



قسم الحقوق

مرتكزات نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. شلالي رضا

إعداد الطالب :
- خنيش نامر
- فريطيس وليد

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. بوسام بوبكر
-د/أ. شلالي رضا
-د/أ. درماش بن عزوز

الموسم الجامعي 2021/2020

إهداء

حمدا كثيرا وشكرا جزيلا لخالقي ومولاي، باسط اليدين بالعطايا والنعيم، مالك الملك ذي الجلال والإكرام، منبع التوفيق وميسر الأعمال، الذي أنار لنا الدرب، وسخر لنا الأسباب ما يكفي لقطف ثمرة الجهد والاجتهاد، هذا العمل الذي أهديه :

إلى اليد الطاهرة التي أزلت من أمامنا أشواك الطريق.. ورسمت المستقبل بخطوط من الأمل والثقة.. إلى الذي لا تفيه الكلمات والشكر والعرفان بالجميل.. إلى من كلت أنامله ليقدم لنا لحظة سعادة.. إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم إلى القلب الكبير.

إلى روح أبي الطاهرة رحمه الله.

إلى من أرضعتنا لبن الحنان، وسقتنا ماء الحياة، إلى من تطيب أيامنا بقرعها،

إلى أمي الغالية أطل الله في عمرها.

إلى من ترعرعتنا معهم ونما غصنا بينهم ، اخوتنا إلى كل الأهل والأقارب

من قريب وبعيد

إلى من أنار لي الطريق في سبيل تحصيل ولو قدر بسيط من المعرفة ،

أساتذتي الكرام.

إلى رفقاء الدرب الذين كانوا بمثابة إخوة، زملائي وأصدقائي الأعزاء

إلى كل هؤلاء وبأسمى معاني الحب والوفاء تحدي هذا العمل .

شكر وعرفان

بادئ ذي بدء ،نشكر الله تعالى علي نعمه الجليلة ،أنه تبارك و تعالي أمدنا بالصحة و
القوة و كان لنا عوناً و دعماً .

نحمده عز وجل أنه وهبنا التوفيق و السداد و منحنا الرشد و الثبات للإعداد هذا
البحث و نرجو أن يكون ذخراً في ميزان الحسنات يوم القيامة .

و نشكر كل من تلقينا منه علماً صالحاً أو عملاً مفيداً لمواصلة مشوارنا كما نشكر
الأستاذ المشرف علي توجيهاته القيمة و نصائحه النفيسة ، و كل الأساتذة الذين
تدربنا علي أيديهم .

و في الختام نشكر كل من ساعدنا طيلة فترة التريص من قريب أو من بعيد ،بالكثير
أو بالقليل حتى و لو كلمة طيبة أو ابتسامة عطرة .

إلي كل هؤلاء نقول لهم :

"بارك الله لكم و جعلها في ميزان حسناتكم و جعل الجنة مثواكم"



مقدمة



مقدمة :

إن التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها و تقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها ، و لا يتحقق ذلك إلا عن طريق تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة و بيان تشكيلاتها و اختصاصاتها و كيفية ممارستها لهذه الأخيرة .

حيث تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري المركزية " و اللامركزية ،" فيتمثل الأسلوب الأول في حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة ، و يمكن أن تظهر المركزية في صورة تركيز إداري أو ما يعرف بـ"المركزية المشددة " و التي تعني حصر كل السلطات الإدارية في أيدي الرئيس أو الحكومة المركزية ، أو قد تأخذ المركزية صورة عدم التركيز الإداري " la " أو ما يعرف بـ "المركزية المعتدلة" و التي بمقتضاها يتم تحويل بعض السلطات إلى موظفي الإدارة في العاصمة للبت في المسائل ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص ، و هذا بهدف تخفيف العبء عن الإدارة المركزية.

بينما الأسلوب الثاني فهو يعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية و بين الهيئات المحلية سواء كانت هيئات محلية مرفقية و التي يقصد بها إنشاء مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري و المالي بهدف تقديم خدمة معينة على المستوى الوطني أو المحلي، أو هيئات محلية إقليمية التي تتمثل في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة و إشباع حاجات أفرادها و هو محل دراستنا . وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل كبيرة و صغيرة في مختلف أجزاء الإقليم ، فلا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير كل الشؤون العامة.

والجزائر كأي دولة معاصرة؛ نظم المشرع الإدارة العامة فيها؛ على أساس الأخذ بأسلوب التنظيم المركزي اللامركزي، حيث جعل الأسلوب اللامركزي يتكون من هيئات المركزية الإقليمية وأخرى مصلحية، وما يعنينا في مجال دراستنا وبحثنا هذا هو أسلوب التنظيم الإداري اللامركزية الإقليمي لاشتماله على الجماعات الإقليمية " البلدية والولاية".

ولقد سعت والجزائر منذ استقلالها إلى تنظيم اللامركزية سواء على مستوى دساتيرها أو قوانينها المتعاقبة ، لكن لظالما ارتبط مفهوم اللامركزية بوحدة الدولة ، و هذا راجع إلى تخوف الدول من

مساس هذا المفهوم بالوحدة و تجزئة الدولة و إقامة حواجز بين سكان الدولة الواحدة ، و هو ما أثر على اللامركزية الإدارية و جعل منها مجرد تنظيم شكلي ، لكن العوامل و التغييرات السياسية و الاقتصادية ، الاجتماعية ، الثقافية التي عرفها العالم ، و حتى المحلية التي عرفتها الجزائر جعلها أمام تحدي ضرورة مواكبة هذه التغييرات ، و هو ما عبرت عنه الدول من خلال الإصلاحات الدستورية و القانونية التي اتخذتها.

ومن أهم الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع وهو الدور الكبير الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتوجه الدولي نحو الاهتمام بالإدارة المحلية من اجل التطبيق السليم لمبدأ الديمقراطية الذي يعتبر من أهم المبادئ الدستورية في دساتير العالم . فالتطور القانوني و السياسي في الجزائر يدفعنا إلى القيام بدراسة علمية لمستجدات الفكر القانوني المرتبط بالإدارة المحلية لأن الجزائر ورثت تركة مثقلة بعد الاستقلال من المستعمر أدى إلى شرح النظام القانوني للإدارة المحلية وقد هدفت هذه الدراسة إلى بلوغ بعض الأهداف من أهمها واقع ونظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين التي تنظم الجماعات المحلية في الجزائر و هي البلدية والولاية والنظرة المستقبلية لواقع نظام الجماعات الإقليمية وفقا لما تطرحه العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تواجه الإدارة المحلية

الإشكالية :

ولتتمكن من معالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

ما هي الأسس القانونية المتعاقبة للنظام اللامركزية الإداري في الجزائر؟

وبناء على ما تقدم فإننا سنعمل على الإجابة على هذه الإشكالية منتهجين في ذلك المنهج التحليلي الوصفي الذي يتناسب مع دراستنا لهذا الموضوع.

وسنتناول في هذه الدراسة فصلين ،خصصنا الفصل الأول للتعريف بالإدارة اللامركزية كمفهوم و تطبيق محاولين الإلمام بموضوع بصفة مجمل و عامة ،أما الفصل الثاني فخصصناه لدراسة التشريع الجزائري بصفة خاصة من خلال الوقوف على الدساتير و القوانين المتتابة المنظمة للإدارة اللامركزية غداة الاستقلال إلى يومنا هذا .

أهمية الدراسة :

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

تتجلى أهمية الدراسة من تزايد اهتمام الباحثين وصانعي القرار باللامركزية الإدارية في ظل ظاهرة العولمة واتجاه الدول نحو تبني مفاهيم عالمية، لا سيما اللامركزية الإدارية.

تحديد العوامل المؤثرة في تطوير اللامركزية الإدارية وفي ظل نظمها الإدارية المحلية في الوقت الحالي .

لتعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجه اللامركزية الإدارية الحالية .

لأن تطور الدولة مرهون ومتوقف على تحسين وضعية البلدية بوصفها قادة اللامركزية عن طريق منحها الوسائل الكفيلة لذلك وفي نوعية الخدمات المقدمة من طرف السلطات المحلية

صعوبات الدراسة:

لقد واجهتنا مجموعة من الصعوبات أثناء الدراسة ، وذلك راجع إلى ما يلي:

1. عدم وجود مرجعية لغوية موحدة حول اللامركزية الإدارية كمصطلح بحيث هناك من يحاول أن يجعل اللامركزية الإدارية مرادفا للحكم المحلي أو الإدارة المحلية أو النظام المحلي ، وهذا يعتبر مشكلة حقيقية اعترضت سير عملية البحث في المراجع و المصادر ، خاصة بظهور مفاهيم جديدة حول اللامركزية الإدارية.
2. صعوبة إيجاد طريقة تنظيم البحث بكيفية تغطي كل جوانب الموضوع.



الفصل الأول



تمهيد:

لقد سعى بعض المفكرين إلى استكشاف مجموعة مفاهيم حين بحثوا في الكيفية التي يمكن بواسطتها إشباع الحاجات العامة للأفراد، من خلال قيام الإدارة بوظيفتها الإدارية، إذ ينظروا للتنظيم الإداري على أنه وسيلة للإدارة العامة لاستخدام طرق وأساليب معينة، بهدف تحقيق أغراضها المحددة بكفاءة وفاعلية، أي بأقل وقت وجهد وكلفة ممكنة. وعلى هذا فالتنظيم الإداري ضروري لابد منه لكي تقوم السلطة الإدارية بوظائفها وتدرک اختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها وفي مقدمتها التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه برز التنظيم الإداري ليوضح تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، ومما تتشكل، وتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات.

وقد اقتصرت دراسة التنظيم الإداري في البداية على وجهة قانونية بحتة، وكانت تبحث على كيفية إنشاء الأجهزة الإدارية، وتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها، والأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة. لكن ببروز اهتمامات علم الإدارة في دراسة التنظيم الإداري، أصبح ينظر إليه ليس فقط من الناحية القانونية وإنما من الناحية الفنية كذلك، إذ يهتم بمستويات التنظيم الإداري، والموارد البشرية والعناصر المادية المستخدمة لتسيير العمل الإداري لتحقيق أهدافه المرسومة، ووصف وتصنيف الوظائف وتوزيع وتقسيم المهام بين مختلف الوحدات الإدارية في التنظيم.

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

إن دراسة ومعرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري تفرض على الباحث تسليط الضوء على المركزية الإدارية، لأن هذا الأسلوب سعت إليه الدول النامية، كخيار لتنظيم إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها، وهذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون، والقضاء على النزاعات الانفصالية .

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.

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 كالمبديات 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 والإدارية¹.

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 ممثليهم².

¹ محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2000، ص. 77.

² محمد سليم العزوي، المرجع السابق، ص 77.

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.

فيعرفها الباحث البريطاني **مودى جرام (ModeiGrame)** بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين (سكان الوحدة المحلية)، وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة¹.

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"². 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 المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة"³. 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"⁴.

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

¹ عبد العزيز الشبخلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية -دراسة مقارنة"، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002، ص. 12.

² خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الثقافة، 1986، ص. 25.

³ فاطمة ربابعة، " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1995، ص. 15.

⁴ شهاب تومر منصور، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد، العراق، 1980، ص. 87.

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.

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 مزيجاً منهما، في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه¹.

المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية.

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

1 - 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 وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم².

إن تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة المحلية، وهي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات وأقاليم الدولة ويغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية، وتعرف بالمصالح الوطنية (كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي)، إلا أن هناك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها من المناطق، ويطلق على هذه الحاجات أو المصالح، المصالح الذاتية

¹ عبد الغني بسيوني عبدالله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2004، ص. 96.
² حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، لبنان: المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، 1983، ص. 12.

تميزها لها عن المصالح الوطنية (كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات، الطرق الداخلية...)، إذن من الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليمًا معينًا لا يهم بالضرورة الدولة كلها، ولهذا من حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق المساواة والعدالة والسيطرة على زمام الأمور، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان أقاليم كي تقوم بإشباعها، لاعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات وشعورهم بأهميتها وضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية، وإن كانوا يعملون ضمن نطاق هذه الأقاليم⁽¹⁾.

2 - 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 المركزية¹.

أ - الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:

إن تمتع الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة تعني أن تمنح الشخصية المعنوية لتؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، إذ أنه بموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، ولها أهلية وجوب وأهلية أداء تتسجم مع طبيعة هذه الهيئات، بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وممثليها، ويعد الاستقلال الإداري إلى جانب الاستقلال المالي من نتائج الشخصية المعنوية².

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،

¹خالد الزعبي، المرجع السابق، ص. 27.

²حمدي القبيبات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص: 52.

قرارات 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 وكفاءة¹.

وحتى يكون الاستقلال الإداري فعليا، لابد 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، ومن الأساليب التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية انطلاقا من ظروفها المحلية نذكر ما يلي:

- **أسلوب الانتخاب:** 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 البلدي².

- **أسلوب المزج بين الانتخاب والاختيار:** يسعى هذا الأسلوب إلى توفير الاستقلالية للمجلس وتوفير عنصر الكفاءة، وذلك من خلال انتخاب عدد من المجلس البلدي بأسلوب مباشر من قبل السكان المحليين، ومن ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العدد المتبقي من أهل الخبرة والكفاءة، وفق أسس تنظيمية محددة، غير أن هذا الأسلوب كذلك قد يكون ناقصا إذا كان عدد أعضاء المجلس البلدي المنتخبون ينطلقون من ميولات شخصية و فيئوية معينة، ويبقى الأمر يتعلق بطبيعة البت النهائي في القرارات³.

¹ سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص175.

² خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة، ط3، عمان: دار الثقافة، 1993، ص. 64.

³ حمدي القبيلات، "عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين"، في مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 02، 2006، ص.

- أسلوب التعيين: وينطلق من محاولة تجنب الدولة والسكان المحليين الكلفة المادية الزائدة والتعقيدات، بدافع أن بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها لحسن انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية، نتيجة نقص الوعي السياسي والثقافي لدى هذه المجتمعات.

وتقوم السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بمعرفتها، لتضمن الكفاءة الإدارية، غير أن هذا الأسلوب كذلك ما يعاب عليه أنه إذا يسعى لضمان الكفاءة الإدارية فإنه قد يكون بعيدا عن إرادة السكان المحليين.¹

- أسلوب المختلط: يسعى هذا الأسلوب إلى الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين (تمثيل السكان المحليين في المجلس البلدي من خلال الانتخاب، وإدخال عنصر الكفاءة من الناحية الإدارية والفنية) لضمان حسن تسيير أعمال المجلس البلدي، ورفع من مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، فمن جهة إذا كان انتخاب الهيئات المسؤولة عن إدارة الأشخاص الإقليمية شرطا أساسيا لقيام اللامركزية الإدارية فإن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين، بل يمكن أن يكون من بينهم أعضاء معينون من قبل السلطات المركزية، ومن جهة أخرى كذلك، فإن وجود الأعضاء المعينين يجب أن لا يؤدي إلى إفراغ نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية من محتواه الحقيقي، ولهذا يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين، وليس العكس.²

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 استقلالها ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابة مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب ما تراه مناسبا، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة

¹شاب توما منصور، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد، العراق، 1980، ص. 90.
²سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص: 04.

لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها¹، ويمكن أن يتجسد الاستقلال المالي في عدة نقاط نذكر منها ما يلي:

- ضرورة وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية تتميز عن موازنة الدولة العامة، وتتشكل من إيرادات ونفقات الهيئة اللامركزية، لأن ذلك يساعدها في اتخاذ قرارات ومباشرة أعمال تكون تقتنع بأهميتها وضرورتها، لاسيما في مجال التنمية المحلية، ولو لم تتل موافقة السلطة المركزية، طالما تعمل وفق القوانين والأنظمة المعمول بها، لكن هذا إذا استطاعت أن تحصل على فائض من إيراداتها، وهذا يبقى يتوقف على مدى قدرتها على تبصر الأمور المحلية بكل موضوعية وعلمية وعقلانية.

- إن وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية لا يكف لاستقلالها المالي، إذا كانت تمول هذه الموازنة من قبل السلطة المركزية، حينما تعاني من عجز في مواردها المالية لتغطية نفقاتها، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف تسيير الهيئة اللامركزية وجعلها تقع تحت رحمة السلطة المركزية ووفقا لقناعاتها الخاصة.

- ضرورة وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية كالنظام المالي للبلديات ونظام الأشغال واللوازم الخاصة بالبلديات.

وبناء على ما سبق ذكره، فإن فعالية الهيئات اللامركزية وقوتها تبقى تتوقف على جانب هام وهو وفرة الموارد المالية لديها، فمتى امتلكت هذه الهيئات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها الطموحة على المستوى المحلي بطرقها الخاصة والمشروعة تكون حينئذ قد أننت بنفسها من رحمة السلطات المركزية الممولة وهو مصادرة سلطتها التقريرية، إذن فالاستقلال المالي يحق فيه القول أن يكون ركن من أركان اللامركزية الإقليمية.

وفي هذا السياق يتضح أن الاستقلال الإداري والمالي إلى جانب تحديد المصالح المحلية يبقى يتوقف على طبيعة الرقابة والوصاية الإدارية على الإدارة المحلية.

¹خالد الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1985، ص. 17.

3 - 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 أيضا 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.

وتعني هذه الرقابة الخاصة: "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة"¹.

المطلب الثالث : 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.

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 مرادفا لمفهوم الإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن

¹ عمر الشيوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981، ص: 311.

المصالح القومية تسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية¹.

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⁾.

يقترن 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".

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 الإدارية².

و 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 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

¹ أمل الفرحان و أيمن المعاني. إدارة المؤسسات العامة. الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص. 32.

² مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري: الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 1990، ص. 58.

بتعدد وحداتها، وكذلك يمتاز النظام البريطاني بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، في حين تمتاز بالعمومية والشمولية في النظام الفرنسي.¹

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"².

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

يبدو أن هذه الهيئات تتولى إدارة مصالح عامة مرفقية تمارس نشاطات إدارية محددة في ظل استقلال خاضع للوصاية الإدارية، ويعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين عيّنين لذلك، ولذلك تسمى أحيانا اللامركزية الفنية (المرفقية، و المصلحية) 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.

إن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي، وتحد من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة والمؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية والاستقلال، وهذا كان نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعددة من خلال أساليب إدارية جديدة، ومن بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ بعض أوجه نشاطها.⁴

¹ محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2، دار البلاد، طرابلس، 1984، ص:94.
² أمل الفرحان و أيمن المعاني. إدارة المؤسسات العامة. الجامعة الأردنية، عمان 2001، ص. 32.
³ عمر الشوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المرجع السابق، ص. 96.
⁴ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1989، ص:103.

المبحث الثاني: طبيعة اللامركزية الإدارية و أهدافها و العوامل المؤثرة.

لقد أصبح التحول في مفهوم اللامركزية الإدارية ضرورة تفرضها المتغيرات المعاصرة التي يشهدها العالم، حيث انعكس هذا التحول في إعادة النظر في دور الدولة، بحيث اتسع هذا الدور ليشمل عدد من الفواعل داخل الدولة في عملية الحكم والإدارة، وقد حاولت العديد من الدول الدخول في مرحلة جديدة من التنظيم الإداري بتجديد أسلوب اللامركزية الإدارية طبقاً لتطور مفهوم اللامركزية الإدارية في السياق المعاصر و بروز منظومة مفاهيمية جديدة حوله.

المطلب الأول : أبعاد اللامركزية و أساليبها :

توضح الأدبيات أن ثمة اتفاق بين الكثير من الباحثين أن اللامركزية في السياق المعاصر تعني "انتشار القوة بين المستويات المختلفة للحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص"، أو بعبارة أخرى "تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات، الأفقية بين السلطات المحلية والمجتمع المحلي من جانب، والعلاقات الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة، وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم والإدارة في الدولة من جانب آخر"¹.

1 - أبعاد اللامركزية: على الضوء التعريف المشار إليه أعلاه يمكن التمييز بين ثلاثة أبعاد تتخذها اللامركزية، وهي⁽³⁾:

أ - اللامركزية الإدارية: يتم التعبير عنها أيضاً بمصطلح الاختصاصات أو المسؤوليات الوظيفية (Functional Responsibilities)، ويقصد بها تقسيم المسؤولية في تقديم الوظائف والاختصاصات والأنشطة بين المستويات الحكومية المختلفة في العاصمة والتقسيمات المحلية، إذ أن في معظم الدول التي تتسم بقدر كبير من اللامركزية تتولى الحكومة المركزية إقامة مشروعات البنية الأساسية وتشغيلها وتنحصر أنشطة الأجهزة المحلية في القيام ببعض الخدمات البلدية وصيانة بعض المرافق المحلية، ومع التطور في هذا البعد، يتم توسيع نطاق مسؤوليات الأجهزة المحلية في مجال الخدمات البلدية الأساسية وفي ظل التوسع في إستراتيجيات اللامركزية بشكل

¹ Omar Azfar، «Decentralization، Governance، And Public Service : The Impact Of Institutional Arranacements» In Review Of The Literature، Iris Centre، University Of Mars Lans، College Park، Mary Land (1999)، P. 3.

أكبر، تصبح الأجهزة المحلية مسؤولة عن تقديم معظم إن لم نقل كافة خدمات البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها.

ب - اللامركزية المالية: بمعنى حرية الوصول إلى الموارد واستخدامها (Accesstore Venues)، وفي هذا الإطار تتباين الدول في مدى الأخذ بدرجة أو بأخرى من درجات اللامركزية المالية، حيث نجد في الدول التي تتسم بالطبيعة المركزية تتمتع الأجهزة المحلية بسلطات محدودة في تقاضي رسوم ضئيلة مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ولا تتمتع بأية سلطات لغرض الضرائب، وإن كان ذلك يمنح لها القيام بتحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية وتحت رقابتها الكاملة.

وأما في الدول التي تتجه بالأخذ بقدر ما من اللامركزية فتظل سلطات الأجهزة المحلية محدودة في الأمور المالية، غير أنه يتم الأخذ بنظم خاصة لتقاسم الموارد المشتركة بين الحكومة المركزية وبين الأجهزة المحلية، الأمر الذي يتيح لهذه الأخيرة الاستناد إلى أسس مستقرة نسبياً لتحديد مواردها المالية، وقد يسمح لها بفرض وتحصيل بعض الضرائب المحلية، إلا أن الحكومة المركزية تظل محتفظة بحقها في تحديد أنواع هذه الضرائب وفئاتها وابتعاغ نظام لامركزي أكثر تطوراً يتم منح الهيئات المحلية صلاحيات تحديد وتحصيل الضرائب والرسوم المحلية، ومسؤولية الإنفاق لتمويل الأنشطة التي تقوم بها، وذلك في إطار ضوابط يحددها القانون.

ج - اللامركزية السياسية: وتعني تحويل سلطة صنع القرار إلى الوحدات المحلية، ممثلة في المجالس التي يتم انتخابها من قبل المواطنين المحليين، ويشير هذا البعد إلى درجة الاستقلال السياسي، وطبيعة نظام المساءلة، ففي الدول شديدة المركزية تتولى الحكومة المركزية اختيار الموظفين المحليين والرقابة الكاملة على أنشطتهم واعتبارهم جزءاً من جهاز الخدمة المدنية بالدولة من حيث، التعيين، الترقيّة والمرتبّات، وغير ذلك من الأمور، وبطبيعة الحال فإن الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية الممثلة في الوزارات والأجهزة المركزية المختلفة.

وعلى الجانب الآخر من رابطة المركزية باللامركزية يتم اختيار كافة الأجهزة المحلية بما في ذلك الأجهزة التنفيذية من جانب المواطنين المحليين، ويتم رفع مرتباتهم من الموارد المحلية، وتتم محاسبتهم محلياً، الأمر الذي يعني أن هذه الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام المجتمع المحلي

وليس أمام الحكومة المركزية، وفي هذا الإطار يمكن تصور أشكال مختلطة من اللامركزية السياسية تختلف من دولة لأخرى طبقاً للغرض الذي تم من أجله الأخذ بالنظام اللامركزي¹.

وهناك من يضيف بعد آخر للامركزية يعرف باللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق (Market decentralization)، ويقصد بها تهيئة الظروف التي من شأنها إنتاج وتقديم السلع والخدمات من خلال آليات السوق، وبعبارة أخرى، في ظل الدولة النازمة يجب على الحكومة المركزية أو الهيئات المحلية أن تقيد نفسها عن مسؤولية القيام ببعض الأنشطة التي كانت تقوم بها أصلاً، وتحولها إما إلى منظمات تطوعية (Voluntary Organizations)، أو تسمح لشركات القطاع الخاص (Private Enterprises) أن تقوم بها، ويتم ذلك عن طريق أسلوب التخلي (Divestment) بصيغ مختلفة كعقود الخدمات، وعقود الإدارة، ومنح الامتياز وحتى الخصخصة الكاملة، وغيرها من أشكال التخلي².

إن هذا البعد يقتصر على المستوى المحلي، ولكنه غالباً ما يكون على المستوى المركزي، ولعل هذا ما جعل البعض يعتبر أن لامركزية السوق لا تعني إلا انتقال القوة والمواد من مؤسسة حكومية كبرى حكومية إلى مؤسسة أخرى خاصة⁽²⁾.

2 - أساليب اللامركزية:

تتخذ اللامركزية ثلاثة أساليب يمكن استخدام أي منها في الوظائف المختلفة تبعاً لطبيعتها، وهذه الأساليب الثلاثة هي³:

1 - عدم التركيز (Deconcentration):

وبموجب هذا الأسلوب لا يتم تحويل السلطة إلى المستويات الأدنى، إذ يشير بعض الباحثين على أن هذا الأسلوب شكل من أشكال المركزية ولا يمكن اعتباره من أشكال اللامركزية، طالما يتضمن هيئات محلية مستقلة تكون مسؤولة قانوناً أمام الناخب المحلي، وإنما يتضمن فروع الحكومة المركزية في الأقاليم تستخدم من أجل تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة في ظل مفهوم

¹ Richard Bird، Fiscal Decentralization in Developing Countries (British: Cambridge University Press، 1998)، p 112

² Richard Bird ،op.cit ،p113

³ علي الصاوي، "إشكاليات التنظيم المحلي في مصر"، في سلسلة قضايا إدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، مصر، العدد 03، 1999، ص:45.

الدولة المتداخلة، مع تكريس السلطة الرئاسية للإدارة المركزية والحفاظ على السلم الإداري التدرجي، والذي تحتفظ فيه السلطة الرئاسية بحقها في الرقابة واسترجاع تلك السلطات متى شاءت، لأن هذا الأسلوب لا يتضمن التحويل النهائي لسلطات الإدارة المركزية في العاصمة.

2 - التفويض (Delegation):

ويشير إلى تحويل الحكومة المركزية في العاصمة لبعض مسؤولياتها عن صنع القرارات وتنفيذها وإدارة المصالح العامة إلى منظمات شبه مستقلة (Semi-Autonomous Organizations)، وذلك بتحويل تلك المنظمات القيام بوظائف محددة، مع منحهم السلطات الضرورية في إطار السلطة الرئاسية للحكومة المركزية، وهو ما يعني احتفاظها بحق الرقابة على تلك المنظمات وحقها في استرداد السلطات الممنوحة لها متى شاءت.

3 - النقل (Dévolution): ويقصد به التحويل الكامل بشكل قانوني لمسؤولية صنع القرار

إلى هيئات محلية لها شخصية قانونية، وتتمتع بقدر من الاستقلال تجاه الحكومة المركزية، والوضع الجيد لذلك هو أن تكون هذه الهيئات منتخبة، وإن لم يكن الانتخاب شرطاً لازماً للاستقلال المحلي.

وفي سياق محاولة الاقتراب من مفهوم اللامركزية وتحديد أنماطها، فإن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) صنف اللامركزية في ضوء مشروع الحكمانية اللامركزية إلى أربعة نماذج هي (Decentralized Governance):

1 - نمط اللامركزية المستقل (Autonomoustype): في هذا النمط من اللامركزية

تتنازل الحكومة المركزية عن بعض اختصاصاتها إلى وحدات محلية دنيا مثل الولاية والبلدية وغيرها من السلطات المحلية، وتمنحها الكينونة القانونية كوحدات لامركزية منفصلة، وبموجب هذا النمط تقوم الحكومة المركزية بتحويل بعض السلطات إلى تلك الوحدات المحلية بأسلوب النقل، ويتميز نمط اللامركزية المستقل بما يلي¹:

¹المصدر: زهير الكايد، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004 القاهرة، ص. 128.

- تتمتع الوحدات المحلية باستقلال وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولا تخضع لسيطرتها المباشرة.
- للوحدات المحلية حدود جغرافية واضحة ومميزة قانوناً، وتتم ممارسة السلطات والقيام بالوظائف العامة عليها.
- للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديه ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.
- إن تنازل الحكومة المركزية عن البعض من سلطاتها للوحدات المحلية يرافقه في ذات الوقت نظر المواطنين على أنها مؤسسات تقدم الخدمات اللازمة لإشباع حاجاتهم، وأن لهم القدرة على التأثير عليها كباقي الوحدات المركزية الأخرى.
- تربط الحكومة المركزية والوحدات المحلية علاقة تبادلية لغرض تبادل المنافع وتنسيق العلاقات بينهما.

2 - نمط اللامركزية شبه المستقل (Semi-autonomous Type): في هذا النمط من اللامركزية تتمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال، حيث يتم تفويض كثير من صلاحيات الحكومة المركزية للوحدات المحلية، من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد، بحيث تصل هذه الاختصاصات أو الصلاحيات إلى حد التنازل، كما هو في النمط الأول.

يشير التفويض هنا إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية والمسؤوليات عن مهام محددة بدقة إلى مؤسسات تكون في الغالب تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة، أو تكون شبه مستقلة، ويبدو أنه هنا يقصد المؤسسات العامة (اللامركزية المصلحية).

3 - نمط اللامركزية التابع (Subordinate): يطلق على هذا النمط عدم التركيز الإداري، ويحوى على القليل من نقل الصلاحيات والسلطات واتخاذ قرارات محددة لوظائف إدارية ومالية، ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية، إذ يعتبره بعض الدارسين أنه أسلوب من أساليب الإدارة المركزية المنخفضة، ويتميز هذا النموذج بتبعية الوحدات الدنيا للحكومة المركزية، رغم تفويض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجالات السياسات والشؤون المالية والإدارية، إلا أنه يعتمد

على الموارد المالية وإيراداته من المركز، ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الإدارية ومن أمثلة هذا النمط فروع الوزارات في الأقاليم في الدولة الواحدة.

4 - نمط اللامركزية المنفصل (Divestment): يشير هذا النمط من اللامركزية إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، والتي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص، وهذا النمط لا يفضل التعامل معه كشكل من أشكال اللامركزية، وإنما يتم التعامل معه بتجرد وانفصال.

فالانفصال Divestment يشير هنا إلى نقل التخطيط والوظائف العامة للحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة، أو غير حكومية مثل غرف الصناعة والتجارة، والنقابات المهنية، والأحزاب السياسية، والجمعيات المهنية ... وغيرها، وينقل لتلك المؤسسات الحق في منح التصاريح والرخص، والتنظيم والإشراف على أعضائها للقيام ببعض الوظائف التي كان مسيطر عليها من قبل الحكومة، وفي حالات أخرى قد تحول الحكومات مسؤولية إنتاج السلع أو الخدمات للمؤسسات الخاصة من خلال مفهوم الخصخصة¹.

المطلب الثاني: أهداف اللامركزية الإدارية

انطلاقاً من نظرة النظام المحلي يتبين أن تطبيق أسلوب لا مركزي في دولة ما يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف، وهذه الأهداف قد تتباين من دولة لأخرى، وهذا التباين يجب أن يفهم من خلال سياق تطور إنشاء الدول والمتغيرات البيئية التي تؤثر على تنظيم وإدارة علاقات الإدارة المحلية مع الحكومة المركزية، ولكن مهما يكن من عيوب قد يراها البعض في نظام الإدارة المحلية، كالفول بأنها يمكن أن تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، وأن الهيئات المحلية يمكن أن تسعى إلى تحقيق مصالح أقاليمها على حساب المصلحة العامة، وأن انتخابات المجالس المحلية قد تؤدي إلى صراعات

¹المصدر: زهير الكايد، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004 القاهرة، ص. 129.

قبلية وطائفية فإن لنظام الإدارة المحلية العديد من الأهداف والتي ينتج عنها العديد من الفوائد على الصعيد السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي¹.

أ - الأهداف السياسية:

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية من شأنه أن يساهم في إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، لأن من مقوماته اعتماد مبدأ الانتخاب لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وأنماط العمل السياسي الذي سيرافقه هذا المبدأ، ومن ثم ستتحقق التعددية ويترسخ النهج الديمقراطي وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه بدءاً بالصعيد المحلي (الديمقراطية الإدارية أو المحلية)، لتكون المحصلة هي ممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني (الديمقراطية السياسية).

يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح المتنافسة، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها.

وفي ظل تراجع دور الدولة، وما ترتب عليه من سمات جديدة للحكومة، ويمكن استعراض أهمها: أصبحت الحكومة مساندة، ودورها رقابي وتنسيقي وتمنح القطاعات الأخرى مزيداً من حرية العمل والمشاركة، حكومة يملكها المجتمع، وهذا يعني مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات من خلال هيئات محلية ومنظمات ومؤسسات المجتمع المدني، لأنها أكثر التزاماً وأكثر معرفة بمشكلاتها المحلية، حكومة تسعى لإرضاء المتعاملين معها، حكومة لامركزية، فيمكن إدراك ضرورة عدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية وضرورة تعدد الأطراف المشاركة في عملية صنع القرار في الإدارة الحكومية الجديدة، ولعل تقارير المعدة حول بحث شؤون الحكم المحلي في بريطانيا كتقرير ريد كليف مود (Redcliff-Maude) وتقرير ويتلي (Wheatley) تؤكد دور الهيئات المحلية في موازنة سلطة الحكومة المركزية وتعدد صنع القرارات في النظامين السياسي

¹ البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1997: الدولة في عالم متغير، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مؤسسة الأهرام، القاهرة 1998، ص. 120.

والإداري. إذن فكلما كانت التعددية في صنع القرارات كلما أتيحت للوحدات المحلية نفوذ أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والأمن وغيرها¹.

إن تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال نظام الإدارة المحلية يحقق مجموعة من النتائج التي يمكن إجمالها على النحو التالي²:

1 - إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ستربي الناخبين وهم ينتخبون أعضاء مجالسهم المحلية تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية وانتخاب ممثلهم في البرلمان.

2 - إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، وبالتالي فإن ممارستها على المستوى المحلي تتشابه مع ممارستها على المستوى القومي، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه تجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد من إحساسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية، بعدما ما توسعت الفجوة بين المواطنين والأنظمة الحاكمة.

3 - إشراك المواطنين من خلال تمكينهم من اختيار ممثلهم في المجالس المحلية في إدارة شؤون وحداتهم المحلية مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية، بمعنى أن الحكم المحلي يسمح بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن، ويمكنه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفاء، ومناقشة القضايا المهمة كالتخطيط المحلي.

4 - تتيح فرصة التدريب للقيادات، وإعدادها لتشغيل مناصب سياسية أعلى في الانتخابات البرلمانية أو في المواقع القيادية العليا، وهذا يسبب النجاحات التي تحقق على المستوى الإقليمي كفهم الأدوات والمهارات اللازمة للعمل السياسي مثل القدرة على استيعاب وسائل حل الصراع السياسي واتخاذ القرارات وطبيعة عمل جماعات الضغط أو المصلحة وطريقة صنع السياسات العامة وغيرها.

¹سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005 القاهرة، ص. 12.

²سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، المرجع السابق.

ب - الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل لكفاءة الأداء وتقديم السلع والخدمات المحلية، لأنه يتأثر بآراء وانتقادات وتقييم السكان المحليين، ويتطلب الاستجابة السريعة لحاجات المواطنين في المجتمعات المحلية ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية لنظام الإدارة المحلية، فيما يلي¹:

1 - تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقييم الخدمات المحلية، وأن تبني النظام اللامركزي يؤدي إلى تحقيق منفعة اقتصادية وكفاءة أكثر من تبني النظام المركزي، لأنه يجسد مبدأ التخصص وتقسيم العمل، وهو ما يميز الإدارة الحديثة في ظل العولمة، ويستطيع تزويد المواطنين بالكميات المطلوبة والمفضلة من السلع والخدمات تبعاً لرغباتهم لأنه له القدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي الذي يقدم الخدمات اعتماداً على التوازن، والذي هو في الواقع يكون أكثر وأقل من احتياجات السكان المحليين، وقد ثبتت فعالية النظام اللامركزي في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراته لمواجهة مختلف المتغيرات والمستجدات في الساحة المحلية.

2 - تعد المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه، وإحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين.

3 - تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين، وذلك من خلال تقليل المراسلات وضرورة أخذ موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة صغيرة أو كبيرة، وتأخير المعاملات وطوابير الانتظار وعدم احترام خصوصية المراجع².

4 - على خلاف الأمر في النظام المركزي الذي يستخدم في العادة أنماطاً وأساليب متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة، وقد يشكل هذا الأسلوب ضرراً بالنسبة للمرافق القومية، فإن الأخذ بالنظام اللامركزي يحقق تفادي تنميط الأداء على مستوى الدولة، لأنه يتسم بالمرونة والتنوع في استخدام أساليب الإدارة طبقاً لما يلائم حل المشكلات المحلية التي تختلف عن بعضها

¹ الطعمنة محمد، "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث"، في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 09، العدد 39 (2002)، ص. 02.

² محمد علي الخاليلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دار الثقافة، عمان، 2009 ص. 54.

البعض، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يمكن لكل وحدة محلية إتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحاجات مواطنيها.

5 - إن الأخذ بالنظام اللامركزي يوفر فرصة أكثر للإبداع وتجريب السياسات والبرامج، والذي يعتبر أمرا مهما ولزاما للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الإيجابي، وكما يسهل عادة عملية الإصلاح الإداري أولا بأول، وذلك لأن أجهزة الوحدات المحلية تكون محدودة وبسيطة بخلاف الأمر في الأجهزة المركزية الضخمة.

6 - يساهم نظام اللامركزية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظرا للإمام رجال الوحدة المحلية بالشؤون المحلية، مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية في العاصمة¹.

ج - الأهداف الاجتماعية:

يمثل نظام اللامركزية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية تتمثل في²:

1 - تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية وفق ما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم و ميولاتهم؛ لأن بوجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين، لاسيما عدد من الأعضاء هم من الأهالي، لابد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم، والحد من تلوث البيئة والحصول على جميع الخدمات المحلية بسهولة.

2 - إثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية، طالما أن المواطن سيشعر أنه سيشترك بفعالية بطريقة مباشرة أو من خلال ممثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية، وذلك من خلال التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، بما يعزز ثقته بنفسه، وهذا من شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

3 - يساهم نظام اللامركزية إذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة إلى درجة الوعي السياسي والثقافي في تحويل الولاء من ولاء الأسرة والعشيرة إلى ولاء للوطن والمصلحة

¹محمد علي الخلايلة ، نفس المرجع، ص. 62.

²خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها ،مطبعة أطلس، 1984 القاهرة، ص. 66.

العامة، بعدما يرتبط بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، والتي تعد خطوة أولى نحو تطوير المواطنة الحرة.

4 - خلق شعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم، لمعرفةهم بأن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة.

5 - خلق شعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطنين في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات.

د - الأهداف الاقتصادية:

تتمثل الأهداف الاقتصادية من خلال نظام الإدارة المحلية فيما يلي¹:

1 - توفر مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها، مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية، وليست بالضرورة القيام بمهام الدولة التدخلية، لأن من النتائج الإيجابية التي تحقق من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية المحلية ستدفع لمحال من زيادة التمويل المحلي بزيادة الدافعين له.

2 - تأسيس مشروعات اقتصادية تلئم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، آخذة بعين في الاعتبار الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة، وتشجيع الاستثمارات المحلية أو إقامة شراكة مع الأجانب التي تناسب المنطقة المحلية، ويفضلها الأفراد المحليون، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على إقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية وبالتالي المجتمع المحلي.

3 - تنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي سيؤدي إلى تنشيط الاقتصاد على المستوى الوطني، لاسيما في ظل المنافسة بين الوحدات المحلية.

¹ عبد الوهاب محمد سمير. الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، مصر . 2005 ، ص. 25.

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية:

إن نظم اللامركزية الإدارية تتباين من دولة لأخرى، كما قد تتباين في إطار الدولة الواحدة من مرحلة لأخرى، ويرجع ذلك إلى أن النظام المحلي نظام فرعي للنظام الاجتماعي ككل، ومن ثم فإنه يتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية والثقافية التي يوجد فيها، وإن دراسة بيئة النظام اللامركزي المحلي أو ما يسمى "إيكولوجية الإدارة المحلية" يساعد على تحليل وفهم الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية أو عند مقارنة بين هذه الوحدات بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة، أو بين دولة وأخرى¹، وتتمثل العوامل البيئية المؤثرة في نظم اللامركزية فيما يلي:

العوامل السياسية

إن القيم والمبادئ السياسية في الدولة تنعكس على تشكل نظامها اللامركزية، لأن هذا الأخير يعتبر في المقام الأول نظاما فرعيا للنظام السياسي، فهو يتأثر بالعوامل السياسية، إذ ليس من المنطق قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس ديمقراطية على المستوى المركزي².

إن في الدول الديمقراطية المجالس المحلية يتم تشكيلها بالانتخاب المباشر، وتتمتع بصلاحيات واختصاصات أكبر نسبيا من مثيلاتها في الدول الديمقراطية التي لا تقبل بسهولة التنازل عن السلطة.

وبالنظر إلى واقع الدول النامية في ظل دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، فإن هذه الدول يتمتع رئيس الدولة وأعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية، رغم إقرارها بالفصل بين السلطات، ولهذا يكون تحصيل حاصل في هذه الدول أن يكون دور المجالس المحلية محدودا في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في أقاليمهم أو بلدياتهم.

إن عدم الاستقرار السياسي للدولة وبالذات عندما يتعلق الأمر بالسياسة العامة، يؤدي بالدولة لإعادة الاستقرار إلى إدخال تغييرات عديدة في الإدارة المحلية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف عملية بناء النظام المحلي، بينما إذا كان سير الوظيفة المحلية يتماشى مع الاستقرار

¹ ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص. 2.
² محمد مختار عثمان، "تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية، في مجلة الإدارة، المجلد الرابع، العدد 2، (أكتوبر 1981)، ص. 7.

السياسي للدولة، فإن ذلك يمنح الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات، طالما أن الحكومة المركزية لا تجد مبررًا لتخوف منه من الإدارة المحلية¹.

العوامل الجغرافية والطبيعية:

تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الإدارة المحلية، وتحديد بنائها التنظيمي وتشكيلتها، وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها.

فجد المناطق المعزولة جغرافياً يؤثر النظام اللامركزي على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية، وكما يتأثر نظام اللامركزية بمساحة الدولة؛ فالدولة ذات المساحة الشاسعة ومترامية الأطراف تكون في حاجة ضرورية إلى وجود لامركزية قوية مثل الجزائر، وعلى العكس من ذلك، قد لا تكون هذه الحاجات في نفس الدرجة بالنسبة للدولة صغيرة الحجم مثل تونس².

وتؤثر تضاريس الدولة على النظام اللامركزي المطبق فيها، لاسيما ما يتعلق بتوزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، إذ يرى بعض الملاحظين بأن النظام اللامركزي الذي يمكن تطبيقه في المناطق الصحراوية والجبلية يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول، لاختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم، ففي المناطق الصحراوية والجبلية تسود أنماط الإدارة التقليدية بسبب عدم توفر مكونات المجتمعات الحديثة في هذه المناطق (الكثافة السكانية و حراكيتها الاقتصادية...)، وتؤدي في الغالب عزلة المناطق الجبلية عن العاصمة بسبب ضعف المواصلات بينها إلى دعم الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية وضعف علاقتها بالحكومة المركزية³.

العوامل التاريخية :

تتمثل العوامل التاريخية التي تؤثر في نظام اللامركزية في: أسلوب نشأة الدولة، الاستعمار، وأسلوب نشأة نظام اللامركزية وتطوره، وباختصار يكفي أن نشير إلى أنه في حالة نشأة الدولة من إتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن نظام الإدارة المحلية هنا لابد

¹سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005 القاهرة، ص. 58.

²أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم (القاهرة: دار النهضة العربية، 1984، ص.21.

³ثامر محمد محارمة، "اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص. 123.

أن يعكس خصائص هذه الأقاليم، من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، ولكن نشير أيضا إلى أن الاستعمار يؤثر إلى حد كبير على النظام المحلي في الدول التي استعمرت، فنظم الإدارة المحلية في دول المغرب العربي قد تأثرت بنظام الإدارة المحلية في فرنسا.

حيث أصبحت الدول المغاربية تميل إلى الحكم المركزي أو عدم التركيز الإداري حتى تحكم قبضتها من خلال ممثليها في الأقاليم، رغم أن التاريخ السياسي يؤكد أن من حقوق المجتمعات المحلية حكم نفسها بنفسها، وهو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أي تطوير لنظام الإدارة المحلية طبقا للرؤية الخارجية¹.

العوامل الاجتماعية والثقافية :

تعتبر العوامل الاجتماعية والثقافية من بين العوامل الشديدة في النظام اللامركزي وتطبيقه، فتوزيع الكثافة السكانية غير المتجانسة على الأقاليم كتضخم حجوم المدن وتكدسها بالسكان يصعب من إدارتها، وينعكس سلبا على الحضر والريف معا⁽³⁾.

فمن ناحية، يؤدي النمو الحضاري السريع إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، مما يصاحبه انتشار في الآفات الاجتماعية كالمخدرات والإيدز تهدد الأمن القومي، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها.

كما تظهر معدلات النمو السكاني تأثيرها على الإدارة المحلية، حيث كلما كان انخفاض في معدلات النمو الطبيعي للسكان والتركيب العمري لهم كلما أدى ذلك إلى التقليل من درجة الفقر وارتفاع مستوى المعيشة، لأن من وجهة الإدارة المحلية بأن السلطات المحلية عوض أنها تبقى تؤدي خدمات أساسية لانخفاض معدلات النمو السكاني فرصة للتوسع في خدمات الرفاهية للمواطنين المحليين، كما يؤدي انخفاض معدلات الزيادة السكانية إلى زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية بارتفاع حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية، والحد من

¹ رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002، ص7.

الإنفاق المحلي على الفئة غير المنتجة وهي فئة الأطفال التي تحتاج إلى الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية¹.

العوامل الاقتصادية :

إن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة ينعكس على نظام اللامركزية فيها، إذ أن في الفترة التي كانت الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية كان للوحدات المحلية دور يتمثل في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين في إطار عملية التنمية الوطنية، ولكن في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي حدث تحول في دور الدولة، ومن ثم دور الوحدات المحلية، حيث لم تعد الوحدات المحلية المسؤولة الوحيدة في تقديم الخدمات المحلية والإنتاج، بل أصبح بمقدرتها إسناد بعض هذه النشاطات إلى القطاع الخاص من خلال التعاقد، ومع ذلك فإن الشيء الملاحظ في الدول التي تعتمد على قطاع النفط قد أثر على مواردها المحلية، حيث أنها تعتمد على التحويلات المركزية بدل استقلال مواردها المالية².

ومن جانب آخر، حتى تتصف الإدارة المحلية بصفة المحلية تتوقف في المجال الاقتصادي على طبيعة الاقتصاد المحلي، إذ في الواقع نجد أن النشاط الاقتصادي في المدينة يختلف عن القرية، كما يختلف بين المدن نفسها، فنجد مثل المدينة التجارية أو الصناعية، وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للأفراد الذين ينقلون الاتجاهات والتوقعات الثقافية لمهتهم إلى العملية السياسية، وكما تقوم ظروف وبنية الاقتصاد المحلي في تحديد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين المحليين³.

ومما سبق، يتضح بأن النظام المحلي في أي دولة من الدول هو وليد من العوامل المختلفة والمتفاعلة فيما بينها ولهذا من الضروري بمكان إدراك هذه العوامل عند المقارنة بين نظام لامركزي وآخر، أو عندما يتم البحث في مدى نجاح أو فشل الوحدات المحلية في داخل النظام المحلي الواحد.

¹ ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص.13.
² عبد الوهاب محمد سمير. الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية القاهرة، مصر، 2005، ص 29.
³ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، القاهرة، ص. 17.

خلاصة الفصل :

تحتل اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري مكانة هامة باعتبارها دعامة لكل عمل تنظيمي و تشكل نقطة الانطلاق لبناء أي جهاز إداري، و من خلال دراستنا لهذا الموضوع بيان تعريف اللامركزية و مقوماتها و تطرق إلى تصنيفاتها ، كما تطرقنا إلى العوامل المؤثرة في بناء مفهوم اللامركزية الإدارية و التي على أساسها تبنى كل دولة تقسيمها إداريا خاصا بها، و لعل من أهم و أبرز هذه العوامل نجد العامل السياسي الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بالأنظمة السياسية و الذي يؤثر على إدارتها المحلية



الفصل الثاني



تمهيد

تعد اللامركزية الإدارية ضرورة في العصر الحديث ذلك أن الشعوب تواقعة إلى الإشارك في إدارة شؤونها المحلية، فهي نظام ديمقراطي استلزمه تعقد الحياة خاصة بعد اتساع نطاق تدخل الدولة، و لهذا فقد سعت الدول بمجمعة على إعطاء مفهوم اللامركزية بمجاا رحبا من التواجد على مستوى دساتيرها و منظومات القوانين المتعاقبة و قوانينها المختلفة كدليل مادي على تواجدها وتكريسها في أنظمتها.

وبما أن نظم اللامركزية الإدارية تتباين من دولة إلى أخرى فإن لمفهوم اللامركزية في الجزائر مقدمات و عوامل شكلت و ساهت في بناء هذا المفهوم، لكتها أسست في النهاية مفهوما خاصا ها ارتبط بفلسفتها في ترجمة هذا المفهوم.

المبحث الأول : طبيعة اللامركزية من خلال نصوص الدساتير الجزائرية.

سنحاول في هذا المبحث إبراز أهم النقاط التي مرت بها اللامركزية من خلال التطرق إلى مسار الدساتير إلى عرفتها الجزائر منذ استقلالها إلى آخر تعديل عرفه .

المطلب الأول : منظور اللامركزية من خلال دستور 1963 و 1976**أولا : طبيعة اللامركزية في دستور 1963.**

يعتبر دستور 1963 أول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة لكنه لم يعمر كثيرا ، و قد عرف هذا الأخير بأنه دستور عمل على بناء الدولة من القمة إلى القاعدة، كما وصف بأنه "دستور برنامج" و ليس "ب دستور قانون"، حيث عرف بكثرة الأنظمة الاشتراكية التي تركز هيمنة الحزب الحاكم و بالرغم 2من اعترافه بالحقوق و الحريات إلا أنه قيد من ممارسته.

و يتميز دستور 1963 في كونه - إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات - لم يهمل الجانب التاريخي و كما تبني النضالي للشعب الجزائري، و انتمائه العربي الإسلامي، و هذا ما تجلى من خلال نصوصه الاختيار الاشتراكي و نظام الحزب الواحد رافضا بذلك التعددية الحزبية و النظام الحر¹.

و فيما يخص معالجة اللامركزية الإدارية في دستور 1963 نجد أن هذا الأخير منحها مكانة هامة، حيث نظمها في إطار "المبادئ و الأهداف الأساسية" و هذا ما يجعل من اللامركزية مبدأ يقوم عليه تنظيم الدولة ،لكن رغم ذلك لم تكن المعالجة واضحة المعالم ذلك أن الدستور في ديباجته نص على أنّ "السير المنسجم والفعال للمؤسسات السياسية تضمنه جبهة التحرير الوطني التي تقيم تنظيمها وبنائها على قاعدة المركزية الديمقراطية" وهو ما يبرز تجاهل الدستور لمبدأ مشاركة الجماهير في الحياة² باعتبار أنّ جبهة التحرير الوطني هو القوة الثورية للأمة وهو خير ضمان لاستجابة سياسة البلاد مع مطامح الشعب.

/أبوكر إدريس - تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية 3 د. م. ج. ؛ طبعة 1994؛ القسم 1؛ ص 45.

2- خيرة مقطف ، تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2001 ، 2002 ، ص . 12

كذلك المادة 09 من دستور 1963 نصت في فقرتها الأولى على أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها"، وما يلاحظ أنّ هناك إشارة بشكل عام لمجموعات إدارية وإحالة تحديد مداها واختصاصاتها للقانون، وهذا على خلاف الفقرة الثانية من نفس المادة التي كانت بمثابة إعلان رسمي لمكانة البلدية في تنظيم الدولة¹ والتي نصت على أنّ: "البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية القاعدية".²

والجدير بالذكر أنّ المشرع الجزائري استقى أحكام نص المادة 09 من نص المادة 20/69 من الدستور اليوغسلافي والتي تنص على أن: "المجموعة الإقليمية والإدارية و الاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية".

ثانيا : طبيعة اللامركزية في دستور 1976.

و لقد استوحى هذا الدستور نصوصه من النصوص الأساسية للثورة، لاسيما الميثاق الوطني لسنة 1976 باعتباره نص سياسي ذو طابع إيديولوجي الهدف من صدوره هو توضيح إيديولوجية النظام و أهدافه لإضفاء الشرعية على الأعمال التي قام بها النظام ما بين 1965-1976 .

و بذلك أصبح الوثيقة الإيديولوجية للشعب ، و هو ما يمثل مرجع لتأويل و تفسير أحكام الدستور، هذا الأخير، تضمن المحاور الكبرى لبناء المجتمع الاشتراكي، كما جاء تثبيتا للحكم الذي يرتكز على الحزب الواحد، و أولويته على أجهزة الدولة و وحدة السلطة و تعدد الوظائف . حيث أولى أهمية كبرى للثورة و مبادئها.³

أما بالنسبة لموضوع اللامركزية فقد تناوله الميثاق تحت عنوان "اللامركزية سياسة"، حيث نص على أن "الدولة الجزائرية دولة موحدة غير أن هذا لا يمنعها أن تتحصن ضد مخاطر المركزية و استفحال ظاهر البيروقراطية، و لقد وضعت هياكل دولتنا بكيفية تكفل لها تحقيق الأهداف المسطرة بأقصى ما يمكن من الفعالية"، كما أنه لم يعترف باللامركزية كأسلوب من أساليب

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، ص 181 .

2 خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 31 .

3 فوزي أوصديق : الضمانات الدستورية لدولة القانون - دراسة مقارنة - مجلة البصيرة ، دار الخلدونية، 2 ع، 1998 جانفي، ص 100.

التنظيم الإداري (كأحد أبعاد الديمقراطية) بطريقة مباشرة، تنظيم استثنائي تعتمد الدولة حتى تتحصن ضد مخاطر المركزية.

و قد أقر الميثاق أن تحقيق التنمية السريعة للبلاد بواسطة الشعب هدف اللامركزية و لفائدته¹، كما لا يجوز للدولة أن تبرز في هيكل تكون فيه مركزية السلطات كما يشير الميثاق إلى أن سببا في خلق جهاز ثقيل تتمخض عنه بيروقراطية تشل النشاط و تقضي على كل روح المبادرة لدبا لقاعدة ، و هذا ما يستدعي ضرورة فسح المجال لهذه السياسة حتى تستطيع إزالة العراقيل الإدارية و تقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار و تمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها .

كما أنّ الميثاق حصر اللامركزية في التوزيع المتزن للصلاحيات و المهام و هو أمر مهم جدا، حيث ألقى على البلديات و الولايات عبء حل مشاكلها المحلية الخاصة و على الدولة و السلطة المركزية حل المشاكل ذات الأهمية الوطنية، و قد ألح كثيرا على فكرة التنمية كهدف أساسي لتبني سياسة اللامركزية².

أما دستور 1976 فهو بدوره لم يخرج عن إطار ما جاء به دستور 1963، حيث أنه أكد مرة أخرى على الخيار الاشتراكي الذي يركز على الحزب الواحد و هو ما تضمنته أحكام المادة 59 منه التي تنص على أن: "جبهة التحرير الوطني هو الحزب الوحيد في البلاد يشكل الطليعة المكونة من المواطنين الأكثر وعيا"³.

و فيما يخص موضوع اللامركزية فقد عالجه دستور 1976 في مواد مختلفة و متفرقة، و هي المواد 7، 8، 9 من "الباب الأول" الفصل الأول" تحت عنوان "الجمهورية"، و كذلك المواد 34، 53، 36 الواقعة في "الفصل الثالث" تحت عنوان "الدولة" من نفس الباب.

و في بداية تحليلنا للمواد 7، 8، 9 من الفصل الأول المعنون ب"الجمهورية" أول ملاحظة نبديها هي تسمية الباب الأول" المبادئ الأساسية لتنظيم المجتمع الجزائري" و هو ما يبرز المكانة الهامة للامركزية، حيث تعتبر مبدأ أساسيا لقيام الدولة.

¹الميثاق الوطني؛ وزارة الإعلام و الثقافة، 1986، ص 85.

²خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 84.

³أنظر المواد 10، 11، 21، 31، 49، 69، 79، 98 من دستور 1976 .

حيث تنص المادة 7 على أن:

"المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، و الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية و تتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية و لمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".

و ما يلاحظ أنّ المادة 7 اشتملت على بعض عناصر اللامركزية ، كالاقراراف ب وجود مصالح محلية يتولى المجلس الشعبي تحقيقها باعتباره المؤسسة القاعدية للدولة، و أنه إطار للتعبير عن الإرادة الشعبية و وسيلة لتحقيق الديمقراطية، كما أقرت المادة قاعدة أساسية تقوم عليها اللامركزية ألا و هي مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، لكن في المقابل أهمل المشرع الجزائري ركن من أركان اللامركزية ألا وهو الاستقلال الإداري مما ينقص لا محالة من حرية تسيير السلطات المحلية شؤونها بكل استقلالية.

أما المادة 8 تنص على: "تمثل المجلس الشعبية المنتخبة بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة، تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال و الفلاحين".

أما المادة 09 تنص على:

"يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة و النزاهة والالتزام، يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية"، فهذه المادة جاءت بالشروط أو الصفات التي يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب.

و بعد أن عالج المشرع الجزائري اللامركزية الإدارية في المواد السالفة الذكر انتقل إلى المواد 34، 53، 36 من نفس الدستور و عالجها مرة أخرى و ذلك في الفصل الثالث المعنون ب"الدولة" من نفس الباب¹.

حيث تنص المادة "34" على:

1- أنظر المواد 7، 8، 9، 34، 35، 36 من الدستور الجزائري لسنة 1976 .

"يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات و المشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، و ما يتضح أنّ المادّة 34 أقرت اللامركزية كمبدأ في تنظيم الدولة و هو أمر مهم جدا.

أما المادّة "35" تنص على: "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية و المالية و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود لما تقوم به الأمة".

و ما يستخلص من المادة أنّ المشرع الجزائري أضاف الولاية كجماعة إقليمية إلى جانب البلدية دون أن يشير إلى إمكانية إحداث مجموعات إقليمية أخرى، أما الفقرة الثانية من المادّة "36" فقد عرفت البلدية موكلة لها بمختلف المهام في جميع المجالات، أما الفقرة الثالثة من المادّة "36" فقد أشارت إلى أن كل ما يتعلق بالتنظيم و التقسيم الإداري يكون بقانون، و هو نفس الحكم الوارد في المادّة 151 فقرة 11 من دستور 1976 و التي تخول للبرلمان حق التشريع في هذا المجال¹، و هو ما يستبعد ممارسة السلطة التنظيمية و ذلك يعتبر ضمانا دستوريا للامركزية².

و من خلال دراسة المواد 34، 35، 63 يستخلص أن المشرع الجزائري أغفل عن ذكر بعض أركان اللامركزية الإدارية لاسيما عنصر الاستقلال و التمتع بالشخصية المعنوية.

أما الفقرة الثالثة التي تنص أن التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون هو نفس ما جاء في نص المادة 151 فقرة 11 و التي تخول للبرلمان إمكانية التشريع خارج مجاله حيث تنص:

فكل ما يتعلق بالتنظيم و التقسيم الإداري يكون بقانون، فلا يوجد نص صريح يجيز للسلطة التنظيمية هذا الحق و هذا يعد كضمانة دستورية. فالإدارة في دستور 1976 إرثت من إدارة منفذة إلى إدارة إتخاذ القرارات فتوجد نوع من الإستقلالية.

1- تنص المادّة 151 الفقرة 11 من دستور 1976 على: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون: التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد".

2- خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 71 .

وفي غياب النص الدستوري فهذا يعني أننا إزاء استقلال بسيط و محدود جدا و هو شيء مهم أغفله المؤسس الدستوري في صياغة المادة المذكورة و هذه الأخيرة التي لها نفس صياغة المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 و في الوقت ذاته هو نقل حرفي للمادة 96 من الدستور اليوغسلافي في الأخير يمكن أن نستخلص أن الدستور 22/11/1976 لا يختلف عن سابقه في الاعتماد على الحزب الواحد و على تبنيه النهج الاشتراكي لكنه له مزايا كونه جاء بالجديد بإشارته إلى مبدأ اللامركزية و مبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية لكن يعاب عليه :

أنه أهمل و أقصى الطاقات الحية للمجتمع الجزائري ، و ركز على فئتي العمال و الفلاحين.

و أنه أهمل استقلالية المجالس الشعبية المنتخبة و حريتها في تسيير الشؤون كما أنه حصر فكرة اللامركزية في التوزيع الحكم للصلاحيات ، المهام و المسؤولية و أنها لا تعتبر مجرد وسائل مادية و بشرية .

وأنه ربط مهام المجالس الشعبية المنتخبة بمجال التنمية وأعطى لها دورا مكمل لوحدة الأمة و في هذا الصدد تنص المادة 22 من دستور 1976 على : " سياسية التوازن الجهوي اختياري أساسي ، و هي ترمي إلى محو الفوارق الجهوية ، و بالدرجة الأولى إلى ترقية البلديات الأكثر حرمانا من أجل تأمين تنمية وطنية .

و عليه مما سبق يتضح أنّ دستور 1976 لا يختلف كثيرا عن دستور 1963 في تبنيه الاختيار الاشتراكي و اعتماده على الحزب الواحد، لكن فيما يخص مبدأ اللامركزية يمكن القول أنه أول دستور عالج اللامركزية هذه الطريقة بعد تجميد العمل بدستور 1963 بالرغم من إغفاله عن الإشارة إلى بعض عناصر اللامركزية، و هذا راجع إلى تأثيره بأحكام الميثاق الوطني باعتباره المرجع الأساسي والمصدر الإيديولوجي.

المطلب الثاني : طبيعة اللامركزية في دستور 1989.

عاشت الجزائر منذ الثمانينات أزمة حادة و متعددة الأشكال و الأبعاد أدت بالبلاد إلى منعطفات خطيرة سادها الفساد السياسي و التذمر الشعبي و الجمود الإداري و الركود الاقتصادي و تدني المستوى المعيشي حيث عرف نظام الحكم بعد حركة الانقلاب التي وقعت في 1965 تناقضات سياسية و سلوكيات للمجتمع . منحرفة أدت إلى التشكيك في مصداقيته و شرعيته.

و ترجع أسباب هذه الأزمة إلى عدة عوامل، سياسية منها إقتصادية، إجتماعية و ثقافية. و من خلال ما سبق يمكن حصر الأزمة السياسية للنظام الجزائري في عدة نقاط أساسية نوجزها كما يلي¹:

1. غياب سلطة سياسية قوية و موحدة تعمل على توجيه الحكم و توجيه السياسة العامة للبلاد.
 2. فشل الحزب في مواجهة تناقضاته الداخلية و عدم قدرته على تخطي الصراعات السياسية.
 3. استفحال داء الجهوية بقوة داخل هياكله و مؤسساته.
 4. غياب القواعد والقيم الاجتماعية في السياسة الجزائرية التي تعمل على تنظيم الدولة وتحديد الوظائف و المسؤوليات.
 5. غياب المشروع الاجتماعي التتموي في مرحلة الثمانينات مما أثر سلبا على فعالية الدولة. كل هذه العوامل كان لها تأثيرها على الإدارة من جهة و فقدان الثقة لدى المواطن فيها من جهة ثانية. و لقد تميزت الإدارة الجزائرية منذ الاستقلال بمظاهر سلبية يمكن حصرها فيما يلي²:
1. تفشي ظاهرة الروتين الإداري و الشعور بالإحباط و اللامبالاة و إنعدام المشاركة داخل الإدارة.
 2. تفشي ظاهرة الوساطة و المحسوبية و الجهوية المتعفنة و سوء معاملة الجمهور، مما أثر على مقومات الشخصية الجزائرية الأصلية التي إستمدتها من العروبة و الإسلام.
 3. تفشي ظاهرة الرشوة داخل الإدارة الجزائرية بشكل واسع لغياب قواعد الرقابة الصارمة.
 4. كثرة و تعدد الإجراءات التنظيمية و القوانين دون وجود قواعد صحيحة تحدد أساليب العمل في الإدارة مع وجود قوانين لازالت تطبق رغم إلغائها.
 5. عمق الهوة بين التنظيم الإداري و المطالب الشعبية و حاجيات المواطنين.

¹ خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 19.

² نفسه، ص 20.

إضافة إلى المشكلة الاقتصادية التي ساهمت بنصيب في الأزمة، هذه الأخيرة بدأت بإنهيار أسعار المحروقات في منتصف الثمانينات، و ارتفاع معدلات المديونية الخارجية والبطالة، و تطور ظاهرة الفساد والكساد والتضخم و انخفاض الإنتاج الداخلي الخام سنة 1988 إذ وصل إلى 9,2% بعدما كان 2,5% سنة 1985 .

مع ضعف في التسيير و غياب تكنولوجيا عصرية ملائمة وانعدام التخطيط، كل ذلك أدى بالمؤسسة الاقتصادية الجزائرية إلى العجز عن تلبية الحاجات الضرورية للشعب، كل هذا أدى إلى ضرورة النظر في القوانين و في النظام ككل.

لذلك ف دستور 1989/02/23 لم يكن وليد ظروف عادية إنما وضع تلبية لمطالب عميقة جسدها أحداث 05 أكتوبر 1988 الدامية، هذه الحركة التي جاءت كرد فعل لأوضاع سياسية و اقتصادية و اجتماعية جد مزرية، كما ذكرنا ذلك من قبل بإيجاز، زادت في حدتها سلوكات الأفراد في السلطة، مما زاد من الطين بلة؛ ففقد الشعب الجزائري صوابه و ثقته في السلطة، و ثارت ثائرتة، و سرعان ما بلغ الغضب الشعبي ذروته فقرر استرجاع سيادته و اختيار ممثليه والنظام الذي سيعيش في ظله، فما كان على رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، وممثل الأمة إلا فتح الحوار، و طرح القضايا السياسية على الشعب للفصل فيها بكل ديمقراطية، و هذا ما أدلى به في خطابه يوم 10 أكتوبر 1988 واعد بإصلاحات سياسية و دستورية جذرية.¹

و بالتالي يمكن القول أن 1989 دستور لم يكن مراجعة دستورية بل انفصال جذري عن التصور السائد في ظل الدساتير السابقة (دستور 1963 و 1976)، و الجزائر بموجب ذلك تكون قد عرفت انتقالا ديمقراطيا و ليس تحولا ديمقراطيا ، فهذا الأخير هو تغيير تدريجي للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية داخل دولة ما دون التتكر للسياسة و التجارب التي سبق الاعتماد عليها، أم الانتقال الديمقراطي فهو المرور من مرحلة إلى أخرى عبر اعتماد أسلوب جديد في إدارة الشأن العام وهو ما وقع بالجزائر.²

أما بالنسبة لمبدأ اللامركزية فقد عرف في ظل دستور 1989 انفصالا عن التصور السياسي السابق حيث أعطى مفهوم مغاير للامركزية، و قد عالجه الدستور في المواد 14، 15، 16 من

¹ عتامنة جيا: نفس المرجع السابق ؛ ص 121.

² محمد الداسر، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، المجلة الإلكترونية المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 2007، المحمدية، ص 12.

الفصل الثالث تحت عنوان " الدولة " من الباب الأول المعنون ب " - المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، " وبالرغم من أن هذا التكريس الدستوري يبرز المكانة الهامة التي تحتلها اللامركزية في الدولة باعتبارها مبدأ من المبادئ العامة التي يقوم عليها المجتمع الجزائري إلا أنها معالجة محتشمة من حيث محدودية المواد .

حيث تنص المادة 14 " : تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية " . المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية ، فالمادة 14 أقرت المبادئ التي تقوم عليها الدولة، كما بينت أن الشعب له أن يعبر عن إرادته، وهذا عن طريق المجلس المنتخب الذي يعد بالنسبة له بمثابة الإطار القانوني لممارسة حرياته، الوسيلة الناجعة و الفعالة لتلبية مطالبه وإشباع حاجياته ورعاية شؤونه وبواسطته يستطيع أن يراقب عمل السلطات العمومية. فالشعب يمارس حرياته عن طريق إنتخابه لممثليه داخل المجالس المنتخبة.

أما المادة 15 فتتص على أن : " الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية "

" نلاحظ أن هذه المادة تقابلها المادة 36 من دستور 1976 ، التي استعملت مصطلح " المجموعات " و لكن المادة 15 استعملت مصطلح " الجماعات " .

أما الملاحظة الثانية فتتمثل في أن الفقرة الثانية من المادة 36 أعطت للبلدية مهام عديدة، أما بعد 1989 فأصبحت جماعة قاعدية فقط، فالتغيير أبقى كلمة " القاعدية " و ألغى جميع الأدوار التي كانت تلعبها البلدية في ظل الحزب الواحد . والملاحظة الأساسية التي لا يفوتنا أن نشير إليها هي الخط الذي وقع فيه الدستور الجزائري على مستوى جميع الدساتير هي إستعماله لعبارة " الجماعات الإقليمية " Les Collectivitésterritoriales " عوض "الجماعات المحلية Les locales Collectivités على الرغم من أن الأولى أوسع نطاقا من الثانية.¹

والجزائر بحكم إقليمها الشاسع الذي يفوق مساحة أقاليم البلدان المجاورة يسمح لها بإعادة التقسيم الإداري بشكل فعال يتماشى و التطورات . فالإقليم ينظر له من وجهة ضيقة على أنه

¹ هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا ، جامعة الزرقاء الأهلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن ، طبعة 2008 ، ص 06.

تقسيم و توزيع للصلاحيات على وحدات لا مركزية و ليس وسيلة لتطوير الدولة . و المشرع الجزائري لم يهتم بتنظيم الإقليم ، لأن أول شيء فكر فيه هو الحفاظ على وحدة التراب الوطني، فلم تكن له آفاق مستقبلية بالتالي اهتمامه بتطوير الإقليم كان 2 مستبعد بعد الاستقلال . بالرغم من ذلك يمكن القول بأن هنالك شبه إجماع حول العناصر المكونة و المشتركة لكلا الجماعتين . فالجماعة الإقليمية مثلها مثل الجماعة المحلية تتصف و تتميز بوجود بعض العناصر المكونة لها وهي : (الشخصية المعنوية، وجود مصالح محلية خاصة، الاستقلالية في مواجهة الدولة....) .

و تنص المادة 16 على أنه : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. "

المادة 16 هي المادة الوحيدة التي صرح فيها المؤسس الدستوري بمبدأ اللامركزية و بين أن مظهرها يتجلى من خلال المجلس المنتخب الذي يعتبر المكان المناسب الذي يمارس فيه الشعب حرياته و يشارك في تسيير شؤونه المحلية.

وهي الأخرى محل نظر، بحيث أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح " العمومية " في حين كان من الأجدر أن يستعمل مصطلح " محلية " لأن الجماعات المحلية لها شؤون خاصة بها و تختلف من إقليم إلى آخر داخل الدولة الواحدة و تتميز عن الشؤون العمومية التي يتمتع بها كل سكان إقليم الدولة على المستوى الوطني، فهناك حاجات عامة تتكفل الدولة بإشباعها وهناك حاجات خاصة محلية يتولى أهل المنطقة عن طريق ممثليهم إشباعها و تختلف من إقليم إلى آخر و من منطقة إلى أخرى.¹

و بناء على يمكن القول أنه هناك تغيير طفيف من ناحية تخلي المؤسس الدستوري عن فكرة تمثيل فئتي العمال و الفلاحين و إقصاء باقي فئات الشعب الحية ربما لإلتماسه سبيل الليبرالية، فالدولة الجزائرية انطلقا من الدساتير تريد الحفاظ على وحدتها من جهة وفي نفس الوقت إقرار اللامركزية بتحفظ شديد، والدليل على ذلك هو العدد المحدود للنصوص المعالجة لها.

فدستور 1989 جاء في ظروف إستثنائية جدا أثبت الواقع العملي وجود ثغرات قانونية به ونقص فادح وملحوظ ، نتيجة ممارسات سياسية فوضوية قائمة على إستغلال مقومات الشخصية

¹:Nasser Lebed : « l'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'Oued-Zenati » Mémoire de Magistère , faculté de Droit , Université d'Alger Années 1993,P11 bis .

الوطنية، جرت البلاد إلى مهالك. وأن النقلة النوعية التي جاء بها هذا التعديل الدستوري بإحداثه القطيعة مع نظام الحزب الواحد لم تغير شيء في نظام البلدية حيث جعلت منه تعديل شكلي مفرغ من محتواه.

المطلب الثالث : طبيعة اللامركزية في دستور 1996.

إن الظروف الخاصة التي صدر فيها هذا الدستور جعلته يحتوي على مجموعة من الثغرات حالت دون وجود ترقية حقيقية للامركزية ، لكن هذا لا يمنع من الاعتراف بوجود نقلة نوعية جاء بها هذا الدستور لاسيما في مجال الحقوق و الحريات الدستور من فقد وسع مجالها ، كذلك تم إفراغ الدستور من الجوانب الإيديولوجية و تكريس الجوانب القانونية و لهذا اعتبره أغلب الفقهاء "دستور قانون".

و عليه فتنظيم اللامركزية على مستوى دستور 1989 يكتنفه نوع من الغموض بالإضافة إلى محدودية المواد المعالجة لها.

و لقد عرف دستور 1989 مراجعة دستورية في 28 نوفمبر 1996 لأنه كما سبق ذكره جاء دستور 1989 في ظروف خاصة فرضت عليه أن يستجيب للعديد من التحديات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي واجهتها البلاد¹، غير أن الثغرات التي عرفت بها بعض أحكامه أفضت إلى انحرافات خطيرة مما تطلب تصحيحها و هو ما تجسد من خلال دستور 1996.

أمام التضخم في عملية المراجعة الدستورية يقول الأستاذ : قونيداك "GONIDEC" أن "التغييرات الدائمة في الدستور تعكس الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد الحلول المقبولة لمشاكل الحكم".

فعملية المراجعة تحتوي عند تحقيقها بدور عدم الإستقرار و تبين هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداد الدستور.

و فيما يخص اللامركزية فلا جديد يذكر نفس المواد و نفس الصياغة¹، فرغم الانتقادات الموجهة لدستور 1989 في هذا الصدد لم يعد المؤسس الدستوري النظر في صياغة المواد، و هذا ما يدفعنا إلى القول بعدم وجود ترقية للمجال المحلي بموجب هذا التعديل.

¹عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد ، 02 2013 ، ص . 2

لكن ما شكل نقطة ايجابية هو نص المادة 101/الفقرة 02 التي تنص على: "ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي..." مما شكل ضمانا لتدعيم و ترقية مكانة المجالس المنتخبة على مستوى تشكيلة الغرفة الثانية بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية و الكفاءات و الشخصيات الوطنية، و من ثم ضمان مسار تشريعي أحسن إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة و استمرارها.¹

و بدوره الدستور الجزائري لسنة 1996 عدل سنة 2008² و آخر تعديل أجري سنة 2016 4 بموجب القانون 01/ 16 المؤرخ 6 مارس 2016،³ المتضمن التعديل الدستوري ،حيث أعلن رئيس الجمهورية سنة 2011 عن مراجعة الدستور و مباشرة بعد ذلك انطلقت المشاورات السياسية تحت إشراف مدير الديوان برئاسة الجمهورية بين الأحزاب السياسية و شخصيات وطنية و خبراء للإدلاء باقتراحاتهم حول مشروع مراجعة النص الأساسي للبلاد.

و قد تم انطلاق الجولة الثانية من المشاورات السياسية بعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2014 التي أفضت إلى إعادة انتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لعهدة رابعة و في خطابه عقب أدائه اليمين الدستورية أعلن رئيس الدولة أنه سيعيد فتح ورشة الإصلاحات السياسية للوصول حسبته إلى مراجعة توافقية للدستور.

و بعد مراحل عديدة عرض وزير الدولة مدير الديوان برئاسة الجمهورية الخطوط العريضة للمشروع التمهيدي المتعلق بمراجعة الدستور، بعدها في مرحلة لاحقة صادق مجلس الوزراء على مشروع القانون و أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري ليصدر رأيا معلل حوله ، و على اثر رأي المجلس الدستوري وقع رئيس الجمهورية مرسوم يتضمن استدعاء البرلمان بغرفتيه و هذا طبقا للمادة 176 للدستور للتصويت عليه ، و بعد انتهاء البرلمان من تحضير أشغال اجتماعه المخصص لعرض مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور للتصويت تم التصويت عليه بالأغلبية ، ثم وقع رئيس الجمهورية على القانون المتضمن التعديل الدستوري ليصدر في الجريدة الرسمية ليصبح بذلك رسميا دستور الدولة.

¹خيرة مقطف، المرجع السابق، . 23ص

²قانون 19/08 المؤرخ 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر 63 ، و هو تعديل لم يمس بموضوع اللامركزية الإدارية لهذا لن نتطرق له.

³ج - ر المؤرخة 7 مارس 2016 ، عدد 14.

و من الناحية الشكلية للدستور يلاحظ تضخم في عدد المواد ، حيث تم رفع عدد المواد من 182 إلى 218 مادة و هذا راجع إلى دسترة الكثير من المواضيع بالرغم من أنه حسب عدد من خبراء القانون كان من الأفضل الاكتفاء بدسترة المبادئ العامة ثم ترك المجال للقوانين العضوية و العادية لتفسير أحكامه وفقا لاحتياجات حياة المجتمع.

و فيما يتعلق بموضوع اللامركزية الإدارية فقد نظمها الدستور من خلال 3 مواد (المواد 15،16،17) حيث تنص المادة 15 على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و الفصل بين السلطات و العدالة الاجتماعية ، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات، تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية". إن المادة أقرت المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة بالإضافة إلى أنها حددت أن المجلس المنتخب هو الذي يجسد الإرادة الشعبية و من خلاله تفرض الرقابة الشعبية، أما الفقرة الثالثة فقد جاءت بحكم جديد حيث أقر المشرع الجزائري من خلالها دعم الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية كأداة لفسح المجال أمام مشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم¹.

¹ عبد الرزاق جاسم خير النظام السياسي التونسي بعد التغيير.مراجعة قانونية ، صفاقس ، عدد 8 ، 2012 ، ص 5.

المبحث الثاني : اللامركزية من خلال دراسة قوانين الإدارة المحلية

المطلب الأول : معالجة اللامركزية في قانون البلدية 1967

أشار مجلس الثورة في بيان عرض الأسباب إلى أن الجماعات المحلية ورثت عقب نيلها لاستقلالها تركة ثقيلة عن النظام الاستعماري ، خاصة البلدية التي كانت تسير في ظروف جد صعبة جعلت منها مجرد أداة للتنمية الاقتصادية و الوطنية في ظل غياب الوسائل الكفيلة لسيرها، و لذلك رأى مجلس الثورة ضرورة الاهتمام بها و إعادة تنظيم أجهزتها من أجل تمكينها من ممارسة مهامها في إطار يكون أكثر ملاءمة و كذا توفير الأرضية و تهيئة الجو المناسب لحركتها.

كما أشار إلى أن البلدية الجزائرية كانت تخضع لقانون 1884 رغم أنه لم يطبق فعليا. وأنها كانت تستعمل كأداة لخدمة الإدارة الاستعمارية بقصد تلبية مصالح الأقلية من الأوربيين.

و هذا ما يظهر بصريح العبارة في بيان عرض الأسباب بقوله: "و نتيجة لهذا التطبيق فإن المؤسسة البلدية لم يكن يعتبرها الشعب الجزائري بتاتا كقضيته الخاصة و إنها في خدمة مصالحه".

لقد كانت البلدية أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي ،فالبليات المختلطة كانت كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية ، كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون وهم القواد وتساعده لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين ، وذلك ابتداء من 1919 إلى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وهذه البلدية ما هي إلا أداة لخدمة الإدارة الفرنسية.

و لقد فرض الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية على السلطة آنذاك إنشاء لجان تتولى مهمة تسير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وكذلك قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 ، وهذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، أصبح متوسط عدد السكان 180 ألف ساكن بعد إن كان أثناء الاستعمار 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها ، وأدفع مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى وهي لجنة

التدخل الاقتصادي و الاجتماعي CIES ، و المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي
1. CCAS.

وعرف التنظيم الإداري الجزائري غداة الاستقلال خلا كبيرا، فقد استمرت البلديات في تطبيق النظام البلدي الموروث عن مرحلة ما قبل الاستقلال، وتعرضت إلى عدة مشاكل نذكر منها على الخصوص²:

المغادرة الجماعية من طرف الموظفين الأوروبيين، وفي غياب الأطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية، نتج عنها وضع خطير عاشته الجزائر.

ظهور عجز كبير في ميزانيات البلدية نتيجة انخفاض الموارد المالية، مع زيادة النفقات نتيجة للواجبات الاجتماعية المفروضة على البلديات، خاصة المساعدات التي كانت تمنحها البلديات للمواطنين المتضررين بسبب حرب التحرير وللتصدي لهذه الوضعية اتخذت السلطات العمومية آنذاك إجراء أساسيان هما:

- القيام بالإصلاح الإقليمي، هدفه هو تخفيض عدد البلديات لتقليل حاجيات البلدية وبالتالي تقليل نفقاتها، فعددها الذي كان 1578 انخفض إلى 676 بلدية.

- الإجراء الثاني يتمثل في إنشاء جهاز للتسيير البلدي وهذا الجهاز هو المندوبية الخاصة³.

التنظيم البلدي في ظل الأمر 24/67 والتعديلات التي أدخلت عليه:

بعد الاستقلال كان الاهتمام بالإصلاح البلدي قضية ذات أولوية بحيث اعتبر البلدية مؤسسة ذات أهمية كبيرة وقد كرس رسميا دستور 10 سبتمبر 1963 في مادته التاسعة المكانة الهامة للبلدية في تنظيم الدولة. كما أكد ميثاق الجزائر في ابريل 1964 ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية واعتبار البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد .

¹ اصغر لباد، التنظيم الغدارين منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر. ص 168.

² صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرح: الدولة والمؤسسات العمومية إشراف الأستاذ: بوحميده عطا الله، جامعة الجزائر: كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2009-2010 ص: 56-57.

³ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 57.

وبالاستناد إلى هذه الأسس، وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965، وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 اهتم المسؤولون الجدد بهذا المشروع، و بعد إن وافقت الحكومة على مشروع البلدية فقد تم نشره في الجريدة الرسمية في سنة 1967 بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967، وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة في 05 فيفري 1967.

ويعتبر الأمر 24/67 أول قانون صدر لتنظيم البلدية في ظل الجزائر المستقلة فقد أعطى هذا القانون للبلدية أهمية قصوى لاعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية، كما يتضمن هذا القانون سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية، ويذكر الوسائل المادية والبشرية التي تعتمد عليها البلدية لتحقيق أهدافها وخاصة مبدأ اللامركزية.

يسير البلدية جهاز للمداولة يسمى المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية، وينتخب المجلس الشعبي البلدي من طرف الجزائريين والجزائريات وفق شروط حددتها الأحكام المتعلقة بالانتخابات التي ينص عليها الأمر 24/67 في مواد 33 إلى 78.

وينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبين أو عدة نواب، حسب عدد السكان لكل بلدية، و يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه الجهاز التنفيذي البلدي وتمارس هذه الأجهزة صلاحياتها تحت رقابة وصائبة صارمة، يمارسها خاصة الوالي ورئيس الدائرة.

و تعتبر البلدية في النظام الجزائري القاعدة الأساسية، والوسيلة الفعالة للمواطنين لإدارة وتسيير شؤونهم المحلية، وتعزيز مشاركتهم في تحقيق الصالح العام. فالبلدية الجزائرية في عهد الاحتلال كانت تعمل في إطار قانوني مقيد لم يمكنها من المشاركة في الحياة السياسية و الاقتصادية، ولم تكن عبارة عن تنظيم محلي، لأنها لم تكن تعبر عن الواقع، وكانت من الناحية التنظيمية خاضعة للسلطة المركزية، تعمل على حماية وتحقيق مصالح نظام الاستعماري، على النقيض منه، فإن البلدية الجزائرية بعد الاستقلال اكتسبت استقلالاً قانونياً ومالياً و إقتصادياً ، وكان هدفها تعزيز المشاركة الشعبية في مجال التنمية الوطنية.

فالتنظيم العام للبلدية الجزائرية كما يبدو من القانون، يستمد سماته من النموذجين اليوغسلافي والفرنسي، لكن هذا لا ينتقص من كونه يكتسي طابعا خاصا يجعل من البلدية الجزائرية متميزة. و

قد تأثر القانون البلدي الجزائري بالنموذج اليوغسلافي، و هذا يبدو بشكل رئيسي في مجال المبادئ.

فالتنظيم العام للبلدية الجزائرية كما يبدو من القانون، يستمد سماته من النموذجين اليوغسلافي والفرنسي، لكن هذا لا ينتقص من كونه يكتسي طابعا خاصا يجعل من البلدية الجزائرية متميزة. و قد تأثر القانون البلدي الجزائري بالنموذج اليوغسلافي، و هذا يبدو بشكل رئيسي في مجال المبادئ.

فالمادة (01) من أمر 24/67 تنص على أن : " البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الإقتصادية و الإجتماعية القاعدية".

وهي تشبه إلى حد ما صياغة نص المادة 09 من دستور 1963، التي إستقى المؤسس الدستوري أحكامه من نص المادة 96 من الدستور اليوغسلافي والتي تنص " المجموعة الإقليمية والإدارية والإقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية".

كذلك المادة 36 الفقرة الثانية من دستور 1976 التي جاءت في نفس السياق و تنص : "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"، حيث أن دستور 1976 احتفظ بنفس التعريف الوارد في أمر 24/67 المتعلق بالبلدية.¹

بالمقارنة البسيطة مع البلدية اليوغسلافية تبين أن هناك تشابه ظاهر في التعاريف و الوظائف:²

أولا : السياق و المحتوى الإيديولوجي يبدو واحدا و يتجسد بالإختيار الإشتراكي و نظام الحزب الواحد.

ثانيا : مشاركة البلدية في تنفيذ المخططات الاقتصادية و التنمية في البلاد و هذا ما جاء في سياق المادة الأولى من قانون 24/67 ، و هذا يعني بعبارة موجزة بمركزية التخطيط و لامركزية التنفيذ.

¹تعريف البلدية في الدستور اليوغسلافي لسنة 1963 ورد في المادة 96 كمايلي:

La commune est une organisation politico – territoriale fondamentale de l'organisation du peuple travailleur, et une collectivité Socio-économique de base.

²عبيد لخضر: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، المرجع السابق ص 24/23.

ثالثا : تولية الحزب مهمة اختيار وانتقاء المترشحين و إعداده للقائمة ممن يرى فيهم معايير و شروط الكفاءة و النزاهة و الالتزام

رابعا : دمج فئتي العمال و الفلاحين في تركيبة المجالس الشعبية البلدية، يعني سيادة الشعب العامل و تقوية وسائل الإنتاج، مع تهميش وإقصاء للفئات الأخرى.

فكرة تمثيل المنتخبين التي لم تكرر في الجزائر، تظهر بشكل آخر حين تعيين مرشحي الحزب ومبدئياً يجب على الحزب تعيين العمال غير المالكين لوسائل الإنتاج ويستبعد في كل الأحوال المالكين.

أما فيما يخص مجال تأثر المشرع البلدي الجزائري بالنموذج الفرنسي فيبدو و بشكل رئيسي في مجال التنظيم أي في طريقة عمل الأجهزة البلدية و تنظيمها و تقسيم المسؤولية و هذا:

أولاً : الإزدواج في مجال عمل رئيس البلدية كممثلاً للدولة تارة و كممثلاً للبلدية تارة أخرى.

ثانياً : بالنسبة للاقتراع و الانتخاب فيتم بنفس الطريقة.

ثالثاً : تخصيص نظام خاص للعاصمة.

رابعا : بالنسبة للإجراءات فيما يخص العزل و الإستقالة و الوفاة فتنتم بنفس الطريقة.

خامساً : الاختصاصات تقريبا متشابهة .سادساً : وظائف المجلس هي نفسها وظائف المجلس البلدي الفرنسي.

فإذا نظرنا إليها كمؤسسة بلدية كانت تعمل كإيديولوجية شرعية تعكس آراء الطبقة السياسية على مستوى المحلي و هي تعد من بين ضمانات النظام والمشروع السياسي المطبق آنذاك والأرضية الخصبة له، فهي تكريس للميكانيزمات و الشروط التي يملها هذا النظام .أما إذا نظرنا إليها كتنظيم فلأنها تتلاءم مع النظام التقني لتسيير نظم وأنماط تطبيق النظام الإداري وتعبئته التي اختلطت مع أفكار و متطلبات الحزب فظلت تطرح مشكل استقلالية البلدية وإشراكها في جميع تحولات الدولة تحت شعار الدولة هي التي أوجدت بلدية تعمل كل شيء، تشارك في كل شيء و في كل 71 الميادين وظيفتها إمتصاص التضخم على المستوى السياسي أمام تعاضم المسؤوليات في إطار ثوري محض فالبلدية في ظل أمر 67 لم يترك لها المجال للتعبير أو التدخل أو التجديد

إنما بقيت أداة جامدة تسيطر عليها الهيمنة الحزبية و التبعية مما يوحي لنا أنها كانت مظهر من مظاهر السلطة المركزية لأنها لم تكن تعبر عن مطالب السكان الذين تمثلهم. إنما كانت وجه آخر لتواجد الدولة و قسم داخل هيكلها.

فاستقلالية البلدية لا أثر لها في ظل قانون 24/67 فهي مجرد إدارة منفذة تسيطر عليها ذهنيات الأشخاص أي أن البلدية الجزائرية كانت مجرد مؤسسة تقوم بترجمة و تنفيذ قرارات السلطة المركزية على المستوى المحلي بالتالي فهي لا تملك سلطة القرار النهائي. الذي يرجع في حقيقة الأمر إلى السلطة المركزية، وهذا ما أدى إلى خلق الهوة بين الحكام المحليين والشعب من جهة، ونظرة المواطن للبلدية على أنها مركز إداري لحماية مصالح موظفيها فقط من جهة أخرى . وبغية إصلاح البلدية وتطوير مهامها في تنمية المجتمع ، اتخذت الدولة الجزائرية آنذاك إجراءات جديدة ، فجاء الإصلاح لعام 1981.

ولقد طرأت عدة تعديلات على الأمر 24/67 من بينها:

- الأمر 85/76 المؤرخ في 04/0/1981) تعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي - (القانون رقم 05/79 المؤرخ في 23 جوان 1979) تمديد مدة المجلس الشعبية البلدية من أربعة سنوات إلى خمسة سنوات.

- القانون رقم 09 /81 المؤرخ في 04/07/1981 الذي منح للبلديات صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل على المستوى المحلي باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل ومصالح الأمن وكذا العمل التربوي¹.

فتعديل قانون البلدية لسنة 1981 لم يركز على أهم العوامل الأساسية التي تساعد على تنمية قدرات البلدية في أداء وظائفها كعنصر الاستقلال المالي ، حرية اتخاذ القرار والتنظيم الانتخابي الحر ، أي أن الإصلاح كان شكلي أكثر منه جوهري ، لأنه لم يهدف إلى إعادة تحديد صلاحيات البلدية ومنحها استقلالاً ذاتياً ومالياً ومشاركة السكان المحليين في التنمية المحلية. ومن أجل رد

¹صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، المرجع السابق ، ص 59.

الاعتبار للبلدية لابد من العمل على إعادة تحديد الفضاءات الإدارية حسب الضروريات الجديدة اللازمة لأي تنظيم إقليمي

المطلب الثاني : معالجة اللامركزية من خلال دراسة أحكام قانون الولاية 1969

إن فكرة الإصلاح بصفة عامة و فكرة الإصلاح الولائي لعام 1969 بصفة خاصة، قد فرضتها عدة عوامل سياسية من بينها تبنى الاختيار الاشتراكي و مبدأ المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية وعوامل ظرفية أخرى متمثلة في الخراب و الفراغ الذي تركته إدارة الإحتلال بعد نيل الإستقلال، فظهرت المحافظات و الولايات لتبسيط الإجراءات الإدارية، ثم أعقبها صدور ميثاق الولاية في مارس 1969، كما سبق بيان ذلك

. و هكذا صدر القانون الولائي في 23/05/1969 كتطور مواز لإصلاح البلدية و المتمثل في أمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 و هذا بتحديد دور الولاية كهزمة وصل بين البلدية و الحكومة المركزية على الرغم من التناقض الذي وقع فيه و هو الاعتراف لها بالاستقلالية و الشخصية المعنوية من جهة و كونها لا تتعدى الحدود التي رسمتها لها الدولة من جهة أخرى، لتصبح الولاية هيئة عدم تركيز وتبقى اللامركزية مجرد شعار مفرغة من محتواها القانوني.

و بالرجوع إلى قانون الولاية لعام 1969 فنجد أن المادة الأولى منه تنص على أن " : الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و إستقلال مالي؛ و لها إختصاصات سياسية و إقتصادية و إجتماعية و ثقافية؛ و هي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة."

فلانجد إشارة لمبدأ اللامركزية إلا عن طريق بعض عناصرها(الاستقلال المالي والشخصية المعنوية)؛ كما نلاحظ أن القانون أعطى للولاية صلاحيات واسعة وإعتبرها الوحدة التي تصل الدولة بالبلديات.¹

. فالولاية تظهر بمظهرين متلازمين فمن جهة هي وحدة إدارية تمثل جزء من إقليم الدولة وتكون الحدود الإقليمية لها وبما فيها المرافق المشكلة على مستوى الولايات و هي بهذا الوصف تعد وحدة يتمتع موظفوها بإختصاصات عدم التركيز من جهة أخرى مركز للمصالح المحلية الصرفة و باعتبار الولاية جماعة إدارية لا مركزية نسبية و ليست مطلقة بسبب الازدواج، الذي

¹ منصور بن لرنب : الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق . رسالة ماجستير معهد العلوم السياسية 1982 ص130.

يكن بين الأسلوب اللامركزي المتمثل في المجلس الشعبي المنتخب من أهل المنطقة و أسلوب عدم التركيز الإداري تحت سلطة الوالي، مما أدى في نهاية الأمر إلى غموض مفهوم اللامركزية و بروز هيمنة الدور المركزي للوالي - الذي يعين و لا ينتخب- على الدور اللامركزية للمجلس المنتخب.

بالإضافة إلى ذلك فإن صلاحيات الوالي متعددة و معتبرة إذ ما يقارب 28 مادة خاصة بالوالي و هذا إن دل على شيء إنما يدل على الهيمنة و المكانة التي يحتلها الوالي. فميثاق الولاية ركز على دور الحزب و قانون الولاية ركز على دور الوالي و كل ما يخدم مصالح السلطة المركزية و تبقى اللامركزية مجرد تقنية أو حيلة يلجأ إليها المشرع لتمثيل المصالح المحلية فمع كل النقائص التي عرفها قانون الولاية لعام 1969 إلا أن المشرع لم يتدارك الوضع في التعديل الجزئي لعام 1981 بموجب امر 02/81 المؤرخ في 14/02/1981 والذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، التي تشتغل في حدود تراب الولاية وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية التي تنشط على ترابها باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن إذ الولاية بقيت الوحدة الإدارية التي تمارس اختصاصاتها في جميع المجالات و خاصة في المجال الاقتصادي الشيء الذي يتشابه مع وحدات الدولة اليوغسلافية المحلية التي نجد فيها المنطقة التي تتكون من عدد البلديات¹.

المطلب الثالث: معالجة اللامركزية من خلال دراسة قوانين البلدية والولاية لسنوات

1990،2011،2012.

نص القانون 08/90 الصادر سنة 1990 في مادته الأولى إن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون ويدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية، ويعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز للمداولة، وهو الجهاز الأساسي، ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان البلدية . ويمارس المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته صلاحياته التي خولها له القانون حسب المادة 85 من هذا القانون، ويتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل

¹ عتامة جياذ: الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992) (أطروحة ماجستير معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر

الصلاحيات التيهم شؤون البلدية، وهي صلاحيات تقليدية، التصويت على الميزانيات وصلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي كنشاط الصحة والسكن والنظافة والبيئة والاستثمارات، وتمارس رقابة وصائية على أجهزة المجلس وعلى أعماله، ولكن تعتبر رقابة أقل تشددا مقارنة من الرقابة الوصائية الواسعة والصارمة الممارسة في ظل قانون البلدية لسنة 1967.¹

لعل أهم ما يلاحظ، هو أن قانون 1990 الصادر بتاريخ 07 أبريل 1990 والمتعلق بالجماعات المحلية خلص هذا الأخيرة من قبضة وهيمنة الحزب الواحد، ومن الضغوطات التي كان يمارسها عليها طيلة 26 سنة، حيث أعطى للبلدية و الولاية نوع من الحرية في ممارستها لشؤونها و مهامها. و لا شك أن تغير طبيعة الدولة -من دولة متدخلة إلى دولة ذات توجه ليبرالي- من شأنه أن يؤثر على أسلوب سير الأجهزة الإدارية اللامركزية.²

لقد كرس دستور 1989 مبدأ اللامركزية كأسلوب لتنظيم الدولة على المستوى الإداري، لذلك يمكن تحليل بعض المواد التي جاءت في قانون البلدية رقم 08/90 و المتعلقة اللامركزية، والتي عالجت هذا المفهوم بطريقة غير مباشرة وهذا عن طريق عناصرها، وقد جاءت على سبيل الحصر وهي المادة 84 والمادة 85 على الترتيب.

فبالنسبة للمادة 84 و الواقعة في الباب الثالث والمعنون : " صلاحيات البلدية " التي تنص على أنه " :يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا و يمثل قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. "

و المادة 85 تنص : " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المستندة للبلدية. "

فالمادة 84 هي الأخرى أشارت إلى اللامركزية، عن طريق عناصرها (كالمشاركة، الشؤون العمومية). واحتفظت تقريبا بنفس سياق المادة 16 من دستور 1996 .

والمادة 85 : أشارت فقط لعمل المجلس الشعبي، عن طريق المداولة، التي تعتبر الوسيلة القانونية الناجمة لدراسة الشؤون المحلية. والملاحظة الهامة التي يجب إبدائها هي أن قانون

¹صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع سابق، ص 60.
²غداوي محمد: إنعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية. (حوليات وحدة البحث إفريقيا العالم العربي، 18 -URAMA) جامعة منتوري قسنطينة- (المجلد رقم 03 ، سنة 1996 ، ص 61 .

08/90 لم يكن متسلسلا في مواده أي غير مرتب في أحكامه، ذلك لأن بعض المواد و لما لها من أهمية في تعريف اللامركزية و تبيان عناصرها وجدناها مدرجة في الفصل الثالث " :
صلاحيات البلدية " و التي تضم المادتين 85،84 السابق بيان أحكامها.

أما بالنسبة لقانون 09/90 المتعلق بالولاية :

فلا نجد أثر للامركزية بالنسبة لصلاحيات المجلس الشعبي الولاوي باعتباره يمثل قاعدة اللامركزية هناك إشارة على بعض عناصرها في المادة الأولى منه والتي تنص: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " .

وكذا المادة الثالثة منه والتي تنص : " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولاوي " إشارة لعنصر الانتخاب، كما تم تدعيم دور الوالي من خلال نصوص قانون 09/90 و إسناد أهم المهام له، بغض النظر أنه يصادق بعض مداوات المجالس الشعبية البلدية، خاصة المتعلقة بالميزانية و أموالها .

إذن قانون 1990 لم يأت بجديد يذكر ماعدا بعض الأحكام، أما غير ذلك فلا يوجد تنظيم للامركزية، ولا وجود للاستقلالية البلدية تجاه الدولة، فمفهوم اللامركزية يبقى عام وإشارة إليها بعناصرها (المجلس المنتخب، المشاركة، المداولة). فقانون البلدية يبقى عمل غير كامل ما دامت الاستقلالية المالية خاصة غير محققة.¹

قانون البلدية الجديد 11.10

قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، ونتيجة لعجز هذا الأخير عن حل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية ومسايرة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد؛ أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي ييسر المجلس الشعبي البلدي .

فهذا القانون 11/10 الذي يحتوي على 220 مادة جاء ليحل محل القانون 08/90 الذي كان يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب لتلك التحولات التي عرفتها البلاد،

¹ غداوي محمد: إنعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية. (حوليات وحدة البحث إفريقيا العالم العربي، 18) -URAMA) جامعة منتوري قسنطينة- (المجلد رقم 03 ، سنة 1996 ، ص 61 وما بعدها.

ولم يعد بإمكانه معالجة الاختلالات والمشاكل الجديدة الناجمة خاصة عن التعددية الحزبية منها بروز جماعات ومصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات على حساب منطق حزبي وهو ما ساهم في زعزعة استقرار رئيس البلدية واللجوء السريع وغير المؤسس إلى سحب الثقة وإلى وجود حالات الانسداد¹.

شمل هذا القانون حولا لمشاكل التسيير في البلديات حيث جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية التشاركية من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية؛ وتفعيل أدوار لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل انشغالات المواطنين ووضع المواطن في صميم اهتماماته وكذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حضورها في التمثيل داخل المجالس المنتخبة. يعتبر جزء من الفقه الإداري الجزائري أن قانون البلدية الجديد يعد مراجعة شاملة للأحكام المتعلقة بتنظيم وسير البلديات، بهدف تطوير ممارسة الديمقراطية المحلية في إطار التوجهات الكبرى لإصلاح هياكل ومهام الدولة.

فالهدف من مراجعة قانون البلدية هو تكييف الإطار القانوني والتنظيمي من أجل تحديد أمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة وظروف الممارسة من قبل ممثلي الدولة ومهامهم، فمع قانون البلدية الجديد أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤطرة بشكل صائب من أجل ضمان مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين على حد سواء.

نصت المادة الأولى من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بقانون البلدية على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"².

والمقصود بالإقليمية هي أنه لكل بلدية إقليم يبين حدودها الجغرافية وترابها والتي لها الصلاحيات الكاملة في استغلالها داخل الحدود المخصصة لها، ومنحها الشخصية المعنوية باعتبارها مرفق عمومي، لها حقوق كما عليها التزامات مما يجعلها متميزة عن الأفراد المسيرين لها من جهة ولها ذمة مالية خاصة من جهة أخرى؛ أي أنها تتمتع باستقلال مالي عن الأشخاص

¹ عبير غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010./2011، ص 97/98.

² عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2013، ص 8.

المسيرين لها وكذا باعتبار أن الاستقلال المالي من خصائص الشخصية المعنوية ، وتتشأ بموجب قانون.

كما أضافت المادة الثانية " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.¹"

بمعنى أن البلدية هي الوحدة اللامركزية الأساسية ومحور الممارسة الصحيحة للمواطنة باعتبارها الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية المحلية .ومن خلال هذا التعريف نستنتج أن البلدية في الجزائر هي أقرب الهيئات الرسمية إلى المواطن، حيث تعيش مشاكلهم وتعمل على تلبية حاجاتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية... .

الولاية في ظل قانون 07/12:

بعد صدور قانون البلدية 10/11 ونظرا للحركة التشريعية الواسعة التي أثرت في نظام الهيئات المحلية والمؤسسات الولائية، وتداركا للنقائص السابقة في القانون 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 صدر القانون الجديد 07/12 المتعلق بالولاية ومن أهم العوامل والظروف التي كانت سببا في صدوره هي:

ظهور العديد من الثغرات والنقائص التي من الضروري إعادة النظر فيها بالتجديد و الإثراء والتطوير.

ضرورة معالجة التأثيرات والسلبيات التي كانت نتيجة للأزمة والمأساة الوطنية التي عايشتها الجزائر خلال العشرية الأخيرة.

حدوث بعض الاختلالات و الانسدادات نتيجة لتطبيق نظام التعددية السياسية في نظام مجالس الهيئات المحلية التي أضرت بمبادئ حسن وقيادة الهيئات الولائية².

وقد ورد قانون الولاية في خمسة أبواب تناول الباب الأول تنظيم الولاية والثاني سير المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته والقانون الأساسي للمنتخب وحل وتجديد المجلس الشعبي الولائي

¹المادة 2 ،قانون البلدية 10/11 ،مرجع سابق.

²جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012، ص47.

ونظام المداولات وصلاحيات الولاية، أما الباب الثالث فقد خصص للوالي وسلطاته وقراراته، في حين تطرق الباب الرابع إلى إدارة الولاية وتنظيمها ومسئوليتها و أمالكها وتناول الباب الخامس ميزانية الولاية وضبطها ومراقبة وتطهير الحسابات.

يهدف قانون الولاية 07/12 إلى تمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية؛ باعتبارها فضاء للتضامن والتنسيق الوطني بشكل يكون مكملا للبلدية ويقدم خدمة عمومية جوارية، وهو ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية وترشيد القرار على المستوى المحلي.

و ظهرت معالمه من نصت المادة الأولى من القانون 12/07 على أن " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة، تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن وتتدخل في كل مجالات اختصاصات المخولة لها بموجب قانون، شعارها بالشعب وللشعب وتحدث بموجب قانون .وبالتالي هي جماعة عمومية إقليمية لها إقليمها الخاص يبين حدودها الجغرافية التي لها الصلاحيات الكاملة في استغلالها، تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة إلى الاستقلال المالي والقانوني وهي تشكل مقاطعة إدارية للدولة وبالتالي هي تشرف على مجموعة من الدوائر، وتعتبر ذلك هيئة إقليمية لامركزية.¹

¹ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ج د ش/ ج ر العدد 12.

خلاصة الفصل:

لقد تطرقنا في الفصل الثاني من دراستنا إلى اللامركزية الإدارية في و الأحكام المنظمة هذا من خلال التطرق إلى المعالجة وفق الأسس القانونية لمفهوم اللامركزية الإدارية، و ما يظهر من هذه المعالجة بصفة علنة أن نظرة الدولة لهذا المفهوم مختلفة و هو ما جعلها تعالجها بطريقة متفاوتة ، و بالرغم من أن هذه الدول سعت إلى تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية إلا أنه مفهوم نسبي ينحصر دائما في العناصر المكونة للامركزية الإدارية و كثيرا ما يصطدم ب المركزية المشددة.

كما تطرقنا في هذا الفصل إلى العوامل المؤثرة في بناء مفهوم اللامركزية الإدارية و التي على أساسها تبني الدولة تقسيمها إداريا خاصا بها، و لعل من أهم و أبرز هذه العوامل نجد العامل السياسي الذي يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي و الذي يؤثر على إدارتها المحلية.



الخاتمة



الخاتمة

يعتبر موضوع هذا التنظيم الإداري إحدى الموضوعات التي تحضي بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في آن واحد، فهو يعد ضرورة لأبد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وتتبع الدولة في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما، وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

فالمركزية الإدارية يقصد بها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، وهي بدورها تأخذ صورتين؛ التركيز الإداري الذي يعتبر صورة بدائية لأنها تقوم على حصر الوظائف على مستوى المركز، أما الصورة الأخرى تتمثل في عدم التركيز الإداري فجاءت من أجل تخفيف الأعباء على المركز وذلك من خلال نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات لها.

وعليه فإن الجماعات الإقليمية المحلية هي تنظيم إداري مركزي، وهي جماعات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتشكل مقاطعات إدارية للدولة فهي بذلك تجسد اللامركزية من خلال المجالس المحلية المنتخبة، وبالرجوع إلى أحكام كل من قانون البلدية و قانون الولاية نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد على مبدأ الانتخاب في تشكيل هيئات البلدية (هيئة تداولية وهيئة تنفيذية) في حين جمع بين الانتخاب (هيئة مداولة) ممثلة في المجلس الشعبي الولائي وهيئة تنفيذية (معينة) ممثلة في الوالي على مستوى الولاية، ويعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز، حيث يعمل باسم السلطة المركزية كما يتخذ قراراته باسم الوزراء في الكثير من القضايا خاصة تلك المتعلقة منها بالشؤون المحلية.

لقد سعى المشرع الجزائري على إعطاء صلاحيات واسعة للجماعات المحلية في جميع المجالات، وعبر الإصلاحات المستمرة التي عرفتها البلاد، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات كهيئة المركزية بغية النهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي، ونظرا لأهمية الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) لجأ المشرع الجزائري إلى تكييف النصوص القانونية المنظمة لها تماشيا

مع الظروف السياسية والاقتصادية للبلاد عقب الاستقلال، وأقر أول منظومة قانونية خاصة بالبلدية متمثلة في الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمنظومة القانونية الخاصة بالولاية المتمثلة في الأمر 39/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 إلى أن جاء القانون 08/90 المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 المتعلق بالولاية المؤرخان في 07 أفريل 1990 في ظل مرحلة تميزت بمبادئ وتوجهات جديدة أسسها دستور 1989 بإلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية والانفتاح الاقتصادي.

إلا أن هذان القانون اصطدما بحقائق الميدان ووضعيات أخرى مختلفة كتزايد تعداد السكان وتكاثر مطالب وتطلعات المواطنين؛ بالإضافة إلى التطورات الكبيرة الحاصلة داخل المجتمع، وبات ضروريا إجراء بعض التعديلات على المنظومتين التشريعية المسيرة للبلدية والولاية. ف جاء القانون 10/11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية والقانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية اللذان يكتسيان أهمية بالغة، لأنهما يجسدان التصور الجديد في طريقة تنظيم ومسايرة الجماعات المحلية للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد، وهذا من خلال وضع البلدية والولاية في حيز الإصلاحات التي باشرتها الدولة.

إن الوجود القانوني للجماعات المحلية يتجسد في تكريس النظام اللامركزي في مختلف الدساتير الجزائرية وهذا انطلاقا من دستور 1963 والذي تبنى اللامركزية الإقليمية بالرغم من أنه اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات المحلية؛ أما الدساتير الأخرى المتعاقبة 1976، 1989، " 1996 فلقد أشارت كلها إلى البلدية والولاية كقاعدتين المركزيتين، كما عرفت الجزائر عدة مواثيق رسمية والتي عالجت استقلالية الجماعات المحلية وذلك بعد تبني اللامركزية كتنظيم إداري للجزائر من خلال المواثيق العامة والخاصة بالإضافة إلى ما ورد في النصوص التشريعية. وكمعالجة للامركزية في ظل قانوني البلدية 10/11 و الولاية 07/12 كان بالضرورة العودة إلى معالجة الجماعات المحلية فتبين لنا بعد التطرق في الفصل الأول إلى التنظيم القانوني للامركزية بموجب قانوني 10/11 و 07/12 أن البلدية والولاية هيئتان للامركزية الإدارية؛ مبنيتان على أسس ومبادئ المركزية غير تابعتين للمركزية الإدارية، تعمل من أجل تحقيق رغبات المواطنين وإشباع حاجاتهم على المستوى المحلي، وضمان السير الحسن لمختلف المرافق العامة المحلية نظرا لقرب الهيئات اللامركزية للمواطن، وهذا من خلال أن أعضاء المجالس الشعبية

المحلية " البلدية و الولاية" ورؤسائهما يتم اختيارهم من قبل سكان الإقليم الخاص بالبلدية أو الولاية وتحديد الهياكل التابعة لهما منها الجهاز الإداري والفني ووضع نظام جديد لسير المداورات وكذا تحديد دور رؤساء المجالس المحلية ونوابهم ودور اللجان الدائمة والمؤقتة، إنما بالنظر إلى الهيئات التي تتكون منها الولاية نجدها تجمع بين كمال من الصورتين للتنظيم الإداري؛ وذلك من أجل ضمان وحدة الدولة، فاللامركزية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي وعدم التركيز يتمثل في الهيئة التنفيذية.

التوصيات و المقترحات :

أهم ما يمكن إستخلاصه هو أن المنظومة التشريعية والقانونية لم تكن لتعبر عن الواقع الجزائري من جهة، مع وجود فراغ قانوني وتناقض بين النصوص فيما بينها، حتى نضمن إدارة محلية فعالة وحيادية تساهم في إرساء دعائم النظام اللامركزية نقترح مجموعة من البدائل والاقترحات نوجزها كما يلي:

1 - ضرورة إعادة النظر في صياغة النصوص الدستورية بإعتبارها أسمى النصوص ومعالجة اللامركزية بكفاية ووضوح عن طريق إبراز عناصرها، وتخصيص جزء معتبر من الدستور لتنظيم المجال المحلي.

2- ضرورة إعادة النظر في المنظومة التشريعية والتنظيمية التي تحكم علاقة الهيئات المركزية الوصية بالهيئات المحلية، وإرسائها على أسس وقواعد جديدة تواكب تطور المؤسسات المحلية. خاصة قانون البلدية و الولاية.

3 - ضرورة تحديد اختصاصات المجموعات المحلية وسلطاتها وتقسيم المسؤوليات حتى يتسنى لسلطة الوصاية توقيع العقاب على كل مخالفة للقانون من جهة، ومنعا للتضارب والتداخل بين الصلاحيات من جهة أخرى.

4 - وجوب تدعيم مبدأ الانتخاب لمنصب الوالي، والابتعاد عن فكرة تعيين الولاية بمرسوم رئاسي ليصبح الوالي هو الآخر منتخب من طرف مواطني الولاية أو ممثلي المجالس الشعبية البلدية

5 - تدعيم مبدأ حياد الإدارة وإبعادها عن السياسة.



قائمة المراجع



قائمة المراجع:

- أمل الفرحان و أيمن المعاني. إدارة المؤسسات العامة.. الجامعة الأردنية، عمان 2001 .
- أيمن المعاني، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات، ياسين للخدمات الطلابية، عمان ، 2005.
- أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم (القاهرة: دار النهضة العربية، 1984.
- حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، لبنان: المؤسسة الجامعية لنشر التوزيع، 1983.
- حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ، 2008 .
- حمدي القبيلات، "عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين"، في مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 02، 2006
- خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة، ط3، عمان: دار الثقافة، 1993.
- محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2000.
- 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.
- فاطمة ربابعة، " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1995.
- شباب تومه منصور، القانون الإداري، ط1 ، جامعة بغداد ،العراق ، 1980.
- عبد الغني بسيوني عبدالله،التنظيم الإداري، منشأة المعارف، لقاهرة، 2004.
- الفرحان أمل والمعاني أيمن، إدارة المؤسسات العامة، الجامعة الأردنية، عمان، 2001.
- سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1980.
- عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981 .
- مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري: الدار الجامعية الإسكندرية ،مصر ،1990.
- محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2، دار البلاد،طرابلس، 1984.
- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة1989.

- علي الصاوي، "إشكاليات التنظيم المحلي في مصر"، في سلسلة قضايا إدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، مصر، العدد 03، 1999 .
- زهير الكايد، الحكمانية، قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004 القاهرة.
- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005 القاهرة.
- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دار الثقافة، عمان ، 2009 .
- عبد الوهاب محمد سمير . الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة ،القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، مصر . 2005 .
- ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1993.
- محمد مختار عثمان، "تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية، في مجلة الإدارة، المجلد الرابع، العدد 2، (أكتوبر 1981).
- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة ،جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ،القاهرة ، 2005 .
- ثامر محمد محارمة، "اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002).
- رافع ابن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، مركز النشر الجامعي، تونس، 2002 .
- ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1993.
- عبد الوهاب محمد سمير . الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة ،جامعة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية القاهرة ،مصر ، 2005 .

بوكرا إدريس - تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية 3 د. م . ج ؛ طبعة 1994؛ القسم .

أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د- محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة .

فوزي أوصديق : الضمانات الدستورية لدولة القانون - دراسة مقارنة - مجلة البصيرة ، دار الخلدونية، 2 ع،، 1998.

محمد الداير، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، المجلة الالكترونية المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 2007، المحمدية، 12. ص

هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا ، جامعة الزرقاء الأهلية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن ، طبعة 2008 ، ص 06.

Nasser Lebed : « l'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'Oued-Zenati » Mémoire de Magistère , faculté de Droit , Université d'Alger Années 1993,P11 bis .

عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، ع 2، 2013.

منصور بن لرنب : الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق . رسالة ماجستير معهد العلوم السياسية 1982..

¹ غداوي محمد: إنعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية .(حوليات وحدة البحث إفريقيا العالم العربي، (URAMA) جامعة منتوري قسنطينة، المجلد رقم 03 ، سنة 1996.

الدساتير و القوانين :

¹ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، ج ج د ش / ج ر العدد 12.

المواد 10،11،21،31،49،69،79،195،98 من دستور 1976 .

المواد 7، 8، 9، 34، 35، 36 من الدستور الجزائري لسنة 1976 .

الدستور الجزائري لسنة 1998 .

الدستور الجزائري لسنة 1989 .

الدستور الجزائري لسنة 1996 .

الأطروحات و رسائل الجامعية:

خيرة مقطف ، تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية) ،
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2001 ، 2002 .

عتامنة جياذ: الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر(1990-1992) (أطروحة ماجستير معهد
العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر 1996 .

صالحى عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع: الدولة
والمؤسسات العمومية إشراف الأستاذ: بوحميده عطا الله، جامعة الجزائر : كلية الحقوق بن عكنون، السنة
الجامعية 2009-2010.

عبير غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص قانون إداري، كلية الحقوق
والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010./2011 .

عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي
تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2013 .

جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في
العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2013 .



الفهرس



الفهرس :

	الإهداء
	التشكر
أ	المقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام اللامركزية الإدارية	
06	تمهيد
07	المبحث الأول: أساسيات حول اللامركزية الإدارية
07	المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية
09	المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية
14	المطلب الثالث: تصنيف اللامركزية الإدارية
17	المبحث الثاني: طبيعة اللامركزية الإدارية و أهدافها و العوامل المؤثرة
17	المطلب الأول: أبعاد اللامركزية و أساليبها.
22	المطلب الثاني: أهداف اللامركزية الإدارية
28	المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية
32	خلاصة الفصل
الفصل الثاني : التنظيم القانوني للامركزية من خلال الدساتير و القوانين.	
34	المبحث الأول :طبيعة اللامركزية من خلال نصوص الدساتير الجزائرية
35	المطلب الأول : منظور اللامركزية من خلال دستور 1963 و 1976
35	المطلب الثاني :منظور اللامركزية من خلال دستور 1989
45	المطلب الثالث: منظور اللامركزية من خلال دستور 1996
المبحث الثاني :طبيعة اللامركزية من خلال نصوص قوانين الإدارة المحلية	
48	المطلب الأول : معالجة اللامركزية في قانون البلدية 1967
54	المطلب الثاني : معالجة اللامركزية من خلال دراسة أحكام قانون الولاية 1969
55	المطلب الثالث: معالجة اللامركزية من خلال دراسة قوانين البلدية والولاية
62	الخاتمة
66	قائمة المصادر والمراجع
71	الفهرس