدخل لإرساء الحوكمة في القطا: المصرفي العربي: حالة دول شمال إفريقيا"، مجلة

اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف- الج ازئر، العدد السابع، ص78.

عوامل متعددة، ومن المتوقع أن ينتج عنها ما يؤثر و بشكل كبير على أداء القطاع العام أو أداء القطاع الخاص على المستوى الوطني للدول من جهة أو على إدارة الاقتصاد الدولي كافة، و بالرغم من أن مسائل إدارة الحكم المتعلقة بالقطاع العام تختلف عن تلك المرتبطة بالقطاع الخاص وتختلف في موضوع إدارة النظام الاقتصادي الدولي، لكن يبقى الحكم السليم يشكل شرطاً لازماً لعملية النمو المستديم.¹

الفرع الثالث: دوافع ظهور الحكم الراشد

تدرج أسباب ظهور مفهوم الحكم الراشد في هذه الفترة إلى عوامل سياسية وايدولوجية في العالم بعد انتهاء الحرب الباردة وزوال لإتحاد السوفيياتي، والى عوامل أخرى ترتبط بدور الدولة خاصة بعد توجه العديد من الدول النامية لتبني المنهج الراسمالي وظهور ما يسمى بالعولمة، ومن هنا يمكن تقسيم دوافع ظهور الحكم الراشد إلى ما يلي:²

1- دوافع سياسية: وتتمثل الدوافع السياسية فيما يلي:

1- نهاية الحرب الباردة و تزايد الاهتمام الدولي بمكافحة الفساد، حيث حضي هذا الأمر باهتمام واسع من قبل الدول المانحة والدول المتلقية، نظراً لبداية زوال الخطوط الفاصلة بين الشؤون الداخلية والخارجية .

2- انهيار المعسكر الاشتراكي وظهور ما يسمى بالنظام العالمي الجديد الذي ساعد على حدوث سلسلة من التصدعات في بنية العلاقات الاقتصادية الدولية وهيكلها، مما ساهم في تبني دول المعسكر الشرقي لإيدولوجيات يغلب عليها الطابع الليبرالي، وكذلك تنامي موجة العولمة والشمولية وتسرب القيم الديمقراطية عبر حدود الدول النامية والتي تمثل الهيمنة الاستعمارية الغربية على العالم، خاصة بعد ثورة تكنولوجيا المعلومات والخدمات الالكترونية، حيث أصبح هناك اقتناع على المستوى الدولي بأن الفساد له تأثير سلبي على الأمن و الإستقرار الدولي، وأنه

¹ إِب ارهيم فريد عاكوم، إدارة الحكم والعولمة : وجهة نظر اقتصادية، الطبعة الأولى، الإما ارت العربية المتحدة: مركز الإما ارت للد ارسات والبحوث الإستراتيجية للنشر، 2006، ص، ص7.8.

² شعبان فرج، "الحكم الارشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر: دراسة حالة الجزائر(2000-2010)". أطروحة دكتوراه غير منشورة . تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الج ائر، 2011/2012، ص- ص 3-5.

لم يعد مسألة داخلية محصورة ضمن حدود الدولة بل أصبح يعصف حتى باقتصاديات الدول الأخرى.

3- غياب الاستقرار السياسي ورؤى الإصلاح السياسي من جراء الاستبداد الغربي في كثير من الدول النامية، وانتشار الحروب الأهلية والطائفية والتي كانت سبباً للبحث عن آلية جديدة تلتزم بها تلك الدول للخروج من أزماتها.

4- روح النضال السياسي والاجتماعي الذي ظهر لدى منظمات المجتمع المدني في كل أنحاء العالم ودعوة هذه المنظمات إلى ارساء مبادئ الديمقراطية والتشاركية في صنع القرارات العامة السياسية.

2- دوافع إدارية: ومن بين الدوافع الإدارية ما يلي:

1- التغيير الكبير في أدور الدولة وما نتج عنه من تحولات فكرية وثقافية، من فاعل رئيسي في صنع السياسات العامة، وممثل للمجتمع المدني في تقرير السياسات ووضع الخطط ومتابعة تنفيذ المشروعات وإدارتها وتوزيع الدخل وتقديم الخدمات إلى مجرد شريك من بين شركاء متعددين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع ممثلين في القطاع الخاص والشركات المتعددة الجنسيات والمجتمع المدني هؤلاء الشركاء الذين أصبحوا يدعون إلى المزيد من فرض الرقابة والشفافية والمساءلة ويساهمون في وضع السياسات الإنمائية للدولة، ومن هنا لم تعد الدولة في الاقتصاد الحديث تلتزم على الوفاء بمتطلبات التنمية نظراً لتزايدها .

3- الدوافع الاقتصادية والمالية: وهي كما يلي:

1- بروز مجموعة من الظواهر الاقتصادية على الصعيد العالمي في عقد السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي، كالعولمة الاقتصادية وسرعة تبادل السلع والخدمات بفضل إلغاء الحواجز الجمركية والتي ساهمت بدورها في الكشف عن ضعف البيئة المؤسسية التي تتم فيها عمليات التنمية، مما أكسب فكرة الحكم الراشد أهمية كبيرة وتطور بالغا، ومن بين أهم هذه الظواهر ارتفاع عجز الموازنة في الدول المتقدمة والنامية على حد¹.

¹ نفس المرجع.

سواء، وقد كانت هذه الظواهر أكثر حدة على الدول النامية، مما أدى إلى عدم استقرارها الاقتصادي وكان سبباً في ارتفاع نسبة المديونية ومعدلات التضخم، وهو ما انعكس على القدرة الشرائية وزيادة حدة الفقر بها.

2- السرعة التي تخطوا بها عملية العولمة وتمويل التدفقات العمالية والتجارية، وبشكل خاص الخدمات المالية، وما أفرزته من تغيرات في الاقتصاديات الدولية، عن طريق توطين الشركات على الصعيد الدولي من جهة، وفتح الأسواق العالمية وضمان نمو التعاملات من جهة أخرى.

3- التأكد من أن إدارة الاقتصاد العالمي خلال العقود القليلة تواجه تغيرات بصورة جذرية، فقد أصبحت للعديد من البلدان النامية أطرافاً في الاقتصاد العالمي الذي لا تنعكس أهميته في هذه الهياكل، مما أدى إلى العجز في تحقيق التماسك والاتساق في النظم المالية والتجارية، وأن القواعد والسياسات والإجراءات التي تحكم هذه العملية لم تعد تتلاءم مع ما أفرزته ظاهرة العولمة من تغيرات على الساحة الدولية، ويرى بعض المفكرين إلى أن الليبرالية الجديدة التي وجهت برامج العمل للتنمية العالمية خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي لم تحقق الأهداف المرجوة منها بحيث لم يتحقق النمو الاقتصادي الموعود واستمر الفقر وعدم المساواة في العالم

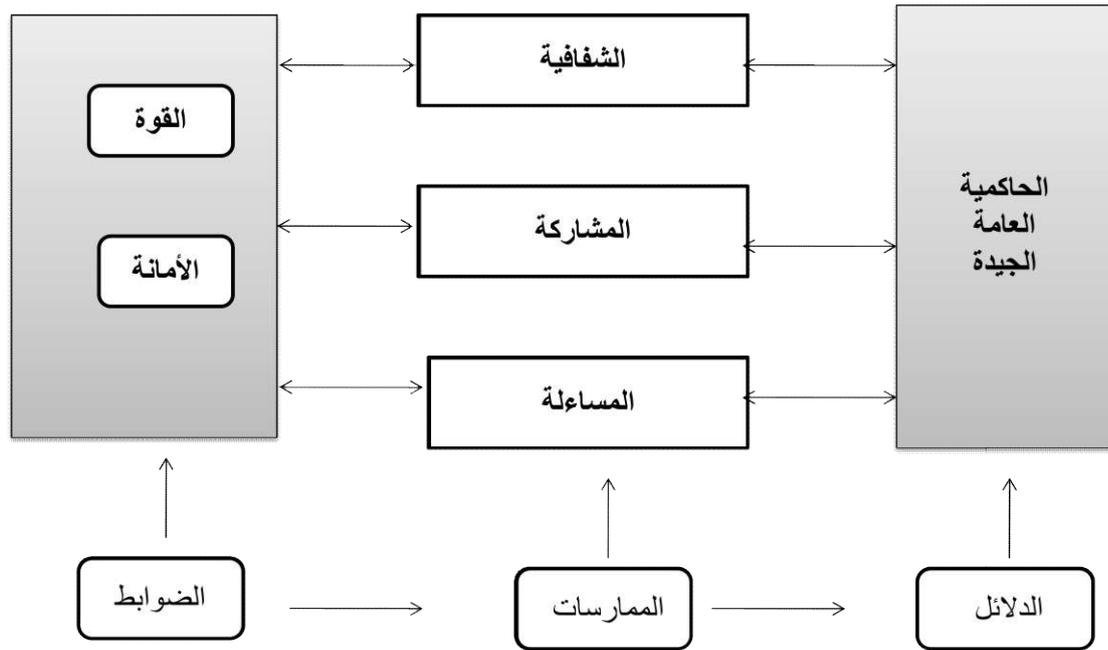
4- فشل المساعدات المقدمة للدول النامية من طرف الدول المتقدمة في تحقيق أهدافها والحد من الفقر وتعزيز التنمية والنمو المستدام، بسبب ضعف القدرات الإدارية لحكومات البلدان الفقيرة، والتي اتسمت بالفشل في تلقي هذه المساعدات ومشاريع التنمية، وانتشار الفساد على نطاق واسع، وهو ما جاء في إحدى الدراسات الهامة للبنك الدولي، بأن هناك علاقة سلبية وعلى مدار العقود الحديثة بين المساعدات والنمو حيث أن بعض البلدان تلقت الكثير من المساعدات المالية الدولية إلا أن مستوى الدخل فيها انخفض، بينما دول أخرى تلقت مساعدات قليلة مقارنة بالأولى إلا أن مستويات الدخل بها ارتفعت بشكل كبير، فهذه الدراسة أكدت على أن العديد من العوامل لها دور كبيراً في عملية التنمية وليست القدرات المالية فقط وهو الأمر الذي جعل الجهات المانحة تعتبر أن الحكم الراشد أساسي لنجاح هذه المساعدات في العالم النامي، ومنذ ذلك الحين ارتبطت التنمية وتقديم المساعدات باعتماد الحكم الراشد في الدول النامية.

إضافة إلى ذلك هناك العديد من الأسباب الأخرى التي ساهمت في بروز مفهوم الحكم الراشد على الساحة العالمية أهمها:¹

- 1- انتشار الفساد السياسي كعقبة أمام الشفافية في الحياة العامة، وفقدان الثقة بالسياسيين مما شكل تهديدا قويا على حقوق الإنسان وخاصة في البلدان النامية.
 - 2- الممارسات الغير ديمقراطية، وما ترتب عنها من مشاكل كبيرة للعديد من الدول، مما أصبح يشكل تهديدا كبيرا للقوانين القاضية بالمساواة في العدالة وفي التمثيل الجيد إضافة إلى الأداء السلبي للأحزاب السياسية والأفراد وانعدام الثقة بالمجالس السياسية وبالنشاطات التي تقوم بها.
 - 3- عمليات الخصخصة التي جرت في الكثير من بلدان العالم والتي تخالف القانون والتوجه لبيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق المصالح الشخصية.
 - 4- سيطرت الطبقة الرأسمالية على الحكم في العديد من الدول المطبقة لمبادئ الليبرالية الجديدة، مما أدى إلى انقسام أدوار المجتمعات في تنمية الاقتصاد العالمي وتنمية الاقتصاد المحلي.
 - 5- زيادة التبعية السياسية والاقتصادية للدول النامية للغرب الصناعي وهي الفترة التي شهدت اتساع الفرق بين مستويات المعيشة في البلدان الرأسمالية مرتفعة الدخل والبلدان النامية منخفضة الدخل.
 - 6- إعادة النظر في برامج التنمية وفي المؤشرات الخاصة بتوزيع الدخل والضمانات الاجتماعية في سياق تنفيذ استراتيجيات اقتصادية للمؤسسات الدولية.
 - 7- فشل العديد من السياسات المالية للدول وارتفاع معدلات التضخم، مما أثر بشكل سلبي على معدل النمو الاقتصادي، كما أن تخصيص مبالغ هائلة للإنفاق العسكري في العديد من الدول أدى إلى نقص الاستثمار وتراجع رؤوس الأموال الدولية.
 - 8- التطورات الحديثة في المعرفة والتكنولوجيا وما يرتبط بها من إعادة تقسيم العمل الدولي، خاصة ما يتعلق بضعف جوانب الحكم وإدارة الدولة.²
- شكل رقم 01: نموذج الدراسة المقترح الحاكمة العامة الجيدة.

¹ سمير التتير، الفقر والفساد في العالم العربي، الطبعة الأولى، بيروت: دار الساقي للنشر، 2009، ص- ص 16- 68.

² المصدر: فهمي خليفة الفهداوي، أثير أنور شريف، الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمة : دراسة معرفية ومقارنة تأصيلية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، 2008، ص 16



المصدر: فهمي خليفة الفهداوي، أثير أنور شريف، الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية : دراسة معرفية ومقارنة تأصيلية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، 2008، ص16.

يفسر النموذج المقترح لدلائل نظام الحوكمة الجيدة، التي تقوم على ارساء آلية الشفافية والمشاركة والمساءلة ضمن مجموعة من الضوابط والممارسات الديمقراطية.¹

المطلب الثاني: مفهوم الحكم الراشد

قدمت العديد من الاجتهادات فيما يتعلق بمصطلح الحكم الراشد ويرجع ذلك إلى اختلاف الميادين وتباين المنطلقات الفكرية، ويوضح هذا المطلب المعنى اللغوي، وكذا المعنى الاصطلاحي.

الفرع الأول : المعنى اللغوي للمفهوم

كلمة حكم مشتقة من الفعل الثلاثي (حكم) في اللغة العربية، ومفهوم الحكم مستمد من جلال العلم والحكمة والعدل - أي على أساس القاعدة القانونية. ويقال وحكم َ - أي قضى. ويقال: حكم له وحكم عليه، وحكم بينهم، فالْحُكْمُ يقوم على القضاء بين الناس، ويعنى والحُكْمُ أيضًا العِلْمُ ومفهوم والحكم كذلك من الحِكْمَة ، وهو ما يتيح المجال لاعتباره من المبادئ السامية والرحمة والعدل أو المصلحة العامة ، وفي القضاء العدلُ هو أحد معاني والحكمة. والمحكمة هي

¹ نفس المرجع السابق ، ص16

هيئة قضائية تتولى الفصل في المنازعات والحكومة تعني ورد الحاكم عن الظلم، والحاكم هو منصب للحكم بين الناس وينطوي التنصيب هنا من قبل آخر، ومنطقيًا على إمكان التحية الذي ينطوي بدوره على مساءلة الحاكم ويشق من المصدر الثلاثي أيضًا وتحكم أي استبد¹، وفي اللغة العربية الحكم أو الحكمانية هي كلمة تعني أفضل الأشياء بأفضل العلوم أو معرف الحق لذاته ومعرفة الخير لأجل العمل به، كما تعني العلم والتفقه حيث ورد في القرآن الكريم قوله تعالى "ولقد آتينا لقمان الحكمة"، كما تدل كلمة الحكم على العدل²، ووفقا لمعهد إدارة الحكم يعرف الحكم بأنه مجموعة من المؤسسات والعمليات والتقاليد التي تملّي ممارسة السلطة وصنع القرار³. وفي العلوم الإدارية يشير مصطلح الحكم إلى نظام إدارة الدولة أو أداة السلطة على الشعب وتصريف أموره وتوجيه جهوده وتنظيمها وضبط سلوك أفرادها وجماعته عن طريق القوانين التي يضعها صاحب السلطة في الجماعة، ويتولى تنفيذها بالقوة المادية عند الاقتضاء، والحكم في العلوم الأمنية والجنائية هو القرار الصادر عن المحكمة المختصة، أما كلمة الرشيد فهي اسم من أسماء الله الحسنى جزه رشد، يرشد، رشدًا ورشادا فهو راشد ورشيد أي نقيض الضلال، بمعنى أصاب وجه الأمر والطريق. وجاء في القرآن الكريم وأليس منكم رجل رشيد أي الذي يرشد الخلق إلى مصالحهم فيهددهم ويدلهم عليها، وقيل هو الذي تنساق تدبيراته إلى غاياتها على سبيل السداد من غير إشارة مشيرة ولا تسديد مسدد، وفي الاصطلاح يوضح تعبير الحكم الرشيد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإدارة الدولة والمنظمات الإقليمية ومنظمات الأمم المتحدة، لمعايير محددة يوجزها على النحو التالي: قدرة المجتمعات الإنسانية على أن تهئ لنفسها نسق التمثيل والمؤسسات والعمليات والشرائح الاجتماعية كي تدير شؤونها بنفسها وهذه القدرات مجتمعة من خصائص المجتمعات الإنسانية، فهي تملك القدرة على الوعي الحركة الإدارية

¹ أيمن طه حسن أحمد ، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية". مذكرة ماجستير غير منشورة. و كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، 2008، ص 16.

² خيرة بن عبد العزيز ، " دور الحكم الارشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري ، مجلة المفكر، جامعة مجد خيضر -بسكرة ، العدد الثامن ، نوفمبر 2012، ص 318.

³ Philippe Egoume ، " **Bonne gouvernance et croissance économique**" , Représentant résident du (FMI) en cote d'ivoire , 2007 , page 4. <https://www.imf.org/external/country/civ/rr/2007/102207.pdf>

والتنظيم المؤسسات والأنظمة المجتمعية والتصور نظم التمثيل والتكيف للمواقف المستجدة، إذ أنها إحدى المميزات التي تميز المجتمعات الإنسانية عن غيرها من الكائنات الحية الأخرى.¹ إذن فالحكم الراشد أو الجيد يعبر عن جودة الأبنية التنظيمية الديمقراطية.²

الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي للمفهوم

يعرف الحكم الراشد انطلاقاً من عدة اعتبارات و رؤى تختلف من باحث أو مفكر إلى آخر أو من مؤسسة إلى أخرى، و هذا حسب التوجهات و الاهتمامات لكل منها:³ هناك أكثر من تعريف للمفهوم، فقد عرف البنك الدولي عام 1992 (Good Governance) الحكم الراشد بأنه: الوسيلة التي يتم بها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية، وتعرفه لجنة المساعدات التنموية ويتفق تعريفها مع ما قدمه البنك الدولي في أن الحكم الرشيد يعني استخدام السلطة السياسية في التحكم في إدارة موارد المجتمع، الاجتماعية والاقتصادية من أجل تحقيق التنمية، ومن منظور التنمية الإنسانية فالحكم الصالح هو الحكم الذي يعزز رفاه الإنسان ويدعمه ويصونه، ويقوم على توسيع قدرات البشر، وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولاسيما بالنسبة لأكثر المجتمعات تهميشاً وفقراً، وفي هذا السياق يمكن النظر لهذا المصطلح على أنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات وتتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها من التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم، ويكفل الحكم الصالح وفقاً لهذا المفهوم وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس أوسع توافق للآراء في المجتمع، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً وفقراً، في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية، أما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فتعرف الحكم الرشيد على أنه قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي،

¹ عبد الناصر عباس عبد الهادي، "الوظيفة الأمنية للدولة بين تحديات العولمة ومتطلبات الإدارة الرشيدة: القيادة العامة لشرطة دبي أنموذجاً". أطروحة دكتوراه غير منشورة. وقسم العلوم الشرطية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2012، ص، ص 14، 15.

² Dominique Bessire, Et d'autres, "Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ?", COMPTABILITE ET ENVIRONNEMENT, Université d'Orléans – Laboratoire Orléanais de Gestion, May 2007, France. pp.CD-Rom, page 21. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00543220.pdf>.

³ عبد النور ناجي، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر "دراسة حالة الأحزاب السياسية"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد الثالث، فيفري 2008، ص، ص 107، 108.

وضمن القانون والنظام، والترويج من أجل خلق الظروف الضرورية للنمو الاقتصادي وضمن الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي، كما تم تعريف الحكم الرشيد على أنه قدرة الحكومة على عملية الإدارة العامة بكفاءة وفاعلية بحيث تكون خاضعة للمساءلة ومشاركة المواطنين في النظام الديمقراطي للحكومة.

وفي إطار هذا العرض فإن المفهوم يأخذ بعدين متوازيتين ويعكس أولهما فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للمفهوم، حيث يشمل الإهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية، كما يرى المفكر مارتن دور نبوس إلى أن معيار الحكم الرشيد هو قدرته على تحديد أهداف اقتصادية واجتماعية، وعلى تحديد برنامج زمني لتحقيق هذه الأهداف، ووضع المفكر برت روكمان والمفكر جول رابعة معايير لتقييم جودة الحكم وهي: مدى إلمام الحكومة بالمعلومات اللازمة ودرجة انعكاس ذلك على ما تتخذه من قرارات وطبيعة العلاقة بين الحكومة ومؤسساتها من جهة وجماعات المصالح من جهة أخرى، وأخيرا مدى تمكن الحكومة من تنفيذ قراراتها بفاعلية، كما قد وضع البنك الدولي استراتيجية واسعة لتحديد كفاءة الدولة، بعدما طرح مفهوم الحكم الصالح عام 1989 ليشترك في مناقشة تقريره الآخر حول التنمية لعام 1998، وفي تناوله للمفهوم، فإن الدور الأول هو أن تعين الدولة مجالات تدخلها تبعا لحدود قدرتها الفعلية، والدور الثاني هو أن تقوم الدولة بتحسين أداء المؤسسات العامة وتعزيز التنافس بينها ومحاربة الفساد مع الإهتمام بتعزيز المشاركة وتوسيع نطاق اللامركزية.

والحكم الراشد بعبارة أخرى يعني إعادة تحديد دور الدولة من خلال وضع استراتيجية التنمية القائمة على إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الإدارة العامة لتحسين عملية الإدارة كجزء من وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتسهيل عمل المؤسسات وتعزيز التفاعل بين الدولة ومؤسساتها بما في ذلك:

- 1- التمثيل الأفضل للمواطنين في مؤسسات الدولة والمشاركة الواسعة في النقاش الديمقراطي.
- 2- تعزيز إدارة القطاعات المالية والمصرفية في إطار الاقتصاد الكلي العام.¹

¹ Nadia CHETTAB, "ECONOMIE, TIC ET BONNE GOUVERNANCE EN ALGERI ", Université Badji Mokhtar, Annaba ; Maître de conférences, 31 Janvier au 1er Février 2005, page7.
<https://www.drdsi.cerist.dz/SNIE/chetttab.pdf>

كما يعني الحكم الراشد قدرة الحكومة على تحقيق إدارة فعالة لتنفيذ السياسات اللازمة واحترام المواطنين للدولة في ظل وجود الرقابة الديمقراطية للمؤسسات.¹ وقد عرفت بعض الدراسات في ضوء الاتجاهات الحديثة الحوكمة بأنها بشكل عام مجموعة من القواعد التي تنظم العلاقات بين أصحاب المصالح المختلفة في إطار من الشفافية والمساءلة، والتي يؤدي إتباعها إلى استدامة الأعمال ورفع كفاءة المنظمة في إدارة عملياتها وتحسين قدرتها التنافسية بالأسواق.²

وانطلاقاً من التعريفات السابقة، نستخلص أن المنظمات الدولية عبرت عن مفهوم الحكم بصورة ضيقة واستخدمت بذلك فكرة الرشادة بدل النمو، في حين أن مفهوم الحكم يتسع على المستوى السياسي حيث يعالج علاقة الحاكم بالمحكومين في إطار الشرعية والتمثيل والمشاركة، فالحكم الراشد في سياقه الفلسفي هو الحكم الذي يعبر عن سلطة القيادات السياسية الحاكمة، والملتزمة بتوسيع خيارات الأفراد السياسية واكسابهم معرفة مشتركة ضمن آلية الرقابة والمساءلة وتحقيق العدالة والمسؤولية المجتمعية.

وفي تعريف آخر للحكم الرشيد ترى اليونسكو أنه جميع الأدوات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يتمكن المواطنون ومنظمات المجتمع المدني من تطبيق الحقوق القانونية الخاصة بهم. ويتضح من التعريف أن إدارة الحكم وفق منظور اليونسكو لا يخرج من كونه أدوات وآليات لتمكين أفراد المجتمع في تحقيق منافعهم وانجاز واجباتهم³، حيث يركز الحكم الراشد على المجالات التالية:⁴

- التطوير البرلماني.

¹Mohamed echkoundi , Hicham hafid , " **Bonne governance et lutter contre la pauvreté : quelle articulation possible ?** " , Enseignants-chercheurs à l'institut des études africaines- rabat , 2011 , page 7. <https://www.cafrad.org/workshops/rabat-27-29/bonne-governance.pdf>.

² أحمد علي خضر ، **الشفافية كأحد مبادئ الحوكمة في قانون الشركات**، الطبعة الأولى ، : دار الفكر الجامعي للنشر ، 2012، ص183.

³ أحمد جاسم محمد ، "مدى توافر مؤشرات ادره الحكم وأثرها على النمو الاقتصادي ، مجلة الاقتصاد الخليجي، العدد 19،

⁴ كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2011، ص8.

Morita sachiko and Zaelke durwood , **Rule of Law ; good governance and sustainable development** , United states , Washington 2007, page 17. https://www.inece.org/conference/7/.../05_sachiko_Zaelke.pdf

2- تحسين الوصول إلى العدالة وحقوق الإنسان .

3- تعزيز الوصول إلى المعلومات.

4- دعم اللامركزية المحلية.

5- إصلاح الإدارة العامة والخدمة المدنية.

المطلب الثالث: أبعاد الحكم الراشد وفواعله و آليات قياسه

الفرع الأول: أبعاد الحكم الراشد:

يتميز الحكم الراشد بمجموعة من الأبعاد والتي تشكل بالأساس جوهر المنطلقات الفكرية السياسية التي جاءت بها المؤسسات الدولية ضمن رهانات الحكم الراشد كما يلي :

1- البعد السياسي:

هو البعد الذي يوضح التمثيل القانوني والشرعي لعملية ممارسة السلطة السياسية للمجتمع من خلال خلق آليات التعاون بين السلطة والدولة والمجتمع المدني، أي بين الحاكم والمحكوم، مما يؤدي إلى التفاعل الإيجابي والتعاون بين الأطراف الفاعلة والدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني ومشاركتهم في خدمة الصالح العام الذي يحقق مصالح الأفراد وكذلك تحقيق الديمقراطية بتوفير انتخابات نزيهة، شفافة ، وتعددية ومشاركة سياسية واسعة النطاق، كما يمكن الأفراد من ممارسة حقوق المواطنة وتتوقف رشادة النظام السياسي على مدى شرعية السلطة السياسية، واحترام الحريات العامة من رأي عام وأحزاب سياسية وحرية التعبير والتي تعني: قدرة النظام على أداء الوظائف المجتمعية، مما يخلق رضا المجتمع على السلطة دون الحاجة إلى الإكراه ، مما ينتج عنه إستقرار سياسي وتحقيق الفعالية من خلال الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي الذي يتحقق عند الوصول إلى درجة مقبولة من النمو الاقتصادي والرفاه بتوفير الحقوق الأساسية للإنسان والعدالة.¹

2- البعد القانوني:

يتجسد من خلاله الحكم الراشد بتحقيق شرط مشروعية جميع تصرفات الهيئات الحاكمة ومطابقتها للقانون الذي وضعته الهيئات المنتخبة الممثلة للشعب من جهة، ومن جهة أخرى يتيح

¹بوزيد سايج، "دور الحكم الارشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية حالة الجزائر". أطروحة دكتوراه غير منشورة. تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2012/2013، ص، ص142،141.

الفرص أمام المواطنين لمناقشة تصرفات الحكام، ومعنى هذا الحكم الذي يطبق القانون بطريقة غير تعسفية كما لا يعفي المسؤولين من تطبيق القانون، والحكم القانوني يعني مرجعية وسيادة القانون على الجميع من دون استثناء انطلاقاً من حقوق الإنسان بشكل أساسي، ولهذا فإن توفر هذا البعد من شأنه أن يعطي صفة المشروعية لجميع الأعمال التي تقوم بها الحكومة والمتوقع قبولها في غالب الأحيان من طرف المواطنين، مما ينجم عليه وجود توافق بين مختلف هذه القوى السياسية والاجتماعية، وهذا ما يؤدي إلى التجسيد الميداني لفكرة الحكم الراشد و الإستقرار السياسي.¹

3- البعد الإداري:

ويعني وجود جهاز إداري قوي وفعال يقوم بأداء الوظائف الإدارية المسندة إليه بصورة فعالة وبطريقة شفافة، ويكون ذلك من خلال محاربة الفساد الإداري بكل صورة ومحاولة القضاء على المظاهر البيروقراطية، ووضع قيود وضوابط تحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين، إضافة إلى توفير فرص التدريب والتكوين من أجل زيادة الخبرة والجودة لدى المنفذين، كما يتوجب من أجل تحقيق هذا البعد استقلال الإدارة عن السلطة السياسية والاقتصادية وذلك بعدم خضوعها إلا للقانون دون الخضوع لأي اعتبارات أخرى، كما يقوم هذا البعد على ضرورة مشاركة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في وضع السياسة العامة من أجل التغلب على حالات عدم الإنصاف وتحفيز التكامل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي و تعزيز المجتمع المدني والقطاع الخاص نحو القيام بالمشاريع الأكثر ربحية.²

4- البعد الاقتصادي والاجتماعي :

يشترط البعد الاقتصادي الفعالية في نشاط الحكم، وذلك من خلال الاستعمال العقلاني للموارد العمومية والعمل على التوزيع العادل للثروات وفق معيار الإنتاجية، في نطاق ما يتضمن من إعادة هيكلة الاقتصاد على كل المستويات وفي كل القطاعات، وهذا ما يوضح التغيرات التي تعكس الإصلاحات الإدارية حيث أعيد تحديد دور الدولة في الاقتصاد وذلك من خلال تركيز عملها على ثلاث مجالات وهي:

¹ محمد غربي وآخرون ، التحولات السياسية واشكالها التنموية ، الطبعة الأولى، الجازئر: ابن النديم للنشر والتوزيع ، بيروت:

دار الروافد الثقافية للنشر ،2014، ص 160.

² محمد غربي وآخرون، مرجع سابق، ص 161.

1- تحقيق الاستقرار في وضع الاقتصاد الكلي.

2- تخفيض حجم القطاع العام.

3- إصلاح الإطار التنظيمي.

هذه الأبعاد الاربعة تشكل ترابطا وتبادلا فيما بينها، فلا يمكن تصور إدارة عامة فاعلة من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين ولا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون وجود إدارة عامة فاعلة من تحقيق انجازات في السياسات العامة، كما أن أهمية الدولة على قوى المجتمع المدني سيؤدي إلى غياب مراقب مهم للسلطة السياسية والإدارية، وهو ما يؤدي إلى غياب المحاسبة والمساءلة ومن جهة أخرى عدم استقامة السياسات الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، هذه المشاركة والمحاسبة والشفافية وهذا ما يؤدي إلى تحسين أوضاع المواطنين، وعليه فإن الحكم الراشد هو الذي يتضمن حكما ديمقراطيا قائما على أساس الفعالية ويستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية، أما إذا عدنا لمسألة تحديد الأطراف الفاعلة أو المعنية بتكريس الحكم الراشد ودورها فنقول أن الحكم الراشد هو مشروع مجتمع بأكمله يساهم في بنائه أجهزة الدولة الرسمية ومن قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية بالإضافة إلى عمل المؤسسات الغير الرسمية ونقصد بها منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.¹

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن منهج الحكم الراشد يشمل كافة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو فلسفة شاملة للحكم تضمن للمجتمع استقرار على كافة المستويات وتقضي على كل أشكال الفساد.²

الفرع الثاني: فواعل الحكم الراشد

يعتبر تضافر جهود الدولة مع مؤسساتها الرسمية إلى جانب القطاع الخاص أهم سمات تحقيق الحكم الراشد والتي تتمثل أساسا في المكونات الرئيسية للحكم الراشد، وانطلاقا مما سبق يتضمن الحكم الراشد ثلاثة ميادين رئيسية متكاملة ومترابطة فيما بينها وهي:³

¹ المرجع نفسه، ص، ص 162، 163

² آسيا بلخير، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق: الجزائر أتمونجا 2009/2008"، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2009، ص56.

³ محمد غربي، العولمة وأثرها على التكامل العربي، د ط، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت: دار الروافد الثقافية للنشر، 2014، ص-

1- الدولة والسلطات المحلية:

تعد الدولة بكل مؤسساتها الطرف الرئيسي والفعال في تجسيد مبدأ الحكم الراشد وذلك باعتبارها الجهة القائمة على الإشراف وعلى تحديد ووضع السياسات العامة في البلاد، وهذا بواسطة تدخلها في مجال وضع القوانين والتشريعات والنظر في كيفية تطبيقها، وبذلك تستطيع الدولة من وضع الآليات التنظيمية المناسبة لتكريس متطلبات الحكم الراشد، وهذا عن طريق فتح المجال أمام المشاركة الشعبية واحترام حقوق الإنسان وضمان حرية الإعلام واحترام معايير العمل وحماية حقوق المرأة وتحديث البرامج التعليمية والتكوين المهني، بما يحقق أهداف المجتمع، وتوفير السكن وحماية البيئة والعدالة في توزيع الموارد فالدولة وحدها الكفيلة والقادرة على تجسيد التوازن بين المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

أما السلطات المحلية، فهي تعمل أيضا على إشراك المواطنين سواء عبر اللقاءات الدورية مع الممثلين أو عن طريق تلقي انشغالات المواطنين بتشكيل لجان متابعة وإشراف، كما ينبغي عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات المتعلقة بميزانية الدولة ومشاريعها، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات التنموية عبر لجان المتابعة، كما يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتلافي المصالح وعدم تعارضها بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني¹.

2- المجتمع المدني:

يستطيع المجتمع المدني أن يساهم مساهمة فعالة في تجسيد الحكم الراشد، باعتباره يتكون من مؤسسات غير حكومية، كالتنقابات المهنية والجمعيات ذات الطابع الثقافي والأحزاب السياسية غير الممثلة في مؤسسات الدولة والجمعيات الخيرية وغيرها، ويمكن أن يساهم هذا المجتمع في توجيه الرأي العام وخلق الوعي الاجتماعي بضرورة حماية الطبقات الهشة من المجتمع والدفاع عن الفئات المحرومة المهشمة و ادماج الشباب في مسارات التنمية وتنظيم المهن المختلفة، بالإضافة إلى ذلك يستطيع المجتمع المدني أن يكون مراقبا لأداء وعمل الأجهزة الرسمية عند قيامها بالسياسة العامة والذي يتطلب اعتماد مبدأ الشفافية في كل مجالات تدخلها، وهذا ما يمكن أن

¹ نفس المرجع.

يحول هذه المنظمات المدنية إلى الأنموذج المستقبلي المراد بناؤه في إطار مبادئ الحكم الراشد، ويتحقق ذلك بمشاركة كل الفاعلين في صياغة اتفاقية للحد من حجم الإجراءات البيروقراطية وكذلك الإجراءات السلبية إلى تؤثر على العملية التنموية وتعرقل تطوير المجتمع وترقيته.

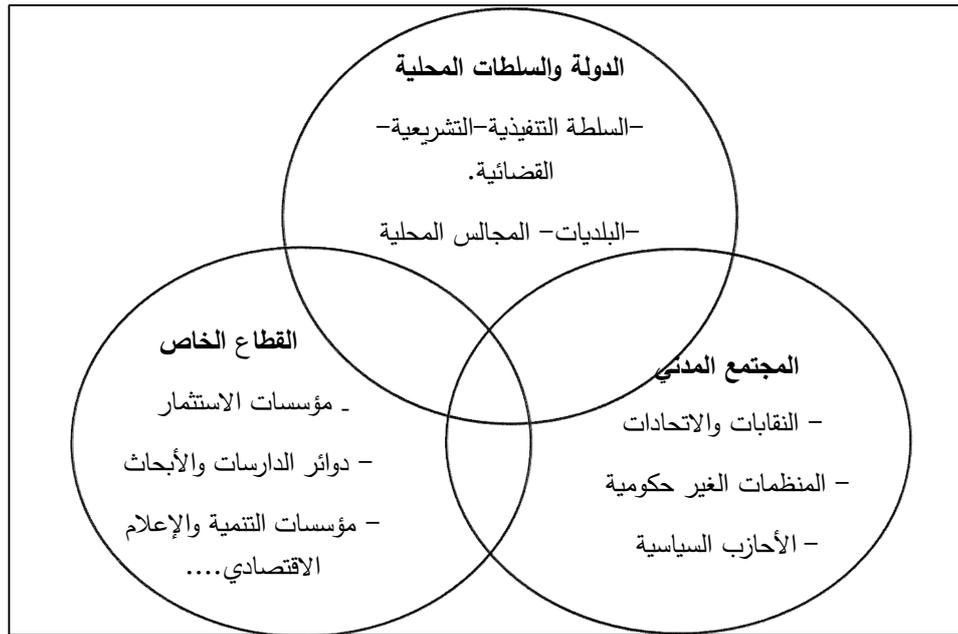
3- القطاع الخاص:

من الضروري أن يكون للقطاع الخاص دوار هام في تكريس الحكم الراشد خاصة في الدول التي تحتاج إلى إصلاح في منظومتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حتى أن القطاع الخاص أعتبر شريكا أساسيا للدولة ، بحيث أن هذا القطاع يستطيع توفير المال والخبرة والمعرفة لتجسيد عمليات التنمية إلى جانب أجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني في مجالات مختلفة كالتعليم والصحة، كما يمكن المواطنين من المساهمة في بناء الحكم الراشد عند بلوغهم لدرجات راقية من الوعي السياسي والحضاري اللازم لإقامته ، ولتجسيد الحكم الراشد لا بد من إجراءات تتخذ لتكون الحد الفاصل بين المشاكل البيروقراطية التي تحول دون تكريس رشادة التوجهات الصحيحة في مجال التنمية خاصة عن طريق استغلال موارد الدولة وقدراتها بالشكل الصحيح الذي يحقق النجاعة المؤدية إلى الانتقال من نظام حكم يقوم على ممارسة السلطة إلى حكم قادر على تقديم خدمات عمومية للمجتمع بتكاليف أقل ونوعية جيدة مقبولة وتتمثل الإجراءات الواجب اتخاذها فيما يلي:

- 1- الإجراءات الإدارية فيما يخص اعتماد المشاريع الاستثمارية.
 - 2- تسهيل انتقال المعلومات بين مختلف القطاعات وداخل القطاع الواحد.
 - 3- عقلنة الاستهلاك والتحكم في الموارد البشرية والمالية والمادية.
 - 4- العناية بمشاركة المواطنين وتسهيل اتصالهم بالإدارة وفتح أبواب الخدمة العمومية أمامهم.
 - 5- تشجيع الشراكة بين المواطنين وتسهيل اتصالهم بالإدارة.
 - 6- توفير فرص وامكانيات لعرض الطاقات والمواهب في مختلف الميادين.
 - 7- العمل على توحيد النصوص القانونية للحد من انتشار البيروقراطية.
- تلك هي أهم الإجراءات التي لا بد للدولة والمجتمع أن يوفرها حتى يتمكن من تكريس مبادئ الحكم الراشد وترقية المواطنين ومؤسسات العمل من أجل تطوير وتنمية المجتمع لصالح الفرد وبه ¹.

¹ نفس المرجع.

شكل رقم 02 : فواعل الحكم الراشد



المصدر: إعداد الطالب

فالحكم الراشد، إذن يرجع إلى مجموعة المؤسسات، الشبكات، التعليمات، التنظيمات المعايير ذات الاستخدام السياسي والاجتماعي، للفاعلين العموميين والخواص والذي يساهم في إستقرار المجتمع والنظام السياسي، وفي توجيهه، والقدرة على حكمه وعلى المقدرة بتزويد خدمات وضمن الشرعية.¹

الفرع الثالث : آليات قياس الحكم الراشد

تختلف آليات الحكم الراشد و معاييره وفقا لاختلاف وجهات النظر للدارسين حولها ولعل دراسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أعطت الموضوع أهمية في الدراسة وذلك عبر تحديد ماهية الآليات الأساسية للحكم الراشد وهي كالآتي:²

1- المشاركة: تعتبر المشاركة السياسية أحد المبادئ المهمة في بناء الحكم الرشيد وهي من المؤشرات الدالة على مدى كفاءته، ولا تقوم المشاركة إلا بوجود المجتمع المدني وبدورية

¹ نعمان عباسي، «أولويات ترتيب المشهد النخبوي في الجزائر»، مجلة الباحث الاجتماعي، جامعة- سكيكدة والج ازنرل، عدد10، سبتمبر 2010، ص117.

² أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داوود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد (إطار نظري)، الطبعة الأولى، عمان:

دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012، ص- ص 58- 66.

الانتخابات وتمكين الأفراد وحسن التشريع و الإدارة المحلية، ولقد ارتبطت فكرة المشاركة بوجود المجتمع المدني، كونها تركز على ممارسة المجتمع لأدوار سياسية واجتماعية واقتصادية خارج سلطة الحكومة دفاعا عن مصالح فئاته، كما قد ارتبطت تاريخيا بتطور الحياة السياسية في الدول الرأسمالية المتقدمة، بالرغم من أن هناك مظاهر لهذا المجتمع قد ظهرت قبل ميلاد الرأسمالية وتمثلت في اتحادات الحرفيين وغيرهم.

إن تمكين منظمات المجتمع المدني من تعزيز المشاركة في الشؤون العامة، يرفع من درجة شفافية النظام السياسي، ويقوي من سلامة حكم القانون والمساءلة وفي صناعة سياسات تحمي حقوق المواطنين وبالتالي يتحقق الرضا الذي يؤمن الشرعية الصحيحة للنظام السياسي، ويحقق الوصول إلى الحكم الرشيد الذي يقتضي المساواة والمشاركة الجماهيرية وتشجيعها على الانخراط في الأنشطة السياسية، ولقد حدد المفكر ليونارد بيندر زامات التطور السياسي وهي:

1- أزمة الهوية

2- أزمة الشرعية

3- أزمة المشاركة

4- أزمة الانتشار

2- الشرعية:

فالشرعية السياسية هي محصلة للتفاعل بين السلطة وبين المواطنين، إذ أنها تقوم على القبول الطوعي للسلطة من قبل المواطن، على أساس الوثوق بها فيما تخطط وتنفذ من سياسات، ليس من حيث نجاعتها فقط، ولكن من حيث أنها أصلا مستلهمة من تطلعات الجماهير، إذ هي تطابق قيم النظام السياسي مع قيم طرات على النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العالم مما أحدث تحولا كبيرا، وهي بذلك تمثل صورة ايجابية أحيانا وعكس ذلك أحيانا أخرى، ومن قضية العولمة مثل واضح على ذلك حيث أن مهمة الحكم الرشيد أصبحت تتمثل في تحقيق التوازن بين الاستفادة من العولمة من ناحية، وبين توفير بيئة محلية اجتماعية واقتصادية تتسم بالأمان و الإستقرار من ناحية أخرى¹.

¹ نفس المرجع.

3- الشفافية:

تعد الشفافية واحدة من المصطلحات المدنية التي تستخدمها الجهات المهمة بمكافحة الفساد في العالم وجاءت في سياق ضرورة اطلاع الجماهير على كل منهج السياسات العامة وتعريفهم بكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها والسلطة وذلك للحد من السياسات الغير معلنة والتي غالبا ما تكون خاطئة.

الشفافية لغة مأخوذة من الجذر شفف الذي يعني الشيء القليل أو الشيء الذي يرى ما خلفه ، أما اصطلاحا فإنها تعرف باعتبارها أسلوبا علميا لمكافحة الفساد، ولذا فقد تعددت تفسيراتها، حيث أشير إلى أنها تعني آلية الكشف عن الفساد، بأن يكون الإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ، وهو ما يتطابق مع تفسير دور المواطن وأهميته في صنع السياسة العامة، وهنا تصبح الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها في إطار من الشفافية والتعاون مع المواطن وهناك من فسّر الشفافية على أنها التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وبين باقي القطاعات وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وأن يتم ذلك بوضوح ووفق آلية يطلع عليها الجمهور من حيث تحديد وتوزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين السلطات الثلاث، وهو ما يتطابق مع الطروحات الفكرية بفصل السلطات بغرض تحقيق الشفافية من خلال التمييز بين القطاع الحكومي وبين القطاع الغير حكومي، كما تعني الشفافية مجموعة القرارات المتخذة وفقا للقوانين والإجراءات السارية والتي تكون قد وضعت بمشاركة عامة أو على الأقل الواسعة، بالإضافة إلى مساءلة السلطة السياسية¹.

4- دورية الانتخابات:

تعتبر دورية الانتخابات من أجل تجديد القيادات، ركنا أساسيا من الديمقراطية، ودلالة على مدى رشادة الحكم السياسي، إذ أن اختيار نوع النظام الانتخابي وكيفية تنظيم الانتخابات يشكل مجالا واسعا لتحديد خيارات الفرد السياسية، و يساهم في الحد من مشاركته وبالتالي تنتقص درجة الرشاد في الحكم، ولقد تعددت نماذج القوانين الانتخابية فمنها من يقوم على أساس النظام النسبي ومنها من اعتمد نظام الدوائر الانتخابية، هذا عدا نظام الاستفتاء الموجود في بعض الدول، ويتطلب نظام الدوائر الانتخابية الفوز بأغلبية أصوات المشاركين في العملية الانتخابية فقط، وفي

¹ نفس المرجع.

تعديل له يشترط الفوز كسب الأغلبية المطلقة من أصوات المسجلين في الدائرة الانتخابية، أما النظام النسبي فهو يعتمد الدولة بكاملها دائرة انتخابية واحدة ويحصل فريق على حصة من المقاعد في دوائر التشريع المختلفة بحسب حصته من أصول الناخبين ويطبق هذا النظام الانتخابي بأشكال عدة منها نظام اللوائح الحزبية المغلقة أو المفتوحة، ونظام التصويت التراكمي أو نظام التحويل الفردي، ويشترط للنجاح الحصول على الحد الأدنى من أصوات الناخبين للفوز بمقاعد نيابية.

إن المفاضلة بين نظام انتخابي وآخر تخضع لطبيعة السلطة السياسية القائمة وجوهر ذلك مدى استعداد هذه السلطة لفكرة توسيع مشاركة الجمهور في العملية السياسية، ومع ذلك يظل نظام التمثيل النسبي هو الأفضل من منظور الحكم الراشد ويعود السبب إلى أن النظام النسبي يفسح المجال لمشاركة شعبية أوسع في العملية الانتخابية، كما أنه لا يسمح كما في حال نظام الدوائر الانتخابية بتدخل النظام السياسي في هذه العملية.

وأخيراً، فإن هذا النظام يمكن الناخب من تحديد خياراته الانتخابية في ضوء البرامج السياسية والانتخابية للأحزاب، وليس استناداً إلى مزايا المرشح، أما نظام الدوائر الانتخابية رغم مساوئه، فيفضل الأسهل من حيث مراقبته وشفافيته، وفض المنازعات الناجمة عن المنافسة بين المرشحين.

5- المساءلة:

من الحقائق التي ترسخت في سياق عملية التنمية في معظم المجتمعات الإنسانية، ضرورة وجود آليات لضبط أداء السلطة والعمل على تقويم المؤسسات الممثلة بالأشخاص القائمين عليها، عندما تجري مساءلتهم من قبل هيئات مخولة رسمياً بذلك، أو من قبل مؤسسات المجتمع المدني أو الراي العام وذلك حين تجاوزهم الحقوق وانحرفهم، مما يؤدي إلى انحراف الحكومة عن مسارها الصحيح إذا ضعفت أشكال المحاسبة، أو جرى الحد منها وبذلك تتحول الوظيفة العامة إلى غير غايتها، وقد عرف البعض المساءلة بأنها واجب المسؤولين، مهما كانت مناصبهم وبغض النظر عن الطريقة التي وصلوا بواسطتها إلى الحكم، في وضع تقارير دورية عن عملهم وإنجازاتهم والصعوبات التي أعاقت نجاحاتهم وتقديمها إلى المواطنين أصحاب الولاية والحق في الاطلاع على كل ما يجري على الساحة الحكومية وهو ما جاء في برنامج المنظمات الدولية كبرنامج

الأمم المتحدة الإغاثي (UNDP)، الذي وضع دراسات وتوجيهات بصدد إقامة الحكم الصالح¹، وقد شددت هذه الدراسات على كون المساءلة ضرورة ملحة للإصلاح، وفق أطر وأنساق تستوجب خضوع صناع القرار وأصحاب المناصب الإدارية والسياسية أمام مساءلة كل أفراد الشعب والمؤسسات المعنية، وذلك ضمن صيغ متعددة منها:

1- المساءلة التنفيذية: ويقصد بها ما يجري على ساحة السلطة التنفيذية التي تعمد، في كثير من الدول إلى إقامة أجهزة حكومية تسند إليها مهمة المحاسبة الذاتية عبر سبل إدارية، وذلك من خلال استخدام التدابير الوقائية وبرامج التوعية وفتح قنوات الاتصال مع الجمهور، وتخويل بعض اللجان والهيئات والدوائر بالمراقبة والتحقيق وذلك تعزيزاً لمفهوم المساءلة داخل الأجهزة الحكومية.

2- المساءلة التشريعية: وهي من أعرق آليات المساءلة في النظم الديمقراطية، وتمثل جزءاً مهماً من عمل البرلمان، ويتم من خلالها مراقبة أعمال الحكومة، لضمان استقامة سير العمل الرسمي، وللمساءلة التشريعية أهمية كبيرة، فهي الرقابة التي تضمن حسن الأداء والوصول للحكم الصالح.

3- المساءلة القضائية: وهي كسابقتها من المساءلات، تمثل ركناً أساسياً من أركان ضبط عمل الجهاز الرسمي والغير رسمي، وتقوم هذه المساءلة على أساس تطبيق القوانين النافذة من قبل القضاة وباستقلالية تامة، الأمر الذي يضمن نزاهة تنفيذ القوانين، وهذه الاستقلالية هي التي تميز السلطة القضائية فضلاً عن امتلاكها سلطة الإرغام المشروع لتنفيذ أحكامها، ولذلك فإنها تغدو الأكثر فعالية في الكشف عن طبيعة الممارسات الغير سليمة التي تشوب عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية، بوصفها السلطة التي تتحمل دوراً مركزياً في أسلوب إقامة الحكم الصالح.

6- **حكم القانون:** يتفق معظم صناع القرار على أن سيادة القانون هي واحدة من الطرق لمحاربة الفساد حيث يمكن للدولة أن تعمل تحت العديد من الأشكال المختلفة للحكم و من الاستبداد إلى الديمقراطية، لكن وجود القانون على نطاق واسع يضمن لجميع الأشخاص

¹ نفس المرجع.

والمؤسسات العام والخاص، بما في ذلك الدولة نفسها المساءلة أمام القوانين التي تطبق على الجميع بالمساواة، وبشكل يسمح بالفصل فيها بما يتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.¹

7- الكفاءة والفعالية: من خلال قدرة الحكومة على إنتاج المخرجات العامة ذات الجودة، بما في ذلك الخدمات المقدمة للمواطنين بأفضل التكاليف، وفي مقابل ذلك تضمن مخرجات تحقق المطالب الرئيسية لصناع السياسات.²

8- الاستجابة: من خلال استجابة جميع المؤسسات وبشكل سليم للتغيرات في الطلب لأفضليات أصحاب المصلحة في ظل الظروف المتسارعة³، فالخصائص التي تحدد الحكم الرشيد هي:⁴

1- الأداء الفعال للقواعد الرسمية

2- ضمان احترام الملكية

3- كفاءة وفعالية المنظمة

4- احترام قواعد الديمقراطية.

9- الرؤية الاستراتيجية: وتعني مجموع السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يتبناها نظام سياسي ما، ولا بد أن تقوم على الحرية السياسية والعدل الاجتماعي والانفتاح الثقافي على العالم، وحسب مفهوم الحكمانية فإن الرؤية الإستراتيجية تتحدد بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة، وأفراده من جهة أخرى والعمل على تحقيق التنمية البشرية، لذا فعند وضع الاستراتيجيات لابد من مراعاة كافة المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ووضع الحلول لها.⁵

¹ United states in stitute of peace, **Gouvernance ; corruption ; and conflict** , Study guide series on peace and conflict , Washington , 2010 , page 13. <https://www.usip.org/site/default/files/etc/480021.pdf>

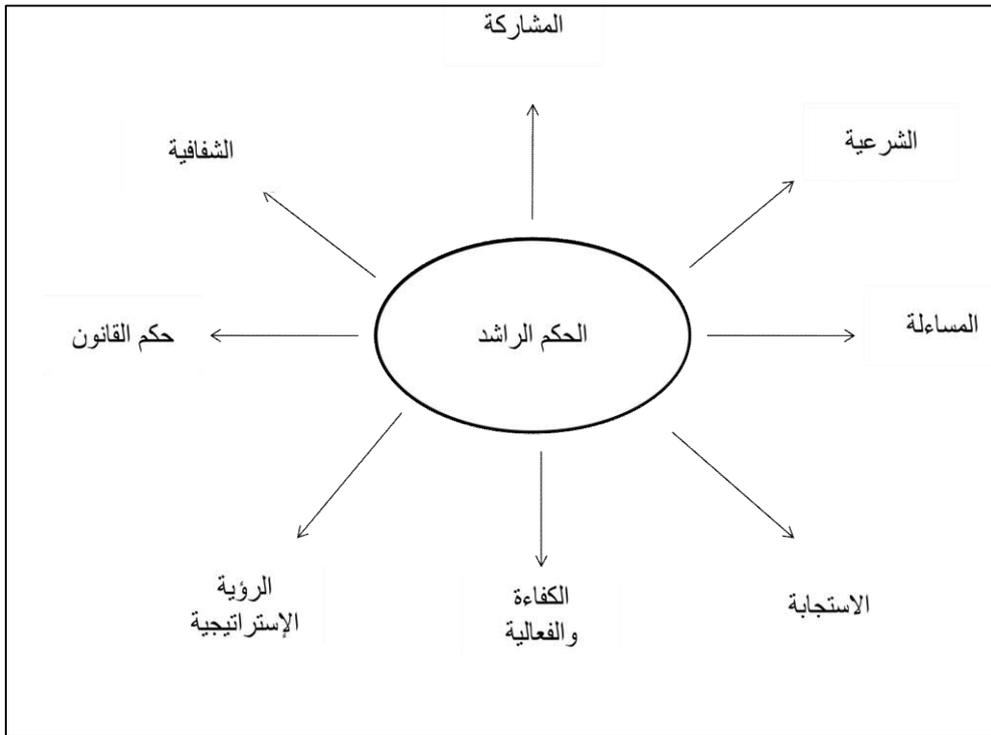
² Rachel M. gisselquist, **Good governance as a concept and why this matters for development policy** , United nations university , March 2012 , page 8. <https://www10. iadb.org/ intal/ intalcdi/ pe/2012/11046.pdf>.

³ Gunilla olund wingvist and others, **"The role of gouvernance for improved environmental autcomes"** , perspectives for developing contries and contries in transitio , Stockholm-sweden, 20 june 2012, page 14. <https://www. Naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?...pdf>

⁴ Nicolas meisel et jacques ouldaoudia , **"la bonne gouvernance "est-elle une bonne stratégie de développement ?"** , Documents de travail de la (DGTPE) , Novembre 2007 , page 15. <https://www.cepii.fr/institutions/doc/2007.pdf>

⁵ آسيا بلخير ، مرجع سابق ، ص53.

الشكل رقم و03 : آليات قياس الحكم الارشد



المصدر: إعداد الطالب

خلاصة الفصل

نظرا لما يتميز به النظام اللامركزي من خصائص وما يحتويه من تقسيمات كان هو الخيار الأمثل للتبني ، في ظل التطور الذي يشهده المجتمع في كل الميادين و لكن لابد من عدم الإغفال على الجانب الرقابي ، حيث و بعد أن كانت الرقابة وصائية ومن الهيئات الرقابية التابعة للدولة ظهرت اليوم رقابة محلية ومن طرف الشعب بمختلف تشكيلاته كمنظمات المجتمع المدني وإضافة إلى مشاركة المواطنين في الرأي و تسيير الشأن المحلي في ظل ما يسمى الحكم الراشد

الفصل الثاني

مدى تجسيد الحكم المحلي الراشد من خلال قانون البلدية

تمهيد

مسايرة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها البلاد وسعيًا لتجسيد الحكم الراشد في هيئات الدولة اللامركزية عامة و المحلية منها خاصة و المتمثلة في الولاية و كذلك البلدية محور موضوع دراستنا و من منطلق ترقية مكانة دور المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية و تحقيق الرشادة في التسيير باشرت الدولة الجزائرية في الإصلاحات تماشيًا مع التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية و هذا من خلال الانتقال إلى مرحلة جديدة تدعمها الديمقراطية.

لقد جعل الدستور الجزائري المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته و يراقب عمل السلطات العمومية، يتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 11 _ 10 المتعلق بالبلدية، لا سيما الفصل الاول منه - الفصل الثاني منه في المواد من 16 إلى 91 ، بحيث نظم كيفية عمل المجلس و لجانه - ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته بينما ترك مسألة تكوينه و انتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر 97 - 07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل و المتمم.

المبحث الأول : قانون البلدية 10-11

ظهر قانون البلدية 10-11 في ظل التحولات التي يعرفها العالم العربي و تضمن مشروع الإصلاح السياسي والدستوري ومنه فهذا القانون قد ظهر في ظروف خاصة و التي سنبرزها من خلال المطلب الأول، لنعرف البلدية بعد ذلك من خلال المطلب الثاني

المطلب الأول: عوامل وظروف ظهور قانون البلدية و أهدافه**الفرع الأول: عوامل وظروف ظهور قانون البلدية**

إن قانون البلدية حمل عدة إصلاحات ضمن مشروع الإصلاح السياسي و الدستوري و برسم تحديث الحَكَاة أيضا ومواصلة إصلاح الدولة، كَلَّفَتْ الحكومة بالعمل على ترقية دور المجالس المنتخبة المحلية وموقعها في تسيير التنمية والشؤون العامة. ولقد قطع هذا المسار شوطا هاما بمراجعة قانون البلدية التي تلتها مراجعة قانون الولاية. فالمطلوب، فالمقصود إذا هو تدعيم هذه التحسينات خاصة على مستوى البلديات بإمداد مجالسها المنتخبة بالكفاءات الإدارية والتقنية المطلوبة بما في ذلك الاعتماد انتقاليا على آليات دعم الإدماج المهني لحاملي الشهادات، وعند الاقتضاء مضاعفة الإسهام المالي للدولة في موارد البلديات الضعيفة القدرة المالية. ومهما يكن من أمر، يتعين على المجالس المحلية المنتخبة مستقبلا أن تثبت قدرتها على النهوض بمسؤولياتها من حيث الحَكَاة والنيابة عن ناخبيها من المواطنين بكل ديمقراطية وشفافية¹، ولعل هذا وحده يبين الأهمية التي تلعبها الجماعات المحلية في أي عملية إصلاحية، على اعتبار أن المجالس المنتخبة عموما، والمحلية منها على الخصوص، هي الإطار الطبيعي لمشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام، وترجمة لشعار الدولة الجزائرية "بالشعب وللشعب"².

وقد جاء هذا القانون قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون 90 - 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، و نتيجة لعجز هذا الأخير من إزالة التواترات و حل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية، أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسيّر المجلس الشعبي البلدي و التي تهدف إلى تعزيز طاقات البلدية في اتخاذ القرارات و

¹ من بيان مجلس الوزراء المؤرخ في 02 ماي 2011.

² تنص المادة 11 من دستور 1996 على أنه "تستمدّ الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب. شعارها "بالشعب و للشعب".

تسيير الموارد البشرية و ذلك قصد بروز كفاءات و أجيال جديدة من القيادات من نساء و شباب لديه قوة اقتراح و ادارية لتسيير بلديته¹

لقد استغرق إعداد القانون البلدي رقم 11-10 خمس سنوات كاملة، فنص هذا القانون الذي يحتوي على 222 مادة يأتي ليحل محل القانون رقم 90 _ 08، والذي أظهرت التحولات التي عرفتها و تعرفها البلاد أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب لتلك التحولات و التعديلات التي يوجهها الجماعات المحلية و لم يعدلا بإمكانه معالجة الاختلالات و المشاكل الجديدة الناجمة، خاصة عن التعددية الحزبية بالإضافة إلى ظهور متطلبات مشروعة و مختلفة متعلقة بالعصرنة الشاملة التي تستدعي استجابات من نمط جديد.

فقانون البلدية الجديد يهدف إلى إدخال تصحيحات قصد تحقيق التوازنات الضرورية لتأسيس تسيير منسجم للبلدية، فالحالات المختلفة المعاشة خلال العشرون سنة، الماضية من تطبيق القانون رقم 90 _ 08، المتعلق بالبلدية، أظهرت محدودية منظومة قانونية غير قادرة على تفكيك التوترات.

و عن عدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولد خاصة عن التعددية منها بروز جماعات و مصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات على حساب منطق حزبي و هو ما ساهم في زعزعة استقرار رئيس البلدية و اللجوء السريع و غير المؤسس إلى سحب الثقة و إلى وجود حالات الانسداد²

الفرع الثاني : صدور القانون 10-11

تكريسا للحكم الراشد ولإضفاء مصداقية أكثر وشفافية أكبر جاء القانون بمبدأ حرية المجالس المحلية البلدية في المبادرة التي يمكنها توفير مداخل البلديات ومنح حق التصرف في ميزانيات و مخططات التنمية المحلية بالإضافة إلى تعزيز دورها في الاختيارات التنموية المحلية من خلال التأكيد على رأيها و مواقفها بشأن بعض أنواع المشاريع التي تقام على إقليم البلديات، فترقية دور

¹ سهام شباب " . اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية " .دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر :،كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة معسكر ، ص 56

² عبير غمري، " إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر .:مذكرة ماجستير، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010 - 2011 ص ص 97 - 98

و مكانة المجالس المحلية بصفقتها الفاعل الأول في تجسيد التنمية المحلية و ضمان الاستمرارية و فعالية المرفق العام المحلي.

شمل هذا القانون حلولاً لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرض أحكامه ضرورة إشراك المواطن في اتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية، و تفعيل ادوار لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل الانشغالات المواطنين ووضع المواطن في صميم اهتماماته.

كما يسمح هذا القانون للجمعيات المحلية و البلديات على وجه التحديد القدرة على إنشاء مؤسسات بمعايير اقتصادية حقيقية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات تسمح لها بتغطية جزء مهم من التزاماتها الاجتماعية و المشاركة بفعالية في جهد التنمية الوطنية¹

كما تضمن القانون الجديد مجموعة من النقاط الإيجابية تسمح بدعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي و الجهوي، تظهر من خلال تمكين البلديات من خلق مؤسسات اقتصادية في العديد من قطاعات النشاطات الفلاحية منها و الصناعية والخدماتية فهذا القانون يهدف إلى تمكين المجالس الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها وموقعها الجغرافي²

المطلب الثاني : البلدية في قانون 10 - 11

الفرع الأول: تعريف البلدية

عرفها قانون البلدية رقم 10 - 11 المتعلق بقانون البلدية، المؤرخ في 22 . 07 . 2011 "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون³

كما أضافت المادة الثانية "أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"⁴

فالمشعر عرف البلدية" بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و أضفى عليها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير ، فالقانون

¹ نفس المرجع ص ص 98 - 99

² سهام شباب، "اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية". دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، مرجع سابق، ص 56

³ المادة 01 من قانون 11 - 10 المؤرخ في 03 - 07 - 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37

⁴ المادة 2 نفس المرجع.

الجديد في المادة الثانية أضاف أن البلدية هي المكان الذي تكون فيه الممارسة الصحيحة للمواطنة باعتبار إن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية.

الفرع الثاني: إنشاء البلدية

تنشأ البلدية بموجب القانون، و ذلك ما نصت عليه المادة 01 من القانون 10 - 11 المتعلق بالبلدية صراحة" البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون".

وللبلدية إقليم جغرافي معين و لها مساحة و حدود معينة، و يقطن بها عدد معين من السكان . وتختلف هذه المعايير من بلدية إلى أخرى، ويعود الاختلاف إلى مجموعة من العوامل الطبيعية و الاجتماعية. بالإضافة إلى أن البلدية يجب أن يميزها اسم و مقر رئيسي، و ذلك ما نصت عليه المادة 06 من نفس القانون "للبلدية إسم و إقليم و مقر رئيسي".

يمكن أن يتم تغيير إسم البلدية أو مقرها الرئيسي، و ذلك بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، و ذلك ما نصت عليه المادة 07 من القانون 11 - 10" يتم تغيير إسم بلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، و يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك".

في حالة ضم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى، فإن البلدية الجديدة هي التي تستخلف البلدية أو البلديات السابقة في حقوقها و إلتزاماتها القانونية¹. و يكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي كما نصت المادتين 09 و 10 من القانون المتعلق بالبلدية 11 - 10 كمايلي:

المادة" 09 يتم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي و مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية".

المادة" 10 عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها و إلتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها".

¹ عمار عوابدي. دروس في القانون الإداري. الطبعة الثالثة. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر . 1990. ص.194

-إن عدد البلديات في الجزائر يقدر ب 1540 بلدية و ذلك ما نص عليه القانون 84 - 09 .
المؤرخ في 04 فيفري 1984 و المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد¹
المطلب الثالث :هيئات البلدية.

عرف المشرع الجزائري البلدية، بالإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في التسيير² لما لها من دور فعال في تجسيد طموحات و متطلبات و حاجيات السكان المقيمين بها، و لتحقيق ذلك و يجب تنظيمها و هيكلتها، و هذا ما نصت عليه المادة 15 من القانون 10 - 11ب³: تتوفر البلدية على هيئة مداولة و هي المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول :المجلس الشعبي البلدي.

يعرف المجلس بشكل عام على أنه:"جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازا استشاريا أو تشريعيا، لاتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها"³، كما يعرف أيضا على أنه:"اجتماع عدد من الأفراد تنظمهم مصلحة واحدة أو عمل واحد يدعون لتداول الرأي و إصدار القرارات و القيام بمهمة معينة"⁴، و يتضح هنا أن هذا التعريف لا يركز على مسألة الانتخاب بل يؤكد على المصلحة الواحدة و العمل المشترك الذي يجمعهم و اتخاذ القرار بشأنه.

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فقام القانون 10 - 11 المتعلق بالبلدية بتنظيم كيفية عمل المجلس و لجانته و نظام مداولاته، و ترك مسألة تكوينه و انتخابه للقانون العضوي الصادر في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

¹ المادة 03 القانون 84 - 09 من المؤرخ في 04 فيفري . 1984 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد .الجريدة الرسمية عدد 06

² .علاء الدين عشي .شرح قانون البلدية .دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع :الجزائر 2011 .

³ أحمد زكي بدوي .معجم مصطلحات العلوم الإجتماعية .مكتبة لبنان .بيروت :لبنان 1993 .

⁴ محمد علي محمد و آخرون .قاموس علم الاجتماع .دار المعرفة الجامعية .الإسكندرية :ج م ع 1995 .

1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي.

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة، بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، و اعتمد المشرع الجزائري على معيار التعداد السكاني للبلديات لتحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹، و يقوم المجلس المنتخب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة بممارسة وظائفه طيلة العهدة المحددة ب 05 سنوات، غير أن العهدة النيابية الجارية يمكن تمديدتها في الحالات الاستثنائية و الحصار و العدوان.

2- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

يرتبط مدى اتساع الصلاحيات و الاختصاصات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي بطبيعة الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في البلاد.

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، فهو يمثل أبناء المنطقة المحلية في تجسيد هذه الانشغالات و الطموحات.

و يساهم المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذلك الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه² و سنحاول حصر أهم اختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجالات التالية:

• التهيئة و التنمية:

من المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، و في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذلك المخططات التوجيهية القطاعية كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم و التنمية

¹ المادة 79 من القانون العضوي رقم - . 01-12 المؤرخ في 12 - 01 - 2012 المتعلق بنظام الإنتخابات . الجريدة الرسمية العدد

01 الصادرة في 14 جانفي 2012

² المادة 107 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

المستدامة¹ من خلال وضع المخططات التنموية و العمرانية على الصعيد المحلي، والمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء² كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز و بعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي.³ و لهذا الغرض يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع المتعاملين الإقتصاديين و تشجيع الإستثمار و ترقيته خاصة في مجالات الصحة و السكن و الشغل.

• التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز :

يلعب المجلس الشعبي البلدي دورا هاما في مراقبة إحترام تخصيصات الأراضي و قواعد إستعمالها و السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز و السكن و مكافحة البناءات الهشة غير القانونية⁴، و ذلك بإشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁵، إضافة إلى حماية التراث العمراني⁶ بالعمل على:

المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار نظرا لقيمتها التاريخية و الجمالية .

حماية الطابع الجمالي و المعماري و إنتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية .

إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت و التجهيزات و التجمعات السكنية و الشوارع و الفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية⁷ .

كما تساهم إلى جانب الدولة في التحضير و الاحتفال بالأعياد الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية⁸

¹ المادة 108 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

² المادة 109 ، 110 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

³ المادة 111 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁴ المادة 115 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁵ المادة 114 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁶ المادة 116 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁷ المادة 120 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁸ المادة 121 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

• مجال التربية والحماية الاجتماعية و النشاطات الثقافية:

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و تعمل على صيانتها كما تعمل على توفير النقل المدرسي و إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و العمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية و المدرسية في حدود إمكانياتها. كما تساهم في تقديم المساعدات للهياكل المكلفة بالشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين بإستغلالها من خلال الشهر على تطبيق القوانين و الأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة و لها في سبيل تحقيق ذلك أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية و المناطق التاريخية و الآثار¹ و تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و ثقافة النظافة و الصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

• النظافة و حفظ الصحة و الطرقات:

جاء قانون البلدية 11 - 10 المتعلق بالبلدية في نص مادته 123 على أن مهام البلدية الأساسية في مجال الصحة و النظافة العمومية و الطرقات: توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف معالجة المياه القذرة و النفايات الجامدة الحضرية، كما يتعين عليها مكافحة الأمراض المعدية و الأوبئة و مكافحة نواقلها، و الحفاظ على صحة الأغذية و مكافحة التلوث، بالإضافة إلى صيانة الطرقات و إشارات المرور التابعة لشبكة الطرقات المتواجدة داخل إقليمها.

الفرع الثاني : لجان المجلس الشعبي البلدي.

قد فوض القانون للمجلس الشعبي البلدي حق تشكيل لجان من بين أعضائه المنتخبين لمساعدته في أداء مهامه و معالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه في الإدارة أو الإعداد أو التحضير

¹ حسين فريجة . الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية .مجلة الإجتهاد القضائي .كلية الحقوق و العلوم .السياسية .جامعة

بسكرة .العدد . 06 أفريل . 2010 ص89

أو التنفيذ¹ ، و يتم تنصيب هذه اللجان عن طريق المداولة و يجب أن تتضمن تشكيلتها على تمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي²، و فور تنصيبها يتم إختيار رئيسها من بين أعضائها³ ، و تجتمع بناء على إستدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، و يمكن اللجوء إلى الإستعانة بأي شخص يستطيع بحكم إختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة. و اللجان نوعان دائمة و مؤقتة:

• اللجان الدائمة:

و هي المذكورة بنص المادة 31 من القانون 11 - 10 و يتراوح عددها من 03 إلى 06 لجان بالنظر للتعداد السكاني بالبلدية، و تسهر على المسائل التالية:

- الإقتصاد و المالية و الإستثمار .
- الصحة و النظافة و حماية البيئة .
- تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية .
- الري و الفلاحة و الصيد البحري
- الشؤون الإجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب .

• اللجان المؤقتة:

وهي لجان ينشئها المجلس تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كالتحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو بتجاوزات في إحدى المصالح التابعة للبلدية.

وعلى الرغم من أهمية اللجان في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل و التخصص و توفير الجهد و الوقت للأعضاء و توزيع مجال المشاركة، إلا أن جل أعمالها ذات طبيعة إستشارية وقتية فهي إستثنائية للمجلس و غير ملزمة فبإمكانه العمل بما توصلت إليه كما بإمكانه رفضه.

¹ د. /خالد سمارة الزغيبي .تشكيل الجالس المحلية و أثرها على كفايتها في الإدارة المحلية .الطبعة3 . دون دار نشر 1993 .

² المادة 35 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

³ المادة 36 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

و عليه فهي لا تغدو أن تكون إلا مجرد جهات إستشارية وفقا لمبدأ التنظيم الإداري و هو كل ما تأخذ به جل النظم الإدارية¹

الفرع الثالث سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة المهام الموكلة إليه، بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات، و لا يوجد مجال للعمل الفردي، كما تتم هذه المداولات بأسلوب ديمقراطي حديث إذ تخضع جميع القرارات قبل صدورها إلى عمليات البحث و التقصي و جمع البيانات² و يحكم نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي العديد من القواعد أهمها:

أولا: الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05 أيام)³ أي ستة دورات عادية في السنة، و يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب . من الوالي⁴

تجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد 11 - 10 المتعلق بالبلدية زاد في عدد الدورات العادية إل 06 دورات في السنة عكس القانون القديم الذي حددها ب 04 دورات، مرة كل ثلاث أشهر. و يعقد المجلس دوراته بمقر البلدية إلا في حالة قاهرة معلنه تحول دون ذلك، فيمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵

ثانيا: المداولات:

إن أول مسألة يبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها الذي يكون بالتشاور مع الهيئة التنفيذية⁶ ، و القاعدة أن تجري المداولات و تحرر باللغة العربية و تكون

¹ أحمد بوضياف .الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية. المؤسسة الوطنية للكتاب .:الجزائر . 1989 .ص340

² حسين مصطفى حسين .الإدارة المحلية المقارنة . ط .2. المطبوعات الجامعية .:الجزائر. 1989.ص158

³ المادة 16 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁴ المادة 17 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁵ المادة 19 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

⁶ المادة 20 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، و في حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا.

و لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، إذ لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق (05) خمسة أيام على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹

و تكريسا لمبدأ الديمقراطية و الشفافية و تجسيدا لمبدأ الرقابة الشعبية، فإن جلسات المجلس تكون علنية و مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة²، إلا في حالتها:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين .

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .

و في إطار الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، سلطة ضبط نظام المداولات و المحافظة على النظام داخل الجلسة، حيث أجاز المشرع الجزائري للرئيس طرد أي شخص غير منتخب يعرقل سير المناقشة في الجلسة و هذا بعد إنذاره.

¹ المادة 23 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

² المادة 26 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية

المبحث الثاني: اتجاهات ترشيد الحكم المحلي من خلال قانون البلدية

انطلاقاً من كون البلدية شخص معنوي عام فإن وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي تترتب عن كونها كذلك، و قد عهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة التمثيل و التعبير عن إرادة البلدية.¹

و ذلك من خلال منحه للصبغة التنفيذية لكل أعمال المجلس الشعبي البلدي المكتوبة حيث يجسدها على أرض الواقع و حتى يتمكن من الأداء الجيد للاختصاصات المنوطة بمنصبه فقد أعطاه المشرع جملة من الوسائل التي تختلف عن بعضها، فمنها الوسائل القانونية و منها الوسائل الإدارية و منها الوسائل البشرية و المالية، و هو ما سنعرضه فيما يلي:

المطلب الأول: الوسائل الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي

منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الوسائل تحت تصرفه لتسهيل عليه أدائه لوظائفه، و سنعرض هذه الوسائل كالتالي:

الفرع الأول: الوسائل القانونية

بما أن نشاط الهيئات المحلية كغيرها من الهيئات الإدارية يأخذ عدة أشكال منها القرارات الإدارية، و العقود الإدارية، و هذا دائماً لضمان سير المرفق العام بانتظام و اطراد. و هكذا الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فله أن يصدر قرارات فردية أو تنظيمية في سبيل ممارسته لمهامه و أدائها على أكمل وجه. حيث يتمتع في هذا الخصوص بسلطات مقيدة و أخرى واسعة في مجال إصداره لقراراته و تنفيذها.

أولاً: السلطات المقيدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يلزم المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع القرارات التي يقيده بها القانون، حيث يقوم بصفته رئيساً للمجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات العادية و الاستثنائية للمجلس و يحرص على ترأسها.²

¹ - أ/ بو عمران عادل ، مرجع سابق، ص 84.

² - طبقاً للمادة 79، قانون البلدية 10/11 مرجع سابق.

و كذلك السهر على إعلام الجمهور عن طريق نشر أعمال و مداولات المجلس في الأماكن المخصصة لذلك.¹

بالإضافة إلى قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ مداولات المجلس.² و نشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تثبت معارضة مصالحه الشخصية مع مصالح البلدية لا يمكنه تنفيذ قرارات ناجمة عن مداولة أو حتى قيامه بتمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة، و هو ما ورد صراحة في نص المادة 3/84 من قانون البلدية المعمول به.

ثانيا: السلطات التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي من الناحية النظرية بسلطات في تقدير ملائمة اتخاذ القرارات خاصة فيما يخص صلاحية تمثيله للبلدية، فهو يقوم بجميع الأعمال التي تخص تسيير البلدية لوحده لأن قانون البلدية قد منحه منصب رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية المادة 15 من قانون البلدية، و إن كان قد نص نفس القانون على ضرورة وجود عدد من النواب لمساعدته في أداء مهامه الواسعة.

و لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية تفويض إمضائه لكن دون تفويض اختصاصاته لصالح نوابه لكن في حدود المهام الموكلة لهم.³

ثالثا: تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

أكد قانون البلدية 10/11 على أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا تصبح قابلة للتنفيذ قابلة للتنفيذ ما لم يتم إعلان كافة المعنيين بها و ذلك بالطرق التالية:

- 1 عن طريق النشر: كلما تضمنت هذه القرارات أحكاما عامة.
- 2 عن طريق الإشعار الفردي بكل الوسائل القانونية: و ذلك في الحالات الأخرى التي لم تتضمن فيها هذه القرارات أحكاما عامة و كانت تتسم بالصفة الفردية.⁴

¹ - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قرطي، الجزائر، د.ط، 2001، ص 231.

² - طبقا للمادة 800، قانون البلدية 10/11.

³ - المادة 86، المادة 3/70، و المادة 96، نفس المرجع السابق.

⁴ - طبقا للمادة 97، المرجع نفسه.

و تنفيذ القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي، و ذلك وفقا لنص المادة 99 من قانون البلدية السابق ذكره فإن كل الأجل تسقط في الحالات الإستعجالية. وقد خصص المشرع عقوبات ردعية أقصاها الحبس لمدة 5 سنوات فيما يخص عدم تنفيذ القرارات الإدارية-الخاصة بحفظ الأمن العام- وذلك ما ورد في المواد 97،98،99، من الأمر رقم 156/66.¹

الفرع الثاني : الوسائل الإدارية

من الناحية الإدارية- فقد منح المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات أهمها: سلطة تمثيل البلدية بنائب ينوب عنها ويتصرف باسمها ويمثلها في جميع مواقف الحياة المدنية والإدارية- وذلك بتوافر شروط معينة، وقد أسندت له رئيس المجلس الشعبي البلدي. كذلك مهمة تمثيل البلدية في كل الاحتفالات والتظاهرات الرسمية والمراسيم التشريعية وذلك وفقا لنص كل من المادتين 77 و78 على التوالي من قانون البلدية 10/11.

بالإضافة إلى أن القانون البلدي نفسه قد أكد على ضرورة تمثيل الرئيس لهيئة البلدية أمام الجهات القضائية، ماعدا الحالات التي يتعلق فيها الأمر بالمصلحة الشخصية له المجلس الشعبي البلدي حيث ورد في المادة 84 من القانون البلدي السابق الذكر ما يلي "عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية باسمه الشخصي (...). يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي احد أعضائه لتمثيل البلدية أمام القضاء أو عند إبرام العقود".

الفرع الثالث : الوسائل البشرية

توضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة البلدية بأكملها، حيث يقوم بوضع الهيكل التنظيمي لها، وكذا مخطط تسيير مستخدمي البلدية وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث يعتبر الرئيس الأعلى في البلدية.² تقوم إدارة البلدية التي يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنظيم نشاطات التكوين وأطوار تحضير المسابقات المتعلقة بالحصول على الوظائف في البلدية .

¹ - الأمر رقم 156/66، مؤرخ في 8 جوان 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

² - طبقا للمادتين 125- 126، قانون البلدية 10/1 المرجع السابق.

كل هذا تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقوم كذلك بإصدار قرار استنادا إلى مداولة المجلس فيما يخص تحديد عدد المناصب العليا التي تقدر حسب مقتضيات كل بلدية، وقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الشأن يخضع لموافقة السلطة الوصية، وهو ما أكده المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المؤرخ في 02 فبراير 1991.¹

كما يقوم بتنظيم مصالح البلدية وتطويرها والرقابة على جميع أعمالها ووسائلها ويتخذ جميع الإجراءات الخاصة بتنظيم المرور والتدابير الخاصة بالمحافظة على الطرقات وصيانتها، ويعمل على ضبط نظام الطرق داخل المحيط العمراني، ويمكن أن نفسر بعض هذه المهام وذلك نظرا لأهميتها وارتباطها العادي بتسيير البلدية حيث تظهر سلطة ومسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي بوضوح .

الفرع الرابع: الوسائل المالية

نص قانون البلدية صراحة و ذلك في المادة 81 منه أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية لأنه يعتبر الأمر بالصرف.

حيث يعمل على تنظيم نفقات البلدية و القيام بالصفقات العمومية مع العلم أنه مسؤول عن حفظ جميع ممتلكات البلدية، و سنفصل فيما سبق على الشكل التالي:

أولا: تسيير ميزانية البلدية

يتوقف الاستقلال الحقيقي للهيئات المحلية على قدرتها على تكوين موارد مالية ذاتية و تحديد مجالات إنفاقها.²

و باعتبار البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية فهي تخول قانونا بأن تستقل ماليا عن باقي الأجهزة الإدارية.³

و هذا ما يمكنها بأن تصبح حائزة على ميزانية خاصة بها.

¹ - طبقا للمادتين 17 - 118، المرسوم التنفيذي رقم 26 /91 مرجع سابق.

² - سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة، للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتممية، جامعة الدول العربية، مصر، 2009، ص 58.

³ - طبقا للمادة 01 قانون البلدية 10/11 مرجع سابق.

و قد عرف القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة الميزانية على أنها: "الوثيقة التي تقدم للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات الرأسمالية و ترخص بها."¹

أما قانون البلدية رقم 10/11 فقد تناول تعريف ميزانية البلدية: " هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية ، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار."²

1 - إعداد ميزانية البلدية: نص القانون البلدي في مادته 180 أن الأمين العام للبلدية يتولى تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد الميزانية و يقدم إلى المجلس للمصادقة عليه، و تتم عملية التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها.

أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها.³

1- بالنسبة للميزانية الأولية: قبل تقدير النفقات والإيرادات، يطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلسلة من الوثائق وهي:

* الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة.

* وضعية أجر الموظفين.

* وضعية القسط السنوي للاقتراضات.

* وضعية الإعانات الممنوحة.

* استعمال التجهيزات الجديدة.

* العقود والصفقات التي نجمت عنها الإيرادات و النفقات

و في مجال التطبيق: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير إيرادات فرع التسيير و التجهيز، و يقوم بمقارنة و تقدير نفقات قسمي التجهيز و التسيير، يقارن النفقات و الإيرادات و يحدد الموارد الإضافية التي سوف تمول الفرق بين المداخيل و المصاريف.⁴

¹ طبقا للمادة 03 قانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة نفس المرجع.

² طبقا للمادة 176 قانون البلدية 10/11.

³ المادة 181، المرجع نفسه.

⁴ بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية، جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ص 62.

2 بالنسبة للميزانية الإضافية: يدمج رئيس المجلس الشعبي البلدي نتائج الحساب الإداري الذي يبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة.

و يبين وضعية البرامج الواجب إتباعها و التي سوف يتم تصحيحها في الميزانية الإضافية ، تضمن هذه الأخيرة الربط بين سنة و أخرى، زد على ذلك أنها تصحح و تضبط توقعات الميزانية الأولية، فإنها أخيرا تدمج قرارات المجلس الشعبي البلدي اللاحق للتصويت على الميزانية الأولية، مثل فتح الاعتمادات المالية السابقة، و تلبية الحاجات غير المتوقعة.¹

ب تنفيذ ميزانية البلدية: بعد المصادقة على الميزانية الخاصة بالبلدية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعملية التنفيذ، و المتمثل في تحصيل الإيرادات و صرف النفقات حسب التقديرات المسجلة في الميزانية باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف.²

و الأمر بالصرف هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة بالنسبة للمصلحة أو المؤسسة العمومية التي يكون على رأسها، و يمكن القول أنه كل شخص مؤهل لإثبات الدين.³

فالأمر بالصرف لا يعتبر أمرا ماليا بل مسير رئيسي أو ثانوي حسب المخطط الإداري وأما الوظيفة المالية ما هي إلا مكملة للوظائف الأخرى.

ورئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية المتعلقة بالبلدية حيث يقوم بتحصيل مجموع إيراداتها المقررة عن طريق الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل ومنه يمكن القول أن عملية تنفيذ الميزانية تمر بالمراحل التالية:

1 مرحلة الالتزام: يعرف الالتزام على انه تصرف قانوني يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمرا بالصرف، والالتزام نوعان:

أ- الالتزام القانوني: وهو قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالالتزام بدين (إنشاء دين).

ب- الالتزام المحاسبي: يقوم بالصرف بالتأكد من كفاية الإعتمادات لتسديد النفقة.

2- مرحلة التصفية: و يتم فيها التأكد من انجاز العمل المتعلق بالنفقة، ثم تحدد القيمة الدقيقة للدين، و تتم بطلب من الدائن أو عن طريق وثائق صادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ - بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 62.

² - المادة 26، القانون البلدي رقم 21/90، مؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية (ج ر).

³ - المادة 23-26، نفس المرجع السابق.

3- مرحلة الأمر بالصرف: هي المرحلة الأخيرة التي يقوم بها الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية، و هو عبارة عن قرار كتابي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي و يتم ذلك بتحرير حوالة لصالح الدائن، و تعود صلاحية إعداد الحوالات لرئيس المجلس الشعبي البلدي و في حالة رفض هذا الأخير لإعدادها لتغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل يقوم الوالي باتخاذ قرار آخر ليحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك طبقا للتشريع المعمول به.¹

و أكد قانون البلدية على إمكانية امتداد تنفيذ ميزانية البلدية للسنة المدنية إلى غاية: 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية و دفع النفقات.

31 مارس بالنسبة لعملية تصفية المداخل و تحصيلها و دفع النفقات و يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي و بعد نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية بإعداد الحساب الإداري للبلدية و يعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.²

ثانيا: الصفقات العمومية

إن الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة تبرم وفقا للشروط المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي المنظم للصفقات العمومية، قصد انجاز الأشغال واقتناء اللوازم و الخدمات و الدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة.³

إن موضوع الصفقات العمومية يكتسي أهمية قصوى تظهر من خلال تعدد أدوارها باعتبارها أداة بواسطتها يتم انجاز الأشغال العمومية و تسليم التوريدات و القيام بالخدمات.⁴

و لما كان للصفقات العمومية علاقة بالخزينة العمومية، و جب إخضاع الإدارة لطرق خاصة تتعلق بإبرام الصفقات.⁵

لذلك فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف قانونا بعملية التحضير الأولي باتخاذ جملة من الإجراءات لجعل المشروع ناضجا و كاملا للتنفيذ و يساعده في ذلك لجنة البلدية للصفقات التي

¹ طبقا للمادة 203، قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق.

- طبقا للمادتين 187، 188، نفس المرجع.²

³ المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 4 جويلية 2002، المعدل والمتمم المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (الجريدة الرسمية ج.ج/ العدد 52، المؤرخ في 28/07/2002).

⁴ يحيوي بشره، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أبو قره، بومرداس، ص 6.

⁵ قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 3، 2008، ص 1.

تتأسس طبقاً للمادة 137 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 و تقوم بمراقبة الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية لحسابها و في حدود مالية معينة و تتشكل كما يلي:

* رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيساً.

* منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي.

* ممثل المصلحة المتعاقدة.

* مصلحة الميزانية و مصلحة المحاسبة.

* ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية.

* ممثل المصلحة التقنية المعنية بالخدمة.¹

و قد ورد صراحة في المرسوم الرئاسي رقم 236/10 أن صفقات البلدية لا تصح و لا تكون نهائية ما لم توافق عليها السلطة المختصة و المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يمكنه أن يفوض صلاحياته في هذا المجال إلى المسؤول أو المسؤولين المكلفين بتحضير الصفقات و تنفيذها، و هذا تطبيقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.²

و بالرجوع إلى قانون البلدية نجده قد أكد على ضرورة خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة المجلس في قيامه بإبرام الصفقات و الإجراءات و قبول الهبات و كذا في قيامه بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها.³

المطلب الثاني : دور قانون البلدية 10 - 11 في تجسيد الحكم المحلي

لعل ذلك يتجلى بوضوح من خلال إدراج مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية، الأمر الذي من شأنه أن يتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات على المستوى البلدي وتابعة تنفيذها، كما يكون إطاراً ملائماً لتدخل المواطنين في تحديد أولويات التنمية على المستوى المحلي.

ما يهمنا في هذا المقام هو مدى مساهمة هذه المشاركة في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين ومن خلاله الحفاظ على البيئة، موازاة مع الحركة التنموية الواسعة التي تعرفها البلاد منذ 1999، في ظل الوفرة المالية التي عرفتها البلاد، نتيجة ارتفاع أسعار البترول على الخصوص¹

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (الجريدة الرسمية ج.ج/ العدد 58، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010).

- المادة 08، مرسوم رئاسي رقم 236/10 مرجع سابق.²

³ - المادة 82، قانون البلدية رقم 10/11.

الفرع الأول : الاتجاه نحو تشجيع العمل الجوّاري وتوسيع الحوار مع المواطنين

لقد كانت من الأسباب الرئيسية التي دفعت بالمشروع الجزائري إلى إدخال تعديلات جوهرية على قانون البلدية هو ضعف العمل الجوّاري للمجالس المنتخبة، وغياب الحوار مع المواطنين، مما أدى إلى تدني الإطار المعيشي للمواطن، خاصة في الوسط الحضري؛ فرغم ما بذلته الدولة من مجهودات في مجال التنمية إلا أنها كانت تقابل دائما بعدم الرضا من طرف المستفيدين²، ولعل الاحتجاجات المستمرة وعدم قدرة المنتخبين المحليين على حلها خير دليل على ذلك³.

1. عجز نظام الانتخابات عن إفراز تمثيل حقيقي للمواطنين

مهما تعددت نظم الانتخابات⁴، إلا أنها تبقى قاصرة عن إفراز أغلبية واسعة ممثلة لجميع المواطنين، خاصة على مستوى المجالس المنتخبة المسيرة للجماعات المحلية، لذلك فقد برز تنامي لممارسات جديدة من شأنها سد النقائص الناجمة عن قلة التمثيل هذه.

في هذا الإطار فقد تمت الموافقة من طرف البلديات الفاعلة في أوروبا على "ميثاق أوربي لحقوق الإنسان في المدينة"، يركز على ترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية التي تسمح للمواطنين بالمساهمة في تسيير مدنهم وأحيائهم⁵.

ففي فرنسا هناك اليوم طرق متعددة تمكن المواطنين من اكتساب حق الإطلاع والنظر في المسائل المحلية خاصة ما يتعلق منها بتهيئة المدن، وقد امتد ذلك إلى الجانب الثقافي والاجتماعي، حيث تتركز مشاركة المواطنين على مستوى الأحياء التي تعتبر المكان الحقيقي الذي تتجسد فيه الحياة اليومية، ففي مدينة سان دونيس SAINT-DENIS مثلا، عندما تتوى البلدية إقامة مشاريع هامة، فإنها تلجأ إلى استشاره السكان المعنيين، وعلى الرغم من عدم إلزاميتها، فإن هذه

¹ -تم ضخ أموال طائلة في المخططات التنموية المجسدة لبرنامج رئيس الجمهورية والتي فاقت 300 مليار دولار، حيث تم الشروع في برنامج تنموي شامل ميزته بعض المشاريع العملاقة وعلى رأسها الطريق السيار شرق غرب ومد خطوط السكة الحديدية، إضافة إلى مشاريع البناء والتعمير التي مست مختلف مناطق الوطن.

² من عرض أسباب مشروع قانون البلدية لسنة 2011.

³ تشير بعض الإحصائيات إلى أن قوى الأمن تدخلت 2700 مرة لفض الاحتجاجات ووقف المسيرات خلال الأشهر الثلاثة الأولى من سنة 2011، وهو ما يمثل ثلاث مرات تدخلاتها في سنة 2010.

⁴ من أبرز هذه النظم نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي والنظام المختلط الذي يزاوج بين التمثيل النسبي عن طريق القوائم ونظام الفردي.

⁵ تمت الموافقة على هذا الميثاق بمدينة سان دونيس الفرنسية في شهر ماي 2000.

الآراء ورغم طابعها الاستشاري، تؤثر كثيرا على القرار النهائي للبلدية، ليس هذا فقط، بل أن لجان الأحياء بهذه البلدية تحولت إلى ما يشبه اللجان الاستشارية التي يمكنها إيداع اقتراحات إلى المجلس المحلي¹.

إن البحث عن أكبر تمثيل للمواطنين الذي لم تعد تحققه الانتخابات هو الذي دفع للاهتمام بلجان الأحياء، كما لجأت بلديات أخرى إلى وضع مواقع على الانترنت يمكن للمواطنين الدخول إليها وإبداء آراءهم وإنشغالاتهم المتعلقة بشئونهم المحلية²

2. قانون البلدية لسنة 2011 ومواكبة تطور المجتمع

على الرغم من الأهمية التي أعطيت للبلدية بعد الاستقلال مباشرة، باعتبارها إطارا لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، إلا أن التطورات التي عرفها المجتمع الجزائري من جهة، والحقائق التي أفرزتها الممارسة من جهة أخرى، خاصة في ظل التعددية الحزبية، إضافة إلى التحولات التي يعرفها العالم، جعلت من الضروري "الانتقال إلى مرحلة نوعية أخرى في تنظيم وسير وإدارة البلدية... في اتجاه يجعل منها أحد الفاعلين في الإصلاحات المباشرة من طرف الدولة في كل أبعادها"³، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال:

- عصرنة التسيير البلدي، حتى يتماشى مع التطورات التي يعرفها المجتمع؛
- إصلاح الجباية والمالية المحلية، بغية توفير الموارد الكافية، وترشيد النفقات، واستغلالها في تحقيق التنمية المحلية؛

- دعم برامج تكوين المنتخبين والأعوان البلديين، حتى يتأقلموا مع التحديات التي تواجه البلديات، خاصة إذا علمنا أن 39% منهم ذوا مستوى عال⁴.

في انتظار تحقيق هذا البرنامج الإصلاحي الواعد، جاء قانون البلدية لسنة 2011 ببعض الحلول لتجاوز النقائص التي اعترت قانون البلدية لسنة 1990، آخذا بعين الاعتبار التطورات التي عرفها

¹ OLIGA Victor, premières victoires de la démocratie participative, Le Monde diplomatique, mars 2001, p. 22-23.

² OLGA Victor, op. cit, p. 22-23.

³ من عرض أسباب مشروع قانون البلدية لسنة 2011.

⁴ من تدخل وزير الداخلية خلال عرض مشروع قانون البلدية أمام المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس، رقم 205، المؤرخة في 28 مارس 2011، ص 8،

المجتمع الجزائري، كما أن التعديلات المقترحة، وتماشيا مع مشروع الإصلاح السياسي والدستوري الذي تعرفه البلاد، جعلت من المواطن جوهر هذه التعديلات، سواء بإشراكه في تحديد خيارات التنمية المحلية، أو بفتح مجال القيادة والتسيير للأجيال الجديدة من النساء¹ والشباب تم توسيع حطوط مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة بتبني نظام الحصص الاجباري أو (الكوتا)، وفقا للآليات التي حددها القانون العضوي رقم 12-03، المؤرخ في 12 جانفي 2012، كما يعطي قانون الانتخابات الأولوية للشباب بترجيح كفة المترشح الأصغر سنا عند تساوي الأصوات بين القوائم المتنافسة على احد المقاعد المتبقية².

فالرغبة في إشراك المواطن المعني بالتنمية أضحت ضرورية، بما أنه أصبح "أكثر تعلمًا، أحسن إطلاعًا وأكثر تطلعًا، لديه آراء واقتراحات متعلقة بتسيير بلديته"³. ولعل ذلك يبرز من خلال إقرار مبدأ الديمقراطية التشاركية، التي يتيح تطبيقها مجالات واسعة للمواطنين من خلال مؤسسات المجتمع المدني التدخل ليس فقط للمشاركة في اتخاذ القرار، وإنما في متابعة تنفيذه، خاصة في الأمور التي ترتبط بحياته اليومية، أو لها تأثير عليه.

الفرع الثاني : إدراج مبدأ التشاركية

لقد كانت الآليات الوحيدة المتاحة لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، والتي كان ينص عليها كل من قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، مقتصرة على إمكانية مشاركة المواطنين في مداورات المجالس المنتخبة بشروط محددة، وتحت رقابة رئيس المجلس ووفقا لسلطته التقديرية، بالإضافة إلى إمكانية استعانة اللجان المحلية التابعة للمجالس المنتخبة بذوي الخبرة، للاهتمام بآرائهم، بالنظر إلى طابعها الاستشاري على الرغم من عدم إلزاميتها فإن آراء المواطنين تؤثر كثيرا على القرار النهائي، وبهذا تحولت لجان الأحياء إلى لجان استشارية تتميز بقوة اقتراح للبلدية⁴. غير أن عدم الاستقرار السياسي، وحالات الانسداد التي عرفت كثير من المجالس المحلية المنتخبة، والناجمة بالخصوص عن تضارب مصالح المنتخبين المشكلين للمجلس المحلي،

¹ أنظر القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012، والمتضمن توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

² القانون العضوي رقم 12-03، المؤرخ في 12 جانفي 2012

³ من عرض أسباب مشروع قانون البلدية لسنة 2011.

إضافة إلى ضعف التمثيل،¹ دافعا قويا للسلطات العمومية لتبني مبدأ الديمقراطية التشاركية، الأمر الذي من شأنه أن يتيح لأكبر شريحة من المواطنين بأن يكون لهم دور في تحديد أولويات التنمية، ولا يتأتى ذلك إلا بإشراك أكبر للحركة الجمعوية في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي.²

إن البحث عن السبل التي من شأنها السماح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم المحلية، فرضه الواقع، خاصة إذا عرفنا أن الجزائر ومنذ الإصلاحات السياسية التي عرفتها البلاد بعد حوادث أكتوبر 1988، شهدت حركة نشطة لتنامي المجتمع المدني؛ فقد بلغ عدد الأحزاب المعتمدة المشاركة في الانتخابات التشريعية لسنة 2012 حوالي 40 حزبا، بعد أن كانت في نهاية سنة 2000، 28 حزبا، ليزداد عددها بشكل، كما بلغ عدد الجمعيات المعتمدة في الجزائر سنة 2011 حوالي 90 ألف جمعية، منها ألف جمعية فقط تنشط على المستوى الوطني والباقي جمعيات محلية أو جمعيات أحياء، علما أن نصف هذه الجمعيات أوقفت نشاطها أو لا تنشط إلا في المناسبات.³

لقد أصبحت الحكومات الجزائرية المتعاقبة، وبالأخص تلك التي تقلدت الحكم منذ بداية الألفية الجديدة، تولي عناية كبيرة لإشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، واعتبرت ذلك من دعائم الحكم الراشد،⁴ وقد سبق لرئيس الجمهورية في خطابه الموجه للأمة في 15 أبريل 2011، التأكيد على دور الحركة الجمعوية باعتبارها "فضاءات للتحكيم والوساطة بين المواطنين والسلطات العمومية"، مبينا أن ذلك لن يتأتى دون "توسيع وتوضيح مجالها وأهدافها ووسائل نشاطها

¹ -cf, Olga Victor, premières victoires de la démocratie participative, Le Monde diplomatique, mars 2001, p. 22-23.

² لم تستطع النظم الانتخابية رغم تعددها إفرار مجالس منتخبة تمثيلية لجميع فئات المجتمع، وذلك لضعف المشاركة في الانتخابات على الخصوص، مما يجعل البحث عن حلول لتجاوز هذا النقص ضروريا، وعلى رأسها الاستماع إلى المجتمع المدني.
³ عرفت الساحة السياسية ظهور عدد كبير من الأحزاب قبيل الانتخابات التشريعية والمحلية المقررة سنة 2012، وقد كان هذا استجابة لرغبة رئيس الجمهورية، وتطبيقا للقانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، والمعدل لقانون 1997، وهذا ما سمح لحوالي 40 حزبا من المشاركة في الانتخابات التشريعية لسنة 2012.

⁴ من تدخل وزير الداخلية والجماعات المحلية أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض قانون الجمعيات لسنة 2012، كما أكد في نفس الوقت على أن قانون الجمعيات لسنة 1990 "كان يحوي العديد من الثغرات ما سمح بتفاقم عدد الجمعيات دون أن تجتمع فيها الشروط الضرورية"،..

وتنظيمها"¹، حتى تقوم بدورها في ملئ الفضاء الذي يفصل بين السلطة والمواطنين؛ داعيا في نفس الوقت الحركة الجموعية "إلى تكثيف المبادرات التي تخولها رسالتها من خلال الانخراط من الآن ضمن هذا المنظور"²، وقد كان هذا كان دافعا قويا لإعادة النظر في القانون المتعلق بالجمعيات.³

لقد اعتبر المشرع من خلال قانون البلدية الجديد، توسيع مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي عبر استشارتهم في أولويات التنمية المطلوبة على مستوى البلديات من بين أولوياته؛ على اعتبار أن المواطن أصبح من حقه إبداء آراء واقتراحات متعلقة بتسيير بلديته"⁴، لذلك كله، كان تبني مبدأ استشارة المواطنين حول خيارات أولويات التهيئة والتنمية البلدية من ضمن أهم النقاط التي تضمنها قانون البلدية الجديد.⁵

إن هذا التوسيع لمشاركة المواطنين في أولويات التنمية المحلية، من شأنه أن يساهم في فرض رقابة على المشاريع التي تعتمد المجالس المحلية تنفيذها، مما يجعلها حريصة على مراعاة الملاحظات والآراء التي تبديها مختلف مكونات المجتمع المدني المحلي مستقبلا؛ خاصة في المجالات المرتبطة بالإطار المعيشي للمواطن ولتأثيرات التي من شأنها أن تنعكس على حياته اليومية وصحته بالخصوص وعلى رأسها التأثيرات البيئية.

في هذا الإطار فقد جاء في عرض أسباب تعديل قانون البلدية لسنة 2011 على أن المجالس المحلية ستصبح ملزمة "بالاستماع للمواطنين وفي نفس الوقت يقوموا بدور المستشار والمراقب للهيئة التنفيذية"؛⁶ علما أن الاستشارة لم تعد مباشرة فقط بل يجب أن تستخدم فيها جميع وسائل الاتصال الحديثة خصص الباب الثالث من هذا القانون لمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، فقد نصت المادة 11 من هذا القانون على أنه "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير

¹ - برنامج الحكومة المعروض على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني،

رقم 180 المؤرخة في 31-01-2000، ص 3-13.

² - من خطاب رئيس الجمهورية في 15 أبريل 2011.

³ - من خطاب رئيس الجمهورية في 15 أبريل 2011.

⁴ - أنظر القانون رقم 06/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتضمن قانون الجمعيات.

⁵ - من عرض أسباب تعديل قانون البلدية لسنة 2011.

⁶ -

لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، وهو ما من شأنه أن يسمح بالاستماع إلى شريحة واسعة من المواطنين، خاصة فئة الشباب منهم التي تتقن التعامل مع وسائل الاتصال الحديثة وعلى رأسها مواقع التواصل الاجتماعي.

الفرع الثالث: مساهمة المواطنين في تحسين الإطار المعيشي والحفاظ على البيئة

تلعب الجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية، باعتبارها الجماعة القاعدية في التنظيم الإداري للبلاد،¹ دورا مهما في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين والحفاظ على البيئة، ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات العديدة التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسته في هذا المجال نصت المادة 88 من قانون البلدية على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، كما اعتبرته المادة 94 مكلفا بالحفاظ على النظام العام...ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، والسهر على نظافة العمارات واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية والوقاية منها، والسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.² ولو أن ضعف الموارد المالية في كثير من الأحيان، وقلة مساهمة المواطنين وعدم تعاونهم مع السلطات المحلية، يساهم بشكل كبير في عدم قدرة كثير من البلديات على القيام بدورها على أحسن ما يرام.

1. تحسين الإطار المعيشي للمواطن

إذا كانت المجالس المحلية، والبلدية منها على الخصوص، مطالبة بتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، بواسطة ما تمتلكه من صلاحيات، فإن هذا لا يتحقق إلا بمساهمة من المواطنين أنفسهم، من خلال وعيهم باستحالة تحسين هذا المحيط في غياب مشاركتهم الفعلية، حيث أن جهود المجالس المحلية تبقى دون جدوى إذا لم ترافق بجهد المواطنين أنفسهم.

فالمجالس المحلية مطالبة بتهيئة المحيط والبيئة التي يعيش فيها المواطن، ويتجلى ذلك على الخصوص بتسيير النفايات المنزلية تسييرا علميا وصحيا، بجمعها في أوقات مناسبة ووضعها في الأماكن المخصصة لذلك، خاصة بإنجاز مراكز تقنية للردم وإعادة رسكلتها وتدويرها كلما اتاحت

¹ تنص المادة 15 من دستور 1996 على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

² نصت المادة 88 من قانون البلدية 10- 11

الوسائل المتوفرة لدى البلديات ذلك، والتعامل مع النفايات الاستشفائية وفق الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على البيئة وصحة المواطن، وتجنب تسربها في الفضاءات ذات الاتصال المباشر بالمواطنين، كالمياه الصالحة للشرب والأراضي الفلاحية، تقاديا للمخاطر التي قد تتجم عن ذلك. كما على البلديات أن لا تغفل عن تهيئة المساحات الخضراء لإضفاء طابع جمالي على المدن دون الإخلال بالأحكام التشريعية المعمول بها والمتعلقة بالعمران، وع مراعاة اعتبارات حماية البيئة، تصنف الغابات الصغيرة والحدائق العمومية والمساحات الترفيهية، وكل مساحة ذات منفعة جماعية تساهم في تحسين الإطار المعيشي¹، وتوفير السكنية وتجنب الضوضاء التي من شأنها إزعاج المواطنين، وهي جزء من مهام الضبط الإداري الذي تتمتع به المجالس المحلية في إطار حفاظها على النظام العام يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي:

-السهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية،

- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة؛

كما تتكفل البلدية وفقا للمادة 124 في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن وفي

حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما بتهيئة المساحات

الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ

غير أن كل هذه المتطلبات الضرورية لحياة لائقة للمواطنين لا يمكن تحقيقها في ظل غياب كلي للمواطنين الذين عليهم المساهمة من خلال العمل التطوعي فرديا كان أو جماعيا، عبر مؤسسات المجتمع المدني، خاصة من خلال الالتزام بالمحافظة على نظافة أحياءهم ومدنهم، واقتراح الحلول الملائمة لتحقيق ذلك ومتابعة تنفيذ قرارات المجالس المحلية الرامية لتحسين الإطار المعيشي.

2. دسترة الحق في بيئة نظيفة

نظرا لاتساع المجالات التي يحتويها مصطلح البيئة²، فقد أصبح من الحقوق التي تحتل مكانة هامة في الدساتير الحديثة، لارتباطها بحقوق الإنسان³ على اعتبار أن تدهور المجال البيئي من

¹-نصت المادة 65 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

²-تنص المادة 4من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على أن البيئة "تتكون من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنباتات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية".

³يصنف الحق في بيئة نظيفة ضمن الجيل الثالث لحقوق الإنسان

شأنه أن يمس بحق الإنسان في الحياة، حيث أن كثيرا من المخاطر الناجمة عن تلوث الهواء والتربة والماء الصالح للشرب والمستعمل للسقي، من شأنها أن تؤدي إلى الوفاة، أو على أقل تقدير، تكون سببا مباشرا للعديد من الأمراض المزمنة، كالسرطان والقصور الكلوي وغيرها، وهذا ليس أقل خطورة من المساس بالحق في الحياة، لما تتطلبه من مصاريف باهضة لمعالجتها، كما أن في انتشارها وتأثيرها على صحة المواطنين، مساس بكرامة الإنسان.

في هذا الإطار فقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 ديسمبر 1990، على أن للأفراد "الحق في العيش في بيئة ملائمة لصحتهم ورفاهيتهم"؛ كما اعتبر الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981 على "حق الشعوب في بيئة مرضية".

هذا التنامي لحق الإنسان في العيش في بيئة نظيفة، دفع بكثير من الدساتير الحديثة إلى تخصيص مكانة هامة لهذا الحق ضمن أحكامها، وعلى رأسها الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أكد في ديباجته على تمسك الشعب الفرنسي بالحقوق والواجبات المنصوص عليها في ميثاق البيئة لسنة 2004 الذي نص على أن "لكل شخص الحق في العيش في إطار بيئة متوازنة وقادرة على ضمان صحته".

وعقب موجة الحراك التي عرفتها كثير من الدول العربية مؤخرا والتي أعقبتها تعديلات عميقة لدساتيرها، لم يتوانى المؤسس الدستوري في هذه البلدان على إدراج الحق في البيئة، على غرار ما ذهب إليه الدستور المغربي لسنة 2011، عندما نص على حق المواطن في الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛ وتنمية مستدامة¹، وهو ما تجسد كذلك في دستور جمهورية مصر العربية، المتوج لثورة 25 جانفي 2011،² والذي أكد على حق المواطن في بيئة صحية سليمة، مع التزام الدولة بصون البيئة وحمايتها من التلوث، وعدم الإضرار بها، والحفاظ على حقوق الأجيال³، وهو نفس الاتجاه الذي يسلكه مشروع الدستور التونسي من خلال تأكيده على حق المواطن في بيئة سليمة ومتوازنة وفي التنمية المستدامة، إضافة إلى التزام الدولة بحماية البيئة، والاستغلال الرشيد للثروات الطبيعية⁴

¹ تنص المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه".

² أنظر المادة 31 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

³ -المادة 63 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012.

⁴ المادة 33 مشروع الدستور التونسي.

3. مساهمة المواطنين في حماية البيئة

أكد الميثاق العالمي للطبيعة على ضرورة إتاحة الفرصة لجميع الأشخاص وفقاً لتشريعهم الوطني للإسهام منفردين أو مشاركين مع غيرهم في صياغة القرارات ذات الصلة المباشرة ببيئتهم، وإتاحة وسائل الانصاف أمامهم إذا لحق بهم ضرر أو تدهور¹ في هذا الإطار مكن المشرع الجزائري مؤسسات المجتمع المدني التي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، من حق المساهمة في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، عن طريق المساعدة وإبداء الرأي والمشاركة في إطار القانون²

لم يكتف المشرع بذلك بل خولها رفع دعاوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة، كما يمكنها التأسيس كطرف مدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية وال عمران ومكافحة التلوث³

علماً أن الدستور الجزائري اعترف للمواطنين بحق إنشاء الجمعيات بل وألزم الدولة بضرورة تشجيع ازدهار الحركة الجمعوية⁴، على اعتبار أن الجمعيات هي تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، يشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها في مجالات عدة لاسيما في المجال البيئي⁵.

إضافة إلى الدفاع عن حقوق المواطنين في المجال البيئي وتحسين الإطار المعيشي، تلعب الحركة الجمعوية الناشطة في هذا المجال دوراً هاماً في الإعلام البيئي، من خلال تنظيم الأيام الدراسية والملتقيات والندوات، وإصدار ونشر النشريات والمجلات والوثائق الإعلامية والمطويات

¹المبدأ 21 من الميثاق العالمي للطبيعة لسنة 1982.

²المادة 35 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³المادتين 36 و 37 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁴المادة 43 من دستور 1996.

⁵المادة 2 من القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالجمعيات.

التي لها علاقة بالبيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين،¹ علما أن الحق في الإعلام البيئي يخول للمواطنين الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرضون لها في بعض مناطق الإقليم وكذا تدابير الحماية التي تخصهم، كما يطبق هذا الحق على الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة.²

ولعل مشاركة المواطنين من خلال الحركة الجمعوية في القرارات المحلية على الخصوص والتي من شأنها أن تسبب تأثيرات على البيئة والإطار المعيشي للمواطنين، تظهر أهميتها أكثر، إذا علمنا أن المجلس الشعبي البلدي يعطي رأيا مسبقا لإقامة مشاريع الإستثمار والتجهيز على إقليم البلدية بهدف حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة، وضرورة موافقته على إنشاء أي مشروع يحتمل أن تكون له انعكاسات وإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية.³

¹المادة 24 من قانون الجمعيات السالف الذكر.

²المادة 9 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³المادة 109 و 114 من قانون البلدية لسنة 2011.

خلاصة الفصل

إن القانون 10-11 المتعلق بالبلدية يعتبر بمثابة قفزة نوعية حاول من خلالها المشرع الجزائري تحسين مستوى الهيئات اللامركزية وتفعيل دور المجتمع المدني و تكريس الشفافية وتعزيز الديمقراطية التشاركية ذلك لكون البلدية عبارة عن وحدة قاعدية في الدولة الجزائرية .
إن هيئات البلدية ملزمة من خلال هذا القانون بفتح الأبواب أمام المواطنين و العمل على تكريس الحوار و مشاركة المجتمع بكل فعالياته في تجسيد الحكم الراشد

خاتمة

خاتمة

إن الدور الذي أتاحه قانون البلدية 10 - 11 فيما يخص تفعيل مجال مشاركة المجتمع المدني لذلك نقول أن وجود الإطار القانوني غير كاف، إذا لم يصاحبه عمل توعوي يبدأ بالمدرسة والمسجد ووسائل الإعلام، حتى تحقق الديمقراطية التشاركية أهدافها خاصة في مجال الحفاظ على البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطن و بالتالي يكون التجسيد الفعلي للحكم الراشد المحلي .

ضمن آليات الديمقراطية التشاركية في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، لا يمكن أن تظهر آثاره في ظل ضعف للحركة الجموعية وعدم إدراكها للدور الهام الذي من المفروض أن تقوم به في هذا المجال.

حيث لا زال الاحتفاء بالبيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطن يكتسي طابعا احتفاليا مناسباتيا، في الوقت الذي يجب أن يكون ذلك العمل متوصلا في كل زمان ومكان، بالنظر إلى المخاطر المحدقة بحياة الإنسان وصحته.

لقد أولت السلطات العمومية من خلال القوانين الصادرة مؤخرا ضمن مشروع الإصلاحات السياسية، خاصة منها تلك المتعلقة بالجمعيات والبلدية، اهتماما كبيرا بتفعيل الحركة الجموعية وتمكينها من المشاركة في اتخاذ القرارات ومتابعتها، غير أن ذلك يبقى دون جدوى في غياب الوعي لدى المواطن أولا ومكونات المجتمع المدني ثانيا، بالمخاطر التي قد تتجم عن تدهور الإطار المعيشي والاعتداءات المتواصلة على البيئة.

كما يمكننا كذلك القول بأن الجزائر كباقي الدول حاولت وضع الركائز القانونية المؤسساتية لتحقيق سياسة الحكم الراشد ، وذلك من خلال العديد من الآليات التي تم إنشائها ، إلا أن إشكالية الدولة الجزائرية تكمن في غياب فعالية الممارسات الواقعية للحكم فمازالت الدولة بعيدة عن الرشادة في التسيير للموارد والإمكانيات الاقتصادية، وهذا ما أدى إلى عدم تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، وهو ما جعل الدولة الجزائرية بحاجة إلى التزام علني بتعزيز الشفافية والتنافسية في إدارة الشؤون العامة وعلى هذا الالتزام أن يكون مشتركا بين الدولة بكل سلطاتها وقطاعاتها مع الشعب من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية وحرية التعبير وكذلك تشجيع منظمات المجتمع المدني والحركات الجموعية وايصال قنوات الحوار بين الإدارة والمواطن، إضافة إلى تطوير القدرات الإدارية وهذا كله لتوجيه هذه الفواعل لمتطلبات التنمية المنشودة، كما تتطلب

تطبيق سياسة الحكم الراشد في الجزائر إلى الأخذ بعدة تدابير وإجراءات أخرى كحماية المصلحة العامة عن طريق إرساء أنظمة وحوافز متعددة تحكم سلوك المؤسسات المختلفة ضمن الحكومة وتشجيع المساءلة الداخلية وإنشاء أجهزة رقابة مستقلة تؤمن وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون، وإصلاح قطاع العدالة وهياكل الدولة والتربية وكذلك تحقيق المزيد من الوفرة المالية، وإن دفعت بعض مشاريع الإصلاح بالدولة إلى فتح المجال للفساد للدخول في بعض القطاعات، إلا أن هذا لا ينفي ضرورة احتفاظها بسيطرتها على أهمها، كما إن الإرادة السياسية وحدها دون وجود إدارة فاعلة غير قادرة على تحقيق أي إنجاز، فغياب المشاركة والشفافية في المجالات الاقتصادية يؤدي إلى ضرر في أوضاع المواطنين القادرين على تصحيح هذه السياسات، لذلك فإن الحكم الصالح هو الذي يتضمن حكما ديمقراطيا فعالا والمشاركة الجماهيرية وتشجيعها على الانخراط في الأنشطة السياسية، فتمكين منظمات المجتمع المدني من تعزيز المشاركة في المؤسسات، وهنا تصبح الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها في إطار من الشفافية والتعاون مع المواطن من حيث تحديد وتوزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك توزيعها بين السلطات الثلاث وجوهر ذلك مدى استعداد هذه السلطة لفكرة توسيع مشاركة الجمهور في العملية السياسية.

قائمة المحتويات

المصادر والمراجع

- الكتب

1. موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1 (بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005)،
2. جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003)،
3. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1 (عمان: دار الثقافة، 2002)،
4. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1992)،
5. السعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999،
6. محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1 (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2000)
7. خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، (عمان: دار الثقافة، 1986)
8. شاب تومه منصور، القانون الإداري، ط1 (العراق: جامعة بغداد، 1980)
9. الفرحان أمل والمعاني أيمن، إدارة المؤسسات العامة، (عمان: الجامعة الأردنية، 2001)،
10. حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، (لبنان: المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، 1983)
11. خالد الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة، ط3 (عمان: دار الثقافة، 1993)
12. نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها 1 (عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2000)
13. مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1990)
14. محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2 (طرابلس: دار البلاد، 1984)
15. إبراهيم فريد عاكوم، إدارة الحكم والعلومة : وجهة نظر اقتصادية، الطبعة الأولى، الإمارات العربية المتحدة: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية للنشر، 2006

16. سمير التنير ،الفقر والفساد في العالم العربي، الطبعة الأولى، بيروت: دار الساقى للنشر
2009،
17. عبد الناصر عباس عبد الهادي ،"الوظيفة الأمنية للدولة بين تحديات العولمة ومتطلبات
أحمد علي خضر، الشفافية كأحد مبادئ الحوكمة في قانون الشركات، الطبعة الأولى، دار
الفكر الجامعي للنشر 2012
18. محمد غربي وآخرون، التحولات السياسية واشكالية التنمية ، الطبعة الأولى، الجزائر: ابن
النديم للنشر والتوزيع ، بيروت:
19. دار الروافد الثقافية للنشر ،2014،
20. محمد غربي ،العولمة وأثرها على التكامل العربي، د ط، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع،
بيروت: دار الروافد الثقافية للنشر،2014،
21. نعمان عباسي ،"أولويات ترتيب المشهد النخبوي في الجزائر ، مجلة الباحث الاجتماعي،
جامعة- سكيكدة والجزائر ل ، عدد10، سبتمبر 2010
22. أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داوود علوي ،الإصلاح السياسي والحكم الرشيد إطار
نظري، الطبعة الأولى ،عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع ،2012،
23. عمار عوابدي .دروس في القانون الإداري . الطبعة الثالثة .ديوان المطبوعات الجامعية :
الجزائر . 1990 .
24. علاء الدين عشي .شرح قانون البلدية .دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع :الجزائر .
2011
25. أحمد زكي بدوي .معجم مصطلحات العلوم الإجتماعية .مكتبة لبنان .بيروت :لبنان .
1993
26. محمد علي محمد و آخرون .قاموس علم الاجتماع .دار المعرفة الجامعية .الإسكندرية :ج م
ع1995 .
27. خالد سمارة الزغبي .تشكيل الجالس المحلية و أثرها على كفايتها في الإدارة المحلية .
الطبعة3 . دون دار نشر 1993 .
28. أحمد بوضياف .ال هيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية. المؤسسة الوطنية للكتاب .:
الجزائر . 1989 .

29. حسين مصطفى حسين . الإدارة المحلية المقارنة . ط 2. المطبوعات الجامعية . :
الجزائر. 1989

30. قصير مزياني فريدة، مبادئ الفانون الإداري، مطبعة عمار قرطي، الجزائر، د.ط، 2001،

31. سمير محمد عبد الوهاب، الاتجاهات المعاصرة، للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار
الجديدة للحكومة، منشورات المنظمة العربية للتنمية.إ. جامعة الدول العربية، مصر، 2009،

32. قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات
الجامعية، الجزائر، ط 3، 2008 .

مذكرات و رسائل التخرج

1. فاطمة ربابعة، " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية"، (رسالة ماجستير، الجامعة
الأردنية، عمان، 1995

2. وليد خلاف، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي". مذكرة ماجستير غير
منشورة. تخصص الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة
(2010/2009،

3. شعبان فرج، "الحكم الارشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر: دراسة
حالة الجزائر) 2000-2010". أطروحة دكتوراه غير منشورة . تخصص نقود ومالية،
كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر ، 2011/2012

4. أيمن طه حسن أحمد ، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية
الفلسطينية". مذكرة ماجستير غير منشورة .و كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية
2008،

5. خيرة بن عبد العزيز ، " دور الحكم الارشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات

الترشيد الإداري ، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة ، العدد الثامن ، نوفمبر 2012،.

6. الإدارة الرشيدة: القيادة العامة لشرطة دبي أنموذجا . أطروحة دكتوراه غير منشورة. وقسم
العلوم الشرطية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2012ل.

7. أحمد جاسم محمد ،"مدى توافر مؤشرات ادره الحكم وأثرها على النمو الاقتصادي ، مجلة

الاقتصاد الخليجي، العدد 19، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة ، 2011

8. بوزيد سايح، "دور الحكم الارشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية حالة الجزائر". أطروحة دكتوراه غير منشورة. تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-، 2013/2012
9. آسيا بلخير، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق: الجزائر أنموذجا 2009/2008"، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2009
10. سهام شبا " إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ".دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر:كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة معسكر ،
11. عبير غمري، " إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر :.مذكرة ماجستير، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010 - 2011
12. بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية، جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،
13. يحيوي بشره، الدور الرقابي للجان الصفقات العمومية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أبو قره، بومرداس
- **المجلات و المنشورات العلمية**
1. عبد العزيز الشخيلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية -دراسة مقارنة"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)
2. عبد النور ناجي، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر "دراسة حالة الأحزاب السياسية ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر - بسكرة ، العدد الثالث، فيفري 2008
3. حسين فريجة .الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية .مجلة الإجتهد القضائي .كلية الحقوق و العلوم .السياسية .جامعة بسكرة .العدد . 06 أفريل . 2010

- القوانين و المراسيم

1. المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 4 جويلية 2002، المعدل والمتمم المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (الجريدة الرسمية ج.ج/ العدد 52،
2. القانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، والمتضمن توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
3. المادة 03 القانون 84 -09 من المؤرخ في 04 فيفري . 1984 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد .الجريدة الرسمية عدد 06
4. قانون 11 - 10 المؤرخ في 03 -07 -2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المادة 26، القانون البلدي رقم 21/90، مؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية (ج ر).
5. القانون العضوي رقم - . 01-12 المؤرخ في 12 - 01 -2012 المتعلق بنظام الانتخابات . الجريدة الرسمية العدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012

- المراجع باللغة الثانية

1. OLIGA Victor, premières victoires de la démocratie participative, Le Monde diplomatique, mars 2001
2. Gunilla olund wingvist and others, "**The role of governance for improved environmental autcomes**" – perspectives for developing contries and contries in trunsitio , Stockholm–sweden, 20 june 2012

-المواقع الالكترونية

3. [https:// www. Naturvardsverket.se/Nerladdningssida/ ?...pdf](https://www.Naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?...pdf)
4. [www.cepii.fr/institutions/doc/2007. pdf](http://www.cepii.fr/institutions/doc/2007.pdf)
5. [https:// www.usip.org/site/de_fault/files/etc./ 480021.pdf](https://www.usip.org/site/de_fault/files/etc./480021.pdf)
6. [https://www.inece.org/conference/7/.../05_sachiko_Zaelke. pdf](https://www.inece.org/conference/7/.../05_sachiko_Zaelke.pdf)

7. القانون رقم 06/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتضمن قانون الجمعيات.
8. القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003
9. مشروع الدستور التونسي.
10. القانون العضوي رقم 03-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012

الفهرس

	بسملة
	إهداء
	شكر وعرfan
4-1	مقدمة.....
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للنظام اللامركزي و الحكم الراشد
06	تمهيد
07	المبحث الأول: ماهية اللامركزية الإدارية.....
07	المطلب الأول: خلفيات تبني اللامركزية الإدارية كبديل للمركزية.....
07	الفرع الأول: مفهوم المركزية.....
09	الفرع الثاني: ضرورة تبني اللامركزية الإدارية.....
10	المطلب الثاني: ماهية اللامركزية الإدارية.....
10	الفرع الأول : تعريف اللامركزية.....
12	الفرع الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية.....
13	المطلب الثالث: مقومات اللامركزية الإدارية و تصنيفاتها.....
13	الفرع الأول: المقومات.....
17	الفرع الثاني: تصنيف اللامركزية الإدارية.....
21	المبحث الثاني: الإطار النظري للحكم الراشد.....
21	المطلب الأول: التطورات السياسية لمفهوم الحكم الراشد.....
21	الفرع الأول: نشأة الحكم الراشد.....
22	الفرع الثاني: مراحل التطور السياسي للمفهوم
23	الفرع الثالث: دوافع ظهور الحكم الراشد
27	المطلب الثاني: مفهوم الحكم الراشد.....
27	الفرع الأول : المعنى اللغوي للمفهوم.....
29	الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي للمفهوم
32	المطلب الثالث: أبعاد الحكم الراشد وفواعله وآليات قياسه.....
	الفرع الأول: أبعاد الحكم الراشد.....

32	الفرع الثاني: فواعل الحكم الراشد.....
34	الفرع الثالث : آليات قياس الحكم الراشد.....
37	الفصل الثاني: مدى تجسيد الحكم المحلي الراشد من خلال قانون البلدية
45	تمهيد
46	المبحث الأول: قانون البلدية 10 -11
47	المطلب الأول: عوامل وظروف ظهور قانون البلدية وأهدافه.....
47	الفرع الأول: عوامل وظروف ظهور قانون البلدية
47	الفرع الثاني : صدور القانون 10-11
48	المطلب الثاني : البلدية في قانون 10 - 11
48	الفرع الأول: تعريف البلدية
49	الفرع الثاني: إنشاء البلدية
50	المطلب الثالث :هيئات البلدية.....
51	الفرع الأول المجلس الشعبي البلدي.....
51	الفرع الثاني : لجان المجلس الشعبي البلدي.....
54	الفرع الثالث سير عمل المجلس الشعبي البلدي.....
56	المبحث الثاني: اتجاهات ترشيد الحكم المحلي من خلال قانون البلدية.....
58	المطلب الأول: الوسائل الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.....
58	الفرع الأول: الوسائل القانونية
60	الفرع الثاني: الوسائل الإدارية.....
60	الفرع الثالث: الوسائل البشرية.....
61	الفرع الرابع: الوسائل المالية.....
65	المطلب الثاني : دور قانون البلدية 10 -11 في تجسيد الحكم المحلي.....
66	الفرع الأول : الاتجاه نحو تشجيع العمل الجوارى وتوسيع الحوار مع المواطنين.....
68	الفرع الثاني : إدراج مبدأ التشاركية
71	الفرع الثالث: مساهمة المواطنين في تحسين الإطار المعيشي والحفاظ على البيئة.....
78	خاتمة.....

80	قائمة المصادر والمراجع الفهرس
----	--