



قسم الحقوق

الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية الجزائرية

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

إشراف الأستاذ:
-د. بن علي خليل

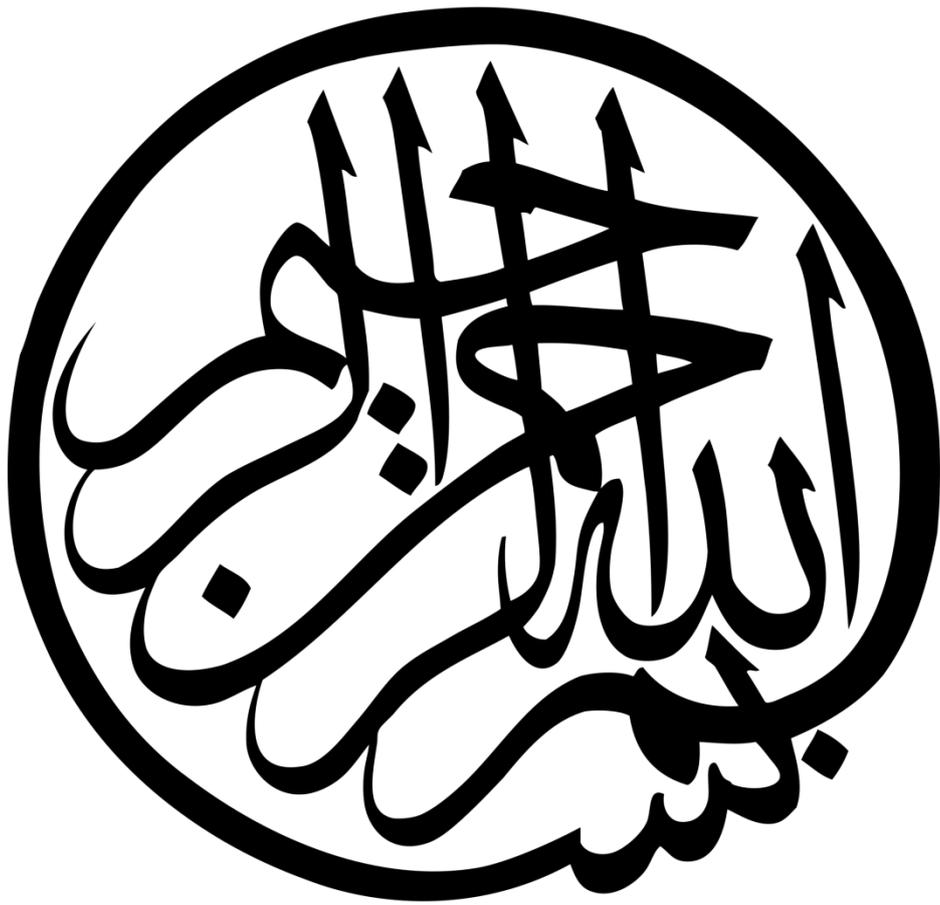
إعداد الطالب :
- كنودة صلاح
- مهدي محمد حمدوش

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. ساعد العقون
-د/أ. بن علي خليل
-د/أ. عينة المسعود

الموسم الجامعي 2021/2020



مُقَدِّمَةٌ

مقدمة

لقد زادت وظائف الدولة في العصر الحالي عما كانت عليه في الماضي، فدور الدولة الحديثة لم يعد يقف عند حد منع الفعل الضار أو المحافظة على النظام العام، إنما أصبح دورها أكثر إيجابية حيث اطلعت بتنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لتطوير المجتمع وهذا التنوع في النشاط والمهام والواجبات أثقل كواهل الحكومات مما اضطرها إلى التنازل عن جزء من سلطاتها (التنفيذ) لصالح هيئات محلية تعمل تحت رقابتها.

ومما لا شك فيه أن ظهور مصطلح الإدارة الرشيدة كان له بالغ الأثر في تغيير نمط توزيع الوظائف بين السلطة المركزية والإدارة المحلية على نحو يستجيب أكثر لمقتضيات الإدارة الرشيدة، ويمكّن المواطن من المشاركة في صنع القرار المحلي وتسيير الشؤون المحلية، وهذا انطلاقا من زاوية مهمة أن معايير الإدارة الرشيدة المتمثلة في المشاركة الشفافية، الفاعلية، الكفاءة، حكم القانون، المساءلة والرؤية الإستراتيجية، لها علاقة بشكل وآليات تسيير الجماعات المحلية، أي بالنظام اللامركزي بمفهومه العام.

وللعلم، فإن ترشيد الإدارة المحلية التي تتبنى اللامركزية الإدارية سيؤدي لا محالة إلى تحقيقه على المستوى المركزي لهذه الدول، خاصة الدول النامية إذ أنها مطالبة بإحداث تغييرات جوهرية في هيكلها السياسية والإدارية، وإعادة صياغة أطر الحكم كشرط لتحقيق التنمية، ذلك أن النجاح أو الإخفاق في دفع عجلة التنمية بأبعادها المختلفة يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشادة أسلوب الحكم. حيث تحاول الجزائر تحقيق إدارة تمتاز بتسيير رشيد على المستويين المركزي والمحلي، ولكن الواقع يثبت أن ترشيد الإدارة المحلية في الجزائر لا يزال يصطدم بالعديد من الصعوبات والعراقيل وعليه سنحاول في هذه الدراسة البحث عن القوانين المتخذة من أجل ترشيد الإدارة المحلية والعقبات التي تواجهها والحلول الواجب تبنيها من قبل الدولة الجزائرية لتحقيق هذا الهدف.

أهمية الدراسة:

يعتبر موضوع الإدارة الرشيدة موضوعا بالغ الأهمية، انطلاقا من كون الإدارة المحلية تشكل اليوم أحد الدعائم الرئيسية للأنظمة الديمقراطية ونتيجة لذلك فقد كان من الطبيعي أن تحظى هذه الإدارة بالاهتمام الواسع والعميق من قبل كل أجهزة الدولة التي تسعى جاهدة إلى ترشيد الخدمات المحلية وتحسينها والنهوض بجهودها، بما يؤسس لتطوير الإدارة المحلية وترشيدها (الحكامة

المحلية)، وبالتالي فأهمية هذه الدراسة تأتي من العناصر التالية: جدية موضوع ترشيد الإدارة المحلية الذي أصبح من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في الوقت الراهن.

قلة الدراسات حول موضوع القوانين المنظمة للإدارة المحلية من أجل ترشيد إدارتها على مستوى الطرح الأكاديمي مما يجعل هذا الموضوع يكتسبه الغموض وعدم الوضوح لدى العديد من الدارسين، وبالتالي تكمن الأهمية أيضا في محاولة توضيح وتبيان فحوى هذا الموضوع، وهو ما يشجع الدارسين على بذل مزيد من الاجتهاد لإثراء هذا الموضوع في جوانبه النظرية والتطبيقية.

أهداف الدراسة:

نحاول من خلال دراسة هذا الموضوع الوصول إلى الأهداف التالية:

- إزالة الغموض على مصطلح الإدارة الرشيدة والتطرق إلى مفهوم الإدارة المحلية.
- التعرف على القوانين المساهمة في ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية من خلال تحليل قانوني البلدية والولاية الأخيرين.

مبررات اختيار الموضوع:

يمكن تلخيص أهم مبررات تناول هذا الموضوع فيما يلي:

المبررات الذاتية: والتي تنطلق من الاهتمام الشخصي بموضوع إصلاح الإدارة المحلية وتطوير الخدمة العامة، باعتبارها تمثل مركز النهوض بجودة الحكم، وانطلاقا من قناعة الباحث أن أي تطوير أو تحديث داخل الدولة، لا بد أن يكون موضوعه ومحوره إصلاح وترشيد علاقة الفرد بمؤسسات الدولة، وهذا ما تتشده الإدارة المحلية التي تهدف إلى إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين المواطن والدولة.

المبررات الموضوعية: أهم سبب موضوعي دفعنا لتناول هذا الموضوع هو الدور الذي تلعبه الإدارة كوسيط يضمن التواصل والاتصال بين الحكومة والمواطنين، باعتبارها أداة لتنفيذ الخيارات والسياسات المنتهجة من طرف الدولة، ومن خلالها تباشر الدولة مهامها، لذا أصبح موضوع ترشيد هذه الإدارة من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في العديد من اللقاءات العلمية والعملية الوطنية وحتى الدولية.

الدراسات السابقة:

إنّ هناك العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الإدارة الرشيدة والتي قمنا بالاطلاع عليها والمقارنة بينها وبين دراساتنا لنستخرج أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بينهما ومن هاته الدراسة نذكر:
من حيث الكتب:

دراسة الباحث زهير عبد الكريم بعنوان "الحكمانية قضايا وتطبيقات" تعرض فيه إلى مفهوم الحكمانية وأبعادها، وقدّم نماذج وتجارب لتطبيقات "الحكمانية" في دول عربية وغربية مع إعطاء جملة من الاقتراحات لتحقيق الحكمانية¹.

من حيث المذكرات:

دراسة الباحث عشور عبد الكريم والمعنونة ب: "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر" سنة 2009 - 2010، حاولت هذه الدراسة تحديد مفهوم الحكم الرشيد وكيف يساهم في ترشيد الإدارة العمومية باستعمال التقنيات الحديثة لتحسين مستوى العمليات الإدارية وتخفيف الجهد المطلوب لإنهاء المعاملات مما يدعم الشفافية والعمل في وضوح تام².

دراسة الباحثة بلخير آسيا والمعنونة ب: "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق (الجزائر نموذجا: 2000-2007)" تطرقت هذه الدراسة إلى واقع الحكمانية في الجزائر حيث وعت هذه الأخيرة بأهمية الحكمانية في ترشيد سياساتها لتحقيق التنمية وتحسين أداءها³.

من حيث الملتقيات:

دراسة وفاء رايس، ليلي بن عيسى حول "الحكم الارشد كآلية لمعالجة الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية" حيث حاولت هذه المداخلة تسليط الضوء على حيثيات الحكم الرشيد، وأهم الأسس

¹ - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية المفهوم والأبعاد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، 2003.

² - عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009-2010.

³ - آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق (الجزائر نموذجا، 2000-2007)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009.

التي يقوم عليها، والتي من خلالها نستطيع الحديث عن أهمية هذا المصطلح في الحد من انتشار ظاهرة الفساد في الإدارة الجزائرية¹.

انطلاقاً مما سبق ذكره، تحاول هذه الدراسة إثراء هذا الموضوع من خلال التطرق إلى القوانين التي شرعتها الجزائر من أجل ترشيد الإدارة المحلية.

إشكالية الدراسة:

تحتل الإدارة المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي الجزائري، حيث تقوم بدور فعال في تحقيق التنمية الشاملة، كونها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ومع حتميات التغيير المتسارعة قامت الدولة الجزائرية بإحداث تطورات بناءة من أجل إصلاح هذه الإدارة وترشيدها عن طريق تفعيل آليات الإدارة الرشيدة وفقاً للنصوص القانونية المختلفة التي عرفتتها الجزائر.

وفي هذا السياق تأتي إشكالية بحثنا كالآتي:

ما هي الآليات القانونية التي اتخذتها الجزائر من أجل ترشيد الإدارة المحلية؟

في ضوء هذه الإشكالية نطرح التساؤلات الفرعية الآتية:

- ما المقصود بالإدارة الرشيدة والإدارة المحلية؟
 - ما هي الإجراءات القانونية المتخذة من أجل تفعيل دور الإدارة وترشيدها على المستوى المحلي؟
- وكمحاولة للإجابة على إشكالية الدراسة تم صياغة الفرضيات التالية:

الفرضية العامة:

- قوانين تسيير الإدارات المحلية في الجزائر لا تلبى متطلبات آليات الإدارة الرشيدة.

منهجية الدراسة:

مناهج الدراسة: تفرض طبيعة الموضوع توظيف عدد من المناهج تتمثل في:

¹ - وفاء رايس، بن عيسى ليلي، الحكم الرشيد كآلية لمعالجة الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية، الملتقى العلمي الدولي حول آليات حوكمة المؤسسات ومتطلبات تحقيق التنمية المستدامة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 20-26 نوفمبر، 2013.

المنهج الوصفي: الذي يركز أساسا على دراسة الظاهرة أو الواقع كما هو دون أي تغيير متعمد ويهتم بوصفها وصفا دقيقا معبرا عنها تعبيرا كينيا أو كليا وتحليلها وتفسيرها من أجل الوصول على استنتاجات مفيدة قابلة للتعميم¹.

ويتجلى الاعتماد على هذا المنهج في بحثنا من خلال سرد ووصف وتحليل أهم عناصر وخصائص الإدارة الرشيدة، وكذا التطرق لمفهوم الإدارة المحلية واستراتيجية تطبيق متطلباته على المستوى المحلي.

المنهج التاريخي: عبارة عن منهج وثائقي يستقري عن طريقه الباحث الوثائق ويحللها ويستخلص منها المعلومات ويتأكد من صحتها حتى يصل إلى الحقيقة التاريخية ويستخلص التعميمات والنتائج التي تساعد على فهم الماضي وتفسير الأحداث في المستقبل².

يظهر استخدامنا لهذا المنهج في دراستنا في رصد أهم التطورات التي مرت بها الإدارة المحلية في الجزائر وبالضبط البلدية والولاية.

تقسيم الدراسة:

تنقسم الدراسة إلى مقدمة وثلاثة فصول وخاتمة وهي كالتالي:

يتضمن الفصل الأول مقارنة مفاهيمية للإدارة الراشدة، وينقسم إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول مفهوم الإدارة الرشيدة والمصطلحات المشابهة للحكم الراشد، ثم يأتي المبحث الثاني للتعرف على معايير وأبعاد وفواعل الحكم الراشد.

ويدرس الفصل الثاني الإدارة المحلية وأهم التطورات التي طرأت عليها وينقسم إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول التعريف بالإدارة المحلية، وتم التطرق في المبحث الثاني إلى التطور التاريخي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر.

ويعالج الفصل الثالث الآليات القانونية التي شرعها المشرع الجزائري من أجل ترشيد الإدارة المحلية وهذا بدراسة تحليلية لقانون البلدية 2011 وقانون الولاية 2012.

وفي الأخير خاتمة.

¹ - عمار الطيب كشرود، البحث العلمي ومناهجه، ط1، دار المناهج، عمان، 2007، ص227.

² - نفس المرجع، ص312.

الفصل الأول

الإدارة الرشيدة مفاهيم ومقاربات

تمهيد

لقد كثر الحديث عن الحكم الارشد منذ القرن الماضي إلى يومنا هذا بصفته مصطلحا كثير الاستعمال حيث اتسعت مجالاته لتشمل الشأن الدولي والإقليمي وخصوصا على الصعيد الداخلي فقد شمل المجال التجاري، المالي والمجال التربوي، الاقتصادي والفلاحي والإداري والصحة والنقل إلى آخره ولهذا الشأن تعددت واختلفت التعاريف المقدمة له.

من هذا المنطلق فإن دراستنا في الفصل الأول ستحاول الإمام بالإطار النظري للحكم الراشد من خلال التطرق إلى مقارنة مفاهيمية ونظرية له، وذلك من خلال العناصر التالية:

- مفهوم الحكم الراشد.
- المصطلحات المشابهة.
- الحكم الراشد معايير وأبعاد.
- فواعل الحكم الراشد.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة الراشدة والمصطلحات المشابهة لها

قبل أن يظهر مفهوم الحكم الراشد في الأدبيات السياسية الحديثة، أستعمل في الأدبيات السياسية الإسلامية، ليعبر عن مرحلة هامة من عمر الدولة الإسلامية، وهي مرحلة الخلافة الراشدة، أين كان أسلوب الحكم يدار على قواعد الرشادة والصلاح وصيانة الحقوق، وغيرها من المبادئ الإسلامية السامية. وحديثا أستعمل من قبل بعض المنظمات الدولية، وهذا ما سنحاول إبرازه فيما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة الراشدة

الفرع الأول: الإدارة الراشدة وفق المقاربة العربية الإسلامية

إن كان العديد من الباحثين يعتبرون أن الحكم الارشد وليد المدرسة الغربية فإن نظرة ثاقبة على التجربة الإسلامية سواء في زمن الدعوة المحمدية لرسول البشرية صلى الله عليه وسلم، أو ما تلاها من الأزمنة التي كانت تحتكم فيها الرعية إلى أب البرية والسنة النبوية، قد أثبتت وجود نموذج للحكم الراشد يمكن أن تستفيد منه البشرية في الفترات الحالية، وذلك لما يحويه من مبادئ سامية قوامها الشورى وغايتها الأساسية تحقيق العدالة الاجتماعية.

إنّ نموذج الدولة الإسلامية الرشيدة لا يقوم على نظرية فردية ولا قوانين وضعية وإنما له ركيزتان أساسيتان هما كتاب الله وسنة نبيه ﷺ، إذ الحاكمية لله سبحانه وتعالى لا يشترك فيها أحد معه، أنزل شرعه ليحكم، وذلك لما فيه من خير وسعادة للإنسان في الدنيا والآخرة¹ والدليل قوله تعالى: ﴿إِن الْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ أَمَرَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ ذَلِكَ الدِّينُ الْقَيِّمُ وَلَكِنَّ أَكْثَرَ النَّاسِ لَا يَعْلَمُونَ﴾ [يوسف: 40-39].

وأمر رسوله بأن يحكم بين الناس بما أنزل ولا يتبع أهواءهم فقال جلّ في علاه: ﴿وَأَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ الْكِتَابِ وَمُهَيِّمًا عَلَيْهِ فَاحْكُم بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَا جَاةً﴾ [المائدة: 48]، بل نفى صفة الإيمان

¹ - عنتر بن مرزوق، خليل بن علي، تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12- 13 ديسمبر 2010، ص56.

على كل من يحتكم إلى غير الله ورسوله فقال عز وجل: ﴿وَمَنْ لَّمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ﴾ [المائدة: 44].

أما من السنّة المطهرة فقد قال رسول الله ﷺ: "تركت فيكم ما إن تمسكتم بهما لن تضلوا بعدي أبدأ، كتاب الله وسنتي"، وقد سار الخلفاء الراشدون على هذا المنهج إذ كان أبو بكر الصديق رضي الله عنه إذا ورد عليه أمر نظر في كتاب الله فإن وجد ما يقضي به قضى بينهم، وإن علم من سنة رسول الله ﷺ قضى به، وإن لم يعلم خرج فسأل المسلمين عن السنة، فإن أعياه ذلك دعا رؤساء المسلمين وعلماءهم واستشارهم، أما عمر بن الخطاب رضي الله عنه فكان إذا نزلت نازلة ليس عنده فيها نص عن الله ولا عن الرسول جمع لها أصحاب رسول الله ثم جعلها شورى بينهم¹.

وبذلك تعدّ الشورى أحد الأركان الأساسية للنظام السياسي الإسلامي، وهي فريضة إسلامية قررها القرآن والسنّة، والحاكم ملزم بممارستها في جميع شؤون الأمة، وملزم أيضا بتنفيذ نتائجها، ولا يستثنى في ذلك أحد من حق تقديم المشورة بما ذلك النساء وأهل الذمة.

ونتيجة لما في الدين من صلاح ولما في الحكم المتدين من إصلاح فقد أوجب الماوردي على السلطان ضرورة التزامه بالدين فقال "والسلطان يجب أن يلتزم بالدين... فالسلطان إن لم يكن على دين تجتمع به القلوب، فالملك بالدين يبقى، والدين بالملك يقوى"، وأضاف قائلا "فالسعيد من وقى الدين بملكه، ولم يوق الملك بدينه، فأحيا السنة بعدله، ولم يميتها بجوره، وحرس الرعية بتدبيره، ولم يضعها بتدميره ليكون لقواعد الملك موطدا، ولأساس دولته مشيدا، وأمر الله في بلاده ممثلا فلن يعجز الله استقامة الدين عن سياسة الملك وتدبير الرعية"².

الفرع الثاني: الإدارة الرشيدة وفق المقاربة الغربية

غير أن هذا المصطلح لم يكن بارزا إلا في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات من القرن العشرين، حيث تم الترويج له من قبل العديد من المؤسسات الدولية المانحة، إذ حاول البنك الدولي بمناسبة الإصلاحات الاقتصادية لعام 1989 تحديد مقاييس جديدة للإدارة العمومية، والقيام بالإصلاحات المؤسساتية الكفيلة بتحقيق النجاح للبرامج الاقتصادية، التي شكلت الخوصصة أحد

¹ - عنتر بن مرزوق، خليل بن علي، مرجع سابق، ص 56.

² - نفس المرجع، نفس الصفحة.

ركائزها الأساسية، وبذلك برزت محاولات عديدة لوجود حكم مغاير لما هو سائد أطلق عليه Good governance وقد عبّر البنك الدولي عن هذا المصطلح بأنه يعني إدارة الشأن العام بشفافية ومساءلة ومشاركة وانصاف واحترام للمبادئ الديمقراطية مع ضمان سيادة حكم القانون والقضاء المستقل والفصل بين السلطات أفقياً وأرسياً ومؤسسات انتصاف فاعلة Oversight agencies، ومن الناحية المؤسسية فإنه يشمل التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة وكيفية مشاركة المواطنين وكيفية اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشأن العام¹.

ولا شك أن الدعوة للحكم الرشيد قد كان نتيجة لانتشار مختلف مظاهر الفساد السياسي، الفساد الاقتصادي والمالي، الفساد الإداري وما تبعه من محاولة شخصنة السلطة في العديد من الدول، وتوريث الحكم في دول أخرى والابتعاد عن مبادئ المحاسبة والشفافية والمساءلة، مما أثر على نوعية حياة المواطنين وعلى مشاركتهم في العملية التنموية والسياسية في بلدانهم.

وهذا ما دفع مؤسسات الأمم المتحدة إلى استخدام مفهوم الحكم الرشيد كتعبير عن الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وتقديم المواطنين، وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم.

في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عرّف أسلوب الحكم الرشيد² بأنه: "عبارة عن ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات وتشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم".

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فقد عرّفت الحكم الرشيد بأنه: "استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة على المجتمع في إدارة الموارد لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية". بمعنى أن الحكم الرشيد مرادف للتسيير الاقتصادي الفعال والأمثل الذي يسعى إلى تعبئة قدرات وطاقات المجتمع التي يزخر بها والتسيير العقلاني لموارد الدولة لضمان حماية كاملة لحقوق الإنسان، خصوصاً حقوق الأقليات في ظل وجود هيكل قانونية عادلة.

¹ - عنتر بن مرزوق، خليل بن علي، مرجع سابق، ص 56.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 135-136.

وجاء في اتفاقية شراكة كيوتو¹ أن الحكم الارشد هو: "الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية والمالية لفرض التنمية المنصفة والمستمرة وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون"².

بمعنى أن الحكم الارشد يمثل مجموعة من القواعد الموجهة لمساعدة المسيرين في الالتزام بالتسيير وبطريقة شفافة في إطار المساءلة على أساس قاعدة واضحة على أنتساحهم في ذلك كل الأطراف الفاعلة ويهتم بقضايا هامة منها تنمية القدرات البشرية والتنمية الإدارية تجاه تحسين أنشطة التنظيم بالإضافة إلى المراقبة على أداء الإدارة مباشرة.

وبعيدا عن تعاريف المؤسسات الدولية نجد هناك تعاريف أكاديمية غربية وأخرى عربية، فمن التعاريف الغربية³:

كما يعرف باجناسكو Bagnasco الحكم الراشد بأنه: "يسعى إلى تنسيق الأعوان والجماعات الاجتماعية للوصول إلى الأهداف الخاصة المناقشة والمعرفة بصفة جماعية في محيط وفضاءات غير مؤكدة ومجزأة".

بمعنى أن بناء الحكم الراشد يتطلب إحداث إصلاحات دستورية وقانونية في مؤسسات الدولة ونظمها كما يشترط القيام بالإصلاحات المالية والاقتصادية للنهوض بالقطاع الخاص وتطور علاقاته بالدولة والمجتمع بشكل إيجابي.

بفعل التحولات الكبيرة في محيط المؤسسة كنتيجة منطقية لحوكمة المال والاقتصاد استخدم مفهوم الحكم الراشد في مجال المؤسسة كإطار جديد لتنظيم العلاقة بين المسي رين والمساهمين لإدارة الأعمال على قاعدة الشفافية والمساءلة من خلال ح وكمة المؤسسة.

أما التعاريف العربية فيمكن تقديم التعريف الذي قدّمه الدكتور عبد الرازق مقري الذي اعتبر أنّ الحكم الراشد هو: "الحكم الذي يقدر على ضمان حاجات الناس في الآن، وحاجات الأجيال في

¹ - اتفاقية موقعة بين الإتحاد الأوروبي و77 دولة من جنوب الصحراء الإفريقية والدول الكريبي والمحيط الهادي.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص135-136.

³ - العلجة مناع، السياسات الرشيدة والتنمية في الجزائر، مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 08-10 سبتمبر 2012، ص37.

المال، ولا يكون ذلك إلا بإدراك الحاكم لضروريات التنمية الاقتصادية وآثارها على حياة الناس وعلى استقرار البلد وانسجامه وسيادته"¹.

ويعرّف صلاح محمد الغازلي رئيس جمعية الشفافية الكويتية الحكم الرشيد في كتابه "الحكم الصالح الطريق إلى التنمية" قائلاً: "الحكم الرشيد يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتوجيه تطوره الاقتصادي والاجتماعي، ليشمل مؤسسات الدولة الدستورية من سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص"².

كما نذكر التعريف الذي قدّمه **المشروع الجزائري للحكم الرشيد** حيث ورد هذا المصطلح ولأول مرة في الجزائر في القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة وذلك في الفصل الأول منه والمتعلق بالمبادئ العامة وبالضبط في مادته الثانية التي نصّت على أنّ الحكم الرشيد هو: "الحكم الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"³.

كما ذكر الحكم الرشيد أيضا في المادة 11 من القانون المذكور أعلاه وذلك في إطار تسيير المدينة حيث تحدث عن ترقية الحكم الرشيد في مجال تسيير المدن والذي يكون عن طريق:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.

وإذا حللنا جيدا تعريف المشروع الجزائري للحكم الرشيد نجده يتضمن مؤشرين أساسيين هما مؤشر سلوك الأفراد بحيث تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن ومؤشر التسيير في إشارته للعمل في إطار الشفافية.

من خلال التعاريف المذكورة سابقا يمكن تعريف الحكم الرشيد على أنه الحكم الذي يقوم على

¹ - محمد غربي، الديمقراطية والحكم الرشيد، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، أبريل 2011، ص 372.

² - أحمد كمال، معوقات تطبيقات الإدارة الرشيدة، مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 08-10 سبتمبر 2012.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المؤرخ 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006، ص 21.

أساس الشفافية، الشرعية، المشاركة، الديمقراطية بوجود قيادة سياسية شرعية أي منتخبة بصورة نزيهة تمارس في سياق نشاطها أدواراً نزيهة لتطوير وتنمية المجتمع وتحرص على تحسين حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم وذلك بتبادل الثقة والرضا بينها وبين الرعية.

المطلب الثاني: المصطلحات المشابهة له

تصاعد في العقدين الأخيرين استعمال مفهوم (Good governance) واستخدم عربياً كترجمة لهذا المفهوم عدّة مصطلحات منها: الحوكمة، الحكم الصالح، الحكمانية، الإدارة الرشيدة... وكلها تدل على نفس المفهوم أو المعنى.

الفرع الأول: الحوكمة

الحوكمة مفهوم وُجد منذ القدم كما ورد في الحضارات القديمة، مثل حضارة الهند القديمة حيث أن المخطوطات أثبتت وجود نصوص مكتوبة توضح العلاقة بين الحاكم والمحكوم وتحدّد المسؤوليات والمهام للمشاركين في إدارة شؤون الدولة، لكن تناول الحوكمة كمبدأ لم يتداول بشكل موسع إلا في منتصف القرن العشرين، حيث زاد الاهتمام بالحوكمة من طرف المنظمات الدولية كأداة فعّالة لإدارة شؤون الدول لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي على المدى الطويل¹.

الحكومة: هي ممارسة السلطة السياسية وإدارة شؤون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي.

الحوكمة: هو مفهوم واسع يشمل بالإضافة على عمل أجهزة الدولة الرسمية من سلطات تنفيذية، اقتصادية، تشريعية، وإدارة عامة، عمل كل المؤسسات الغير الرسمية من مجتمع مدني بالإضافة إلى القطاع الخاص.

فمصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح Governance Corporate، أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح والتي تم الاتفاق عليها، فهي: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة".

تعددت التعاريف المقدمة لهذا المصطلح، بحيث يدل كل مصطلح على وجهة النظر التي يتبناها مقدم هذا التعريف، فتعرف مؤسسة التمويل IFC الحوكمة بأنها: "هي النظام الذي يتم من

¹ - بسام عبد الله بسام، الحوكمة الرشيدة، المملكة العربية السعودية حالة دراسية، مجلة الدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 11، جانفي 2014، ص 4.

خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها"¹.

وتعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين." وهناك من يعرفها بأنها: "مجموعة قواعد إدارية تستخدم لإدارة الشركة من الداخل ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين".

ويمكن أن نعرف الحوكمة بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص أو في وحدات القطاع العام.

ولقد عرّفها البنك الدولي بأنها: "الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد بهدف التنمية".

وقد تضمّن هذا التعريف:

- 1- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات وكذا مساءلتها ومراقبتها وتغييرها.
- 2- قدرة الحكومة على إدارة مواردها وتقديم الخدمات بفعالية وصياغة ووضع تشريعات جديدة.
- 3- احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية.
- 4- الحوكمة أساس لخلق وإدامة البيئة والتنمية التي تتسم بالقوة والعدالة مثلما هي مكملة أساسية للسياسات الاقتصادية المجدية عن طريق تفعيل فكرة تطوير الإدارة وضرورة الإصلاحات القانونية والزاميتها وإشراك أكبر قدر من المستفيدين والمتأثرين بتصميم وتنفيذ المشاريع، لكي لاتحد من إدامتها واستمراريتها².

الفرع الثاني: مفاهيم أخرى

من المفاهيم العديدة المشابهة لمفهوم الحكم الراشد نذكر:

¹ - محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان، لبنان، يومي 15-17 ديسمبر، 2012، ص12.

² - بسام عبد الله بسام، مرجع سابق، ص6.

أولاً: الحكمانية

لعلّ عددا من المنظمات الدولية بادرت إلى استخدام مضامين الحكمانية بشكل واسع كآلية لإدامة التنمية، من خلال العناية بتحقيق الموارد البشرية وادامتها والعناية بالتنمية الاجتماعية بشكل عام إضافة إلى التنمية الاقتصادية والسياسية والإدارية في القطاعات الحكومية المجتمعية¹.

ومن هذا التوجه تمّ تعريف الحكمانية من قبل البنك الدولي بأنها: "الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية". أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عرفه بأنه: "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته".

وفي هذا السياق يرى الباحث محمد سيد أحمد أنّ مفهوم الحكمانية هو: "تعبير عن أنّ شيئاً ما يتقرر كنظام حكم دون تخطيط مسبق ودون رسم أو تحديد لنظام معين". فهو نظام ينبع من الضرورة وليس نظاماً يتقرر وفق تصور سابق².

فالحكمانية وفقاً لهذه التعاريف تسعى لتحقيق الرفاهية والديمقراطية والمساواة وتخفيف حدّة المشكلات المجتمعية والإقليمية والعالمية، لما ينطويه هذا المفهوم من تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشاور لإعادة رسم الأدوار لكل منها، لیتسنى تحقيق التنمية المجتمعية وتعزيز دولة القانون واللامركزية لتقريب صنّاع القرار من المواطنين.

ثانياً: الإدارة الرشيدة

تعرف الإدارة الرشيدة بأنها: "نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعّالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء"³.

¹ - زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص10.

² - سلوى شعراوي وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2001، ص10.

³ - أحمد كمال، مرجع سابق، ص95.

ويعرّف البنك الدولي مصطلح الإدارة الرشيدة على أنّها: "الأسلوب الذي تمارس به السلطة إدارة مصادر الدولة الاقتصادية (الموارد المالية) من أجل التنمية".¹

ووفقاً لهذه التعاريف فإن الإدارة الرشيدة هي الإدارة التي تسعى إلى تحقيق رفع كفاءة أداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة للتخفيف أو تقليل الغش وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة، ووضع أنظمة للرقابة على أداء تلك المؤسسات ووضع هيكل يحدد توزيع كافة الحقوق والمسؤوليات، وتحديد الإجراءات والقواعد والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المؤسسة.

ومن أجل توفر الإدارة الرشيدة التي تقود نحو القيام بسياسات تنمية مستدامة ناجحة فإنه ينبغي توفر العناصر التالية لتلك الإدارة:

1. وجود القيادة الإدارية الفعالة لقيام التنمية المستدامة.
2. توفر الشفافية الكاملة في العمل الإداري.
3. عنصر التخطيط في التنمية المستدامة.
4. توفر الاختيارات التنظيمية الملائمة.

ومن المفترض أن يكون عنصر الكفاءة والخبرة هو المعيار الأساسي لاختيار القيادات الإدارية لأية منظمة ترمي إلى تحقيق الكفاءة في آدائها لمهامها².

ثالثاً: الحكم الصالح

الحكم الصالح هو: "تصوّر ذهني يمكن أن يطبق على المستوى الوطني، الجهوي والعالمي وهو بصفة عامة ينصرف إلى القيادة وتوجيه شؤون منظمة عامة، هذه الأخيرة يمكن أن تكون دولة أو مجموعة من الدول أو جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية أو خاصة وعلى هذا الأساس فإن الحكم الصالح يولي عناية خاصة بأشكال التنسيق، المشاركة الشفافية في اتخاذ القرارات.

إن الحكم الصالح بهذا المفهوم يمنح أولوية للشراكة بين الفاعلين، وتجميع المنافع والحدود بين القطاع الخاص والعام تتجه نحو الاختفاء، بل إنّ التفرقة بين المهام السياسية والاقتصادية في

¹ - وائل دويدار، نموذج الإدارة الرشيدة وبناء منظومة العمل المؤسسي بمنظمات التعليم العالي، مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 08-10 سبتمبر 2012، ص129.

² - أنس أبوبكر بعيرة، مصطفى أبوبكر بعيرة، لا تنمية مستدامة بدون إدارة قوامة، مؤتمر التنمية المستدامة في ليبيا، جامعة قاريونس، ليبيا، د.س.ن، ص2.

إطار مسار التنمية تكاد منعدمة¹.

والحكم الصالح حسب تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو: "ذلك الحكم الذي يتضمن حكما ديمقراطيا فعّالا، ويستند إلى المشاركة، المحاسبة والشفافية"².

ويستخدم مفهوم الحكم الصالح منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي وتقديمي.

ويعرّف الحكم الصالح من منظور التنمية الإنسانية أنه: "الحكم الذي يعزز رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لاسيما بالنسبة لأكثر المجتمعات تهميشا وفقرا"³.

فرغم الاختلاف في استخدام المفردات من حكم راشد، وحكم صالح، وحكمانية، وإدارة رشيدة... وغيرها إلا أنّها أهدافها جميعا واحدة، وإن تعددت مجالات استخدامها.

¹ - حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقبل العربي، العدد2، 2004، ص 19.

² - طامشة بومدين، إصلاح الحكم وبناء الحكم الصالح كضرورة لتعزيز أمن المواطن في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد2، 2014، ص128.

³ - بن حمودة ليلي، المجتمع المدني والحكم الراشد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسة، العدد (1)، مارس 2011، ص08.

المبحث الثاني: الإدارة الرشيدة معايير وأبعاد وفواعله

المطلب الأول: الإدارة الرشيدة معايير وأبعاد

إنّ قيام إدارة رشيدة محلي يتجاوز العلاقة التقليدية بين الحكومة والمواطنين، كما لا يتوقف عند مجرد التركيز على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع ولذلك يركز المفهوم على قيم وأدوات التمكين التي تسمح بقيام الحكامة المحلية الرشيدة Good Local Governance التي تستخدم السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعليه لا بد أن يقوم الحكم الرشيد على مجموعة من المعايير أو الآليات، كما أن له العديد من الأبعاد.

الفرع الأول: معايير الإدارة الرشيدة

تتمثل معايير الإدارة الرشيدة فيما يلي¹:

المشاركة الشعبية الفاعلة: تضمن للمجتمع على حد سواء كان يكون لهم صوت مسموع ومؤثر في اتخاذ القرار، ومثل هذه المشاركة الواسعة مبنية على قاعدة شرعية لحقوق الإنسان التي تضمن حرية الراي والتعبير.

حكم القانون ودولة المؤسسات: القوانين في نسق الحكم الرشيد ديمقراطية غير تعسفية إنها سيّدة تحرص السلطة التنفيذية على تطبيقها وإقامتها، هذه القوانين تلزم تأمين حماية حقوق الإنسان بالنسبة للأفراد والجماعات بشكل متساوي.

التوجه نحو الاجتماعية: حيث أن جميع المصالح الخلافية يتم التوسط فيها للوصول إلى إجماع واسع.

العدل الاجتماعي: بحيث يكون لجميع المواطنين رجالا ونساء الفرصة الحياتية لتحسين أوضاعهم سواء في المدن أو الأماكن الأكثر بعدا.

¹ - سفيان فوكة، الحكم الرشيد المحلي، بحث في قيم وأدوات التمكين، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، يومي 12 و13 ديسمبر 2010، ص15-17.

الفاعلية والكفاءة: فمفهوم الفاعلية والكفاءة يشمل قدرة الدولة على العمل في خدمة الراشد العام والالتزام بذلك، فالقدرة تحتاج إلى أشخاص متدربين على تقديم الخدمة العامة بروح مهنية.

الرؤية الإستراتيجية: تتحدد الرؤية التنموية من قبل مؤسسات المجتمع والدولة من خلال منظور بعيد المدى لعملية التطوير المجتمعي والحكم الراشد والتنمية البشرية، مع توفير البدائل واختيار الأفضل من بينها.

الشرعية: لضمان شرعية السلطة من خلال أطر مؤسسية وقانونية واضحة، ومن خلال القرارات المحددة التي تقرر المعايير المؤسسية والعمليات والإجراءات المقبولة والمتفق عليها اجتماعيا.

الحرص في التعامل مع الموارد: لضمان استغلال الموارد وتسييرها واستخدامها بالشكل الذي يساعد على رفع المستويات المعيشية.

البيئة السليمة: لضمان حماية البيئة وإعادة إحيائها وتجديدها من خلال تحقيق الاستدامة بالاعتماد على الذات.

الجاهزية والاستجابة: بحيث تكون المؤسسات الخدمية والقائمين عليها في خدمة الوطن والمواطن، وأن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية.

التمكين والاقترار: جميع القواعد الأساسية في المجتمع يتم تمكينها من القوة والفعل لتحقيق غاياتها المشروعة وأن يتم ضمان البيئة الملائمة لتعظيم نجاحات تلك المبادرات وتحقيق الوضع الأفضل للمجتمع.

الشراكة: إدارة شؤون المجتمع ليست حكرا على الحكومة وحدها وإنما هي مسؤولية جميع الشرائح الاجتماعية الأساسية الفاعلة فيه، ويتطلب ذلك توفير أطر وآليات مؤسسية لتحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع.

الشفافية: وتشمل كل الوسائل التي تسهل وصول المواطنين إلى المعلومات وفهمهم لآليات صنع القرار، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام.

المساءلة¹: يقصد بها تحميل الأفراد والمنظمات مسؤولية الأداء، ويعرّف "برنامج الأمم المتحدة

¹ - سفيان فوكة، مرجع سابق، ص 17.

الإيمائي" المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم. وتقوم المساءلة على مجموعة دعائم هي:

- المساءلة المالية.
- المساءلة الإدارية.
- المساءلة السياسية.
- المساءلة الاجتماعية.

وعليه فالمساءلة هي إمكانية أن يتعرض جميع متخذي القرار سواء في إطار الدولة أو في القطاع الخاص أو ضمن مؤسسات المجتمع للمحاسبة أمام الراي العام ومؤسساته.

الفرع الثاني: أبعاد الإدارة الرشيدة

إن الإدارة الرشيدة ليست مرتبطة بالجانب السياسي فحسب وإنما يشمل جوانب أخرى متعددة الأبعاد تتفاعل فيما بينها وترتبط ارتباطا يمكن إجمالها فيما يلي¹:

البعد السياسي: المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والتي يجب أن تمثل المجتمع وأن يتحرى في اختيار أفرادها بناء على اتصافهم بمبادئ النزاهة والأمانة والعدالة وذلك من أجل العمل على التسيير الرشيد للموارد المادية والبشرية المتاحة.

البعد التقني: المرتبط بعمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها وفعاليتها، إذ أنّ المواطن يعتبر أن الإدارة هي الواجهة التي يحكم من خلالها على مدى فعالية ورشاد النظام السياسي من عدمه، وذلك من خلال التعامل اليومي معها، ولذلك وجب على الأنظمة السياسية خاصة في الدول النامية العمل على الانتقال من تقريب الإدارة من المواطن إلى تقريب المواطن من الإدارة حتى يصبح عنصرا فاعلا في المجتمع مشاركا في تنميته، وهذا لن يتحقق إلا بتفعيل جودة الخدمات المقدمة له بعيدا عن المحسوبية والجهوية وكل المظاهر السلبية.

البعد الاقتصادي والاجتماعي: المرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلالته عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من

¹ - عنتر بن مرزوق، خليل بن علي، مرجع سابق الذكر، ص58.

حيث الفقر ونوعية الحياة من جهة ثانية، وكذا علاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة ثالثة.

إضافة إلى هذه الأبعاد فإنه يمكن إضافة بعد آخر وهو البعد الإنساني، أو بتعبير آخر بناء الإنسان الذي يعدّ أساس كل رشد، بل إن هذه الأبعاد الثلاثة الأولى تشترك جميعها في هذا البعد، لذلك وجب على الأنظمة السياسية قبل العمل على ترشيد السياسات والقرارات العمل على إصلاح الإنسان وابعاده عن مظاهر الفساد، وذلك بإشراك جميع الفواعل الرئيسية في المجتمع من مؤسسات رسمية وغير رسمية.

المطلب الثاني: فواعل الإدارة الرشيدة

يؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة ممثلة في الإدارة المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، أو ما يعرف بالأطراف الفاعلة فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية، وك لما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع ازادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد، فبعد تغير وظائف الدول أصبحت هذه الأخيرة مجرد فاعل في صنع القرار إلى جانب شركاء جدد في تدبير الشؤون المحلية يكتسبون بدورهم أهمية بالغة، خاصة المجتمع المدني والقطاع الخاص نتيجة الصعوبات التي يعرفها المجال التنموي المحلي.

الفرع الأول: دور الدولة

يتضح دور الدولة من خلال التوجيه نحو الأخذ باقتصاديات السوق، ودعم القطاع الخاص، ومن ثم تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية، أي هناك اتجاه إلى النظر في دور الدولة في عمليات التنمية، بمعنى قيام الدولة برسم السياسات ووضع قواعد التنفيذ مع ترك النشاط نفسه للقطاعات الأخرى كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، ومن ضمن الأدوار التي تقوم بها الدولة في عمليات التنمية المحلية يمكن أن نذكر:¹

¹ - أمينة عثمان، الحكم الرشيد والتنمية المحلية المستدامة، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، يومي 12- و13 ديسمبر 2010، ص37-38.

- تعتبر الدولة بمثابة المؤسسة الأم التي تجري في إطارها عملية التنمية والمسؤولة عن وضع الإطار السياسي، القانوني والإداري، وهذا يعتبر بمثابة السند القانوني لعملية التنمية ويمكن أن نقول أنّ وجود دولة قوية تسند إلى بنية سياسية وقانونية وإدارية فعّالة ومستقرة يعتبر عنصراً أساسياً في تحقيق التنمية.
- تقوم الدولة بالدور الرئيسي في صياغة استراتيجية التنمية من خلال تحديد الأهداف التنموية وأساليب تحقيقها، وبدون وجود استراتيجية تصبح التنمية غير منتظمة تفتقد إلى الطابع التراكمي.
- يقع على عاتق الدولة مسؤولية تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي مما يساعد على تحقيق التنمية ويسمح باستمراريتها.
- يقع على عاتق الدولة مسؤولية توزيع أعباء التنمية وعوائدها، وهذا يؤدي إلى خلق التأييد الشعبي لسياسات التنمية وبرامجها.

الفرع الثاني: دور المجتمع المدني

يقع المجتمع المدني بين الفرد والدولة، فيضم الأفراد والجماعات (المنظمة وغير المنظمة) التي تتفاعل اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، والتي تضبط تفاعلاتها القواعد والقوانين الرسمية وغير الرسمية. ومنظمات المجتمع المدني هي مجموعة الروابط والجمعيات التي ينظم المجتمع بها نفسه بصورة طوعية، تشمل النقابات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية، والجمعيات الخيرية، ورابطات رجال الأعمال والنوادي الاجتماعية والرياضية، والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية، جماعات البيئة، الروابط المهنية، المؤسسات الأكاديمية، مؤسسات الأبحاث السياسية ووسائل الإعلام.

وتدخل فيها أيضاً الأحزاب السياسية وأن كانت تمثل جزءاً من المجتمع المدني ومن الدولة على حد سواء في حال تمثيلها في البرلمان¹.

¹ - أمينة عثمان، مرجع سابق، ص 38.

الفرع الثالث: دور القطاع الخاص

يتمثل القطاع الخاص في المؤسسات الخاصة (في مجالات التصنيع والتجارة والمصارف والتعاونيات وما إلى ذلك)، بالإضافة إلى القطاع غير الرسمي في السوق. ويقول البعض أن القطاع الخاص جزء من المجتمع المدني، غير أنّ القطاع الخاص مستقل إلى الحد الذي يؤثر به أطرافه على السياسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بطرق تخلق بيئة مواتية بدرجة أكبر للسوق والمشاريع التجارية¹.

¹ - أمينة عثمان، مرجع سابق، ص 38.

خلاصة الفصل

لم تسفر الجهود المختلفة المبذولة من قبل العديد من الباحثين والكتاب عن الاتفاق حول تعريف محدّد ودقيق للحكم الرشيد يمكن اعتماده كمرجعية أساسية في تحديد طبيعة ومحتوى هذا المفهوم، وهذا اتضح أساساً عند تعرضنا لذكر مختلف التعاريف المقدمة للحكم الرشيد.

الحكم الرشيد، الحوكمة، الحكم الصالح، الحكمانية كلها مصطلحات معبّرة لكلمة good governance على الرغم من الاختلاف في التسميات إلا أنّها ترمز لمعنى واحد وهو: الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون المحلية والعامّة لدولة ما.

إن الحكم الرشيد يعتمد في مبادئه على تكامل عمل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني لكن هذا المبدأ لا نجده على أرض الواقع فليس هناك تكامل بين هذه الفواعل الثلاث.

فرغم اختلاف الباحثين ووجهات نظرهم إلى أنّ الحكم الرشيد يبقى مبنياً على مبادئ أساسية لا خلاف عليها وهي المساواة، سيادة القانون، الشفافية، الفاعلية، المشاركة، العدالة والمساواة. كما أنّه ذو أبعاد مختلفة وشاملة حيث يشمل البعد السياسي، البعد الاقتصادي، البعد الاجتماعي، البعد الإداري، البعد الإنساني ممّا يزيد من إيجابيته في ترشيد الإدارة المحلية.

الفصل الثاني

الإدارة المحلية

تمهيد

عُرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامية إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أنّ الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها اتجاه المواطنين، ممّا جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا لا محيد عنه. إنّ الإدارة المحلية لم تحظى باهتمام الدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسة أواخر القرن التاسع عشر، وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعا من دراسة القانون العام ليصبح بعد ذلك علما قائما بذاته.

بناء على ذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى ما قبل القرن التاسع عشر، ففي إنجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون في صنع القرارات إلا في عام 1832، ثمّ توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها. أمّا فرنسا فلم تنشئ المجالس المحلية إلا في عام 1833م ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884.

أما عن النظام الإدارة المحلية في الجزائر فهو شبيه إلى حد كبير بنظام الإدارة المحلية الفرنسي، مع وجود بعض أوجه الاختلاف والتي تثبتنا النصوص التشريعية للإدارة المحلية الجزائرية، والتي تحاول (النصوص القانونية) ترشيد هذه الأخيرة من خلال نصها على ضرورة تطبيق معايير الحكم الراشد، وهذا ما سنقوم بتحليله في هذا الفصل المعنون بمعايير الرشادة في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية والذي سنتناول فيه ما يلي: مفهوم الإدارة المحلية والتطور التاريخي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر.

المبحث الأول: التعريف بالإدارة المحليّة

تعدّدت التعاريف التي تناولت مفهوم الإدارة المحليّة تبعاً لتعدد جهات نظر الباحثين والمفكرين، ولعلّ السبب في ذلك يرجع إلى أنّ كل مفكّر ينظر إلى الإدارة المحليّة من زاوية معيّنة مبنية على الفلسفة الفكرية السّياسية والقانونيّة التي ينتمي إليها وهذا ما يدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات التي أعطيت لمفهوم الإدارة المحليّة، وكذا التعرف على بعض المفاهيم المشابهة لهذا الأخير، كما أنّنا سنتطرق لصوره ومقوماته.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحليّة والمفاهيم المشابهة لها

هناك العديد من التعاريف التي أعطيت لمفهوم الإدارة المحليّة، وذلك على النحو

التالي:

الفرع الأول: تعريف الإدارة المحليّة

يعرّفها الفقيه الفرنسي (Waline) بأنّها: "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحريّة من المعنيين".

وعرّفها الكاتب البريطاني (Madiegrame) أنّها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحليّة، ويكون عرضة للمسؤوليّة السّياسية أمام النّخبين سكان الوحدة المحليّة، ويعتبر مكّلاً لأجهزة الدّولة"¹.

وينظر الزعبي للإدارة المحليّة على أنّها: "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدّولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصيّة اعتباريّة ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزيّة"².

وفي ضوء التعريفات أعلاه يمكن تعريف الإدارة المحليّة بأنّها أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدّولة إلى وحدات محليّة تديرها هيئات منتخبة مستقلة عن الإدارة المركزيّة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وُجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي، وتعمل تحت رقابة وإشراف السّلطة المركزيّة.

¹ - أيمن، عودة المعاني، الإدارة المحليّة، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص18

² - محمّد محمود الطّعامنة، نظم الإدارة المحليّة (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربيّ الأول حول نظم الإدارة المحليّة في الوطن العربي، المنظّمة العربيّة للتّسمية الإدارية، 18 - 20 أغسطس، ص8.

الفرع الثاني: تمييز الإدارة المحليّة عن المفاهيم المشابهة لها

من المفاهيم المشابهة لمفهوم الإدارة المحلية نذكر ما يلي:

أولاً: الإدارة المحليّة والحكم المحلي:

من المفاهيم المشابهة لمفهوم الإدارة المحليّة مفهوم الحكم المحلي أو اللامركزيّة السياسية حيث يستخدم بعض الكتاب هاذين المفهومين بشكل مترادف معتبرين أنّهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى غير أنّ هناك فرقا بين المسألتين يظهر جليا في: الحكم المحلي هو أحد صور اللامركزية السياسية ويأخذ طابعا سياسيا ودستوريا، أمّا الإدارة المحليّة فهي إحدى صور اللامركزيّة الإدارية، ول علاقة لها من حيث المبدأ بتركيبة الدولة أو بتكوينها السياسي¹. بمعنى أنّ الحكم المحلي يطبق فقط في الدول الإتحادية مثل أمريكا وسويسرا حيث تتكون كل منها من عدّة دويلات أو ولايات، ولكل دولة منها دستور مستقل وسلطات تشريعيّة وتنفيذية وقضائيّة مختلفة عن سلطات الدولة الفيدراليّة. بينما يمكن تطبيق الإدارة المحليّة في جميع الدول البسيطة والمركّبة.

الحكم المحلي ينشأ بموجب الدّستور ويحدد اقتصاديات الولايات بينما الإدارة المحليّة تنشأ بموجب قانون، ويتحدد اختصاصها بقانون يصدر عن البرلمان. كما أنّ الإدارة المحليّة تخضع لجميع القوانين السّارية المفعول في الدولة، بينما الولايات في الدول الإتحادية تخضع لقوانين خاصة بها صادرة عن السّلطة التشريعيّة².

ثانياً: تمييز الإدارة المحليّة عن عدم التّركيز الإداري:

إنّ البت في بعض الأمور دون الرّجوع إلى الرّئيس الإداري الأعلى تمثل نقطة التشابه بين عدم التّركيز الإداري وموضوع الإدارة المحليّة، غير أنّ هناك عدّة فوارق بينها يمكن إجمالها في³:

1- أسلوب عدم التّركيز الإداري يندرج تحت مظلة المركزيّة الإدارية في حين أنّ الإدارة المحليّة تندرج تحت مظلة اللامركزية الإدارية.

2- في نظام الإدارة المحليّة تخضع المجالس المحليّة للوصاية الإدارية، وهي مجرد عملية رقابة

¹ - مصطفى الجندي، الإدارة المحليّة واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية ص18.

² - عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامّة المقارنة، ط1، دار المسيرة، عمان، 2009، ص257.

³ - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط2، دار الثقافة، عمان، 2013، ص58.

واشرف عن قبل الحكومة المركزية، في حين يخضع الموظفون في الأقاليم في ظل عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية.

3- في حالة عدم التركيز الإداري تتخذ القرارات الإدارية وتبرم العقود الإدارية باسم الدولة من خلال موظفيها في الأقاليم. أمّا في نظام الإدارة المحليّة فإنّ الأمر مختلف حيث أنّ المجالس المحليّة ذاتها هي التي تتخذ القرارات وتبرم العقود باسمها ولحسابها.

المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري ومقومات الإدارة المحلية

يخضع التنظيم الإداري لأساليب محدّدة، ولكل أسل وب صوار وأسس يقوم عليها، ولعل من أهم أساليب التنظيم الإداري نجد اللامركزية الإدارية التي تتجسد في وجود إدارات محلية والتي تتطلب مقومات معيّنة، وهذا ما سوف نتطرق إليه كما يلي:

الفرع الأول: أساليب التنظيم الإداري

المركزيّة واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة تأخذ كل دولة منها بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية، وفيما يلي نعرض الأسس العامة التي تقوم عليها كل من المركزيّة الإدارية واللامركزية الإدارية:

أولاً: المركزيّة الإدارية:

يقصد بها حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى ول يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة فهذا في حكم المستحيل، ولكن يكون للوزير الهيمنة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم¹. وتقوم المركزيّة الإدارية على الأسس الآتية:

1- تركيز السلطة: ويعني هذا هيمنة الحكومة المركزيّة في العاصمة على كل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة فيشرف الوزراء على جميع المرافق العامة فلا محل لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة أن تتولى الإشراف على هذه المرافق.

2- الرقابة الرئاسية: وهذا يعني أنّ موظفي كل وزارة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية على درجات متصاعدة يتكوّن منها ما يسمى بالسلم الإداري يقتضي خضوع الموظف الأقل

¹ - محمد الصّغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص62.

درجة للموظف الأعلى درجة، حتى تنتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته.

وتأخذ المركزية الإدارية في العمل إحدى الصورتين¹:

- **التركيز الإداري:** ومن مقتضاه قيام الرؤساء الإداريين في العاصمة أي الوزراء بإصدار القرارات الخاصة بوزاراتهم، وبذلك تقتصر مهمة العاملين الإقليميين على مجرد تنفيذ هذه القرارات.
- **عدم التركيز الإداري:** ومن مقتضاه أن يخول لبعض الموظفين الحكوميين سواء كانوا مقيمين في العاصمة أو في الأقاليم اختصاصات خاصة تمكّنهم من إصدار قرارات نهائية في بعض المسائل دون الحاجة للرجوع للوزير.

ثانيا: اللامركزية الإدارية:

يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها ولها صورتان أساسيتان هما²:

1- اللامركزية الإقليمية: وهي تتحقق بتقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية كالمحافظات والمدن والقرى، ويعترف لها المشروع بالشخصية المعنوية المستقلة، بها يسمح لها بمباشرة الإشراف على المرافق المحلية الموجودة داخل الإقليم، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وهي ما تعرف باسم الإدارة المحلية.

2- اللامركزية المصلحية أو المرفقية: وهي تتحقق بمنح أحد المرافق العامة الشخصية المعنوية حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية ويتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية، ولكن تحت إشراف السلطة المركزية.

الفرع الثاني: مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات تتمثل فيما يلي:

أولاً: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

إلى جانب الحاجات القومية العامة التي تهتم جميع المواطنين في الدولة كحاجات الأمن والدفاع والقضاء وغيرها، فإن هناك من الحاجات المحلية التي تهتم سكان الأقاليم ما يستحق تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها، وما يستلزم بالضرورة منح المجالس أو الهيئات المحلية التي

¹- جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص167-168.

²- حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.، ص14.

تشرف على تلبيتها الشخصية المعنوية المستقلة. تمكينا لها من الوفاء بهذه الاحتياجات وخدمة سكان الوحدات المحليّة على نحو مُرضٍ¹.

ثانياً: قيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة لإدارة المصالح المحليّة

يعتبر شرط استقلال الهيئات المحليّة هو الدّعمة الأساسيّة للنّظام اللامركزي فالمصالح الذاتيّة المتميّزة وإن كانت مبرّراً للامركزية إلا أنّها ليست بذاتها كافية، فالأمر يتطلب فوق ذلك أن يعهد بالإشراف على هذه المرافق إلى هيئات إدارية مستقلة فالمضمون الحقيقي للنّظام اللامركزي يتركز في ترك إدارة الشّؤون المحليّة لهيئة مختارة من أبناء المنطقة مستقلة في عملها من الحكومة المركزيّة وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها².

ويتوقّف قيام النّظام اللامركزي على درجة ما يتمتع به أعضاء المجالس المحليّة من استقلال عن السّلطة المركزيّة، بحيث أنّه كلما قوى هذا الاستقلال كلما قوى النّظام ذاته والعكس صحيح.

ثالثاً: خضوع الأجهزة المحليّة المستقلة لوصاية السّلطة المركزيّة

إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محليّة متميّزة يقتضي قيام وانشاء أجهزة محليّة منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشّؤون، فإنّ مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقاً؛ بل سيكون محدوداً في نظام اللامركزية الإداريّة، وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية، وعليه فإنّ الأمر يستلزم حتماً قيام علاقة بين الإدارة المركزيّة ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إداريّة تختلف في جوهرها عن السّلطة الرئاسية القائمة بين الرّئيس والمرؤوس في ظلّ النّظام المركزي، ويقصد بالوصاية الإداريّة مجموع السّلطات التي يقرّها القانون لسّلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. ومن هنا فإنّ الوصاية أداة قانونيّة بموجبها تضمن وحدة الدّولة، وذلك بإقامة علاقة قانونيّة دائمة ومستمرّة بين الأجهزة المستقلة والسّلطة المركزيّة³.

¹ - علي سعيد السّيد، أسس القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص103.

² - الصّغير بعلي، مرجع سابق، ص67.

³ - نفس المرجع، ص68.

المبحث الثاني: التطور التاريخي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر

ترتكز الإدارة المحلية في الجزائر على اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تقوم على خليتين أساسيتين هما البلدية والولاية، حيث عرفت كل منهما تطورا من الناحيتين التاريخية والقانونية بدءا بالفترة الاستعمارية، مروراً بالفترة الانتقالية، وانتهاءً بآخر قانون للولاية سنة 2012

المطلب الأول: التطور التاريخي والقانوني للبلدية

عرفت البلدية في الجزائر تطورا تاريخيا وقانونيا، وذلك كما يلي:

أ- في الفترة الاستعمارية: البلدية كغيرها من الهيئات الإدارية الأخرى، قد كانت هي كذلك أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة.

فمنذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عُرفت بالمكاتب العربية، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير¹.

كما عمدت السلطات الاستعمارية منذ سنة 1848 إلى إقامة تنظيم بلدي يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات وهي²:

- 1- البلديات الأهلية: تضم الأهالي التي تكون خاضعة للإدارة العسكرية.
- 2- البلديات المختلطة: تضم أقلية من المستوطنين يخضعون فيها للإدارة المدنية، وأغلبية من الأهالي يخضعون للإدارة العسكرية.

وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين هما: المتصرف الإداري والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي من حيث التعيين والترقية والتأديب ولجنة البلدية التي يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الأهالي الذين كانت عضويتهم شكلية فقط.

- 3- البلديات ذات التصرف التام: أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين

¹ - سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، وعلوم التسيير التجارية، 2012، ص 49-50.

² - نفس المرجع، ص 50.

بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884.

ب- في فترة الاستقلال: عرفت الجزائر غداة الاستقلال نوعا من الفراغ الإداري على المستوى الحكومي والمحلي، نتيجة للهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، وفي غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير الشؤون المحلية نتج عنه وضع خطير، حيث فرضت هذه الحالة آنذاك تبني مجموعة من الإجراءات على المستوى الإداري الإقليمي، فعلى المستوى البلدي عمدت الجزائر على الإبقاء على الإطار القانوني الموروث عن فرنسا بموجب القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، كما تمّ تقليص البلديات من 1578 بلدية إلى 632 بلدية وهذا بموجب المرسوم رقم 63-189 المؤرخ يوم 16 ماي 1963.

أما الإصلاح في المجال التشريعي فقد كرّسه دستور 1963 حيث اعتبر البلدية "القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية والإدارية، والاقتصادية الاجتماعية" وفي هذا السياق ذهب الميثاق الجزائري بطرابلس لسنة 1964 إلى ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاجتماعي للبلاد¹.

وبالاستناد إلى هذه الأسس وُضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965، وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 اهتم المسؤولون الجدد بهذا المشروع، وبعد أن وافقت الحكومة عليه تمّ نشره في الجريدة الرسمية سنة 1967 وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة بتاريخ 05 فيفري 1967².

وقد عرّفت المادة الأولى من القانون رقم 67-24 البلدية بأنها: "هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وتحدث بموجب القانون". كما تضمن هذا القانون التنظيم الإداري للبلدية والمتمثل في الهيئات التالية³:

- المجلس الشعبي البلدي وهو جهاز المداولة ينتخب من طرف الجزائريين، وفق شروط حدّدها

¹ عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلدية الجزائرية، مجلة الدفاتر القانونية والسياسية، العدد الأول، 01 ماي 2009، ص155.

² نفس المرجع، نفس الصفحة.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1386 هـ الموافق لـ 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (04)، 18 جانفي 1967، ص05.

الأحكام المتعلقة بالانتخابات التي ينص عليها الأمر 24/67 في مواده 33 إلى 78 وينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبين أو عدّة نواب حسب عدد السكان لكل بلدية. الهيئة التنفيذية هي هيئة قائمة بذاتها، وتتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نواب، تتكفل هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أنّ البلدية قد شهدت منذ سنة 1967 تقسيمين إقليميين، فبعدما كان عدد البلديات 632 بلدية، أصبح في سنة 1979 700 بلدية ليلعب عددها 1541 بلدية سنة 1984، وذلك بغية تقريب الإدارة من المواطن، وبالمقابل كلفت بمهام منها تغطية كافة القطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وإضافة إلى مهامها التقليدية على البلدية تخصيص مدونة لها ومخطط للتنمية المحلية، وتتدخل كمساهم في تحقيق المشاريع خاصة المتعلقة بالتجهيزات السوسيوثقافية وما تتعلق بالمرافق المدرسية.

وقد عرفت البلدية قانونا آخر سنة 1990 والحامل للرقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، حيث عرّفت المادة الأولى من هذا القانون البلدية بأنّها: "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون".

وتتشكل البلدية وفق القانون رقم 90-08 من الهيئات التالية¹:

المجلس الشعبي البلدي: ينتخب المجلس بواسطة الاقتراع العام المباشر، يعقد هذا المجلس رابعة دورات عادية في السنة ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث الأعضاء، كما أجازت المادة 24 من هذا القانون إنشاء لجان دائمة تتمثل في لجنة الاقتصاد والمالية، ولجنة التهيئة العمرانية، ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. وخوّلت للمجلس صلاحيات تتعلق بالمجالات التالية:

- التهيئة والتنمية المحلية.
- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.
- السكن، حفظ الصّحة.

رئيس المجلس الشعبي البلدي: تماشيا مع نظام التعددية الحزبية يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس لمدة خمسة سنوات، وبعد تعيينه يقوم الرئيس

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1412 هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (15)، 11 أبريل 1990، ص02.

بإنشاء هيئة تنفيذية لها اختصاصات محلية تهم أهل الوحدة الإقليمية، ولها اختصاصات قومية أو وطنية تهدف إلى خدمة الصالح العام، وأصبح رئيس المجلس البلدي بموجب هذا القانون يتمتع بازواجية الاختصاص، فهو يعتبر ممثلاً للدولة والبلدية في نفس الوقت، وهذا ما لم يكن يتمتع به سابقاً.

وعلى غرار القوانين المذكورة سابقاً، صدر الأمر رقم 10-11 المؤرخ في جانفي 2011 والمتضمن قانون البلدية الجديد، حيث عرّفت المادة الأولى من هذا القانون البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية".

وبموجب الأمر رقم 10-11 فإنّ البلدية تتكون من الهيئات التالية¹:

المجلس الشعبي البلدي: هو مجلس منتخب وجهاز مداولة، يتشكل من مجموعة منتخبين بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك لمدة خمسة سنوات، ويختلف أعضاء المجلس بحسب التعداد السكاني للبلدية، ويجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين ول تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، وقد يجتمع في دورة غير عادية كلما دعت ظروف البلدية لذلك، ويشكل المجلس من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لاختصاصه وهذا ما نصّت عليه المادة 31 وأجازت المادة 33 إنشاء لجان خاصة.

يمارس المجلس البلدي اختصاصات تمسّ جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، أهمها²:

- في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط.
 - في المجال الاجتماعي (التعليم، الصحة، التشغيل، الشفافية).
 - في المجال المالي (المصادقة على الميزانية الأولى أو الإضافية).
 - في المجال الاقتصادي (تعزيز الأنشطة الاقتصادية، حماية البيئة والأراضي الفلاحية).
- رئيس المجلس الشعبي البلدي:** عهد قانون البلدية لرئيس المجلس البلدي القيام بصلاحيات متنوعة نذكر منها:

- يمثل الدولة على مستوى الإقليم، ويتولى التصديق على الوثائق ويجوز له تفويض إمضائه للمندوبين.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (37)، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011، ص7.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص107-203.

- يتولى نشر القوانين والتنظيمات والمحافظة على النّظام العام وحماية الأشخاص والممتلكات¹.
- يمثل البلدية في جميع التظاهرات الرّسمية، ويتولى إعداد مشروع جدول أعمال الدورة تنفيذ ميزانية البلدية، ويب رم العقود المختلفة باسم البلدية.

الهيئة التنفيذية: وحتى يتمكن رئيس المجلس من القيام بمهمة تنفيذ مداورات المجلس، خوّل له المشرع بموجب المادة 69 الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف ومتابعة مداورات المجلس الشعبي البلدي، وتضم الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه ويتراوح عددهم بين 02 إلى 06 نواب حسب تعداد أعضاء المجلس².

المطلب الثاني: التطور التاريخي والقانوني للولاية

عرفت الولاية تطورات من الناحيتين التاريخية والقانونية بدءا بالفترة الاستعمارية إلى آخر قانون لها في سنة 2012، وهذا ما سنشرحه كما يلي:

الفرع الأول: في الفترة الاستعمارية

ثبتت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845، وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاث لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنيّة والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين³.

وبغض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم العمالي (الولائي) تبع الأهداف الاستعمار واستراتيجيته بالجزائر، فإنّه يمكن تقديم الملاحظات الأساسية التالية⁴:

- لقد تم إخضاع مناطق واقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاث عمالات (ولايات) هي: الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة "الأقاليم المدنية" إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري.

¹- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص217.

²- قانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص14.

³- الصغير بعلي، مرجع سابق، ص179.

⁴- نفس المرجع، نفس الصفحة.

- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين للاستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة.

- هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة" (الوالي) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

والى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي)، تم إحداث هيئتين أساسيتين هما¹:

1- مجلس العمالة: يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعيينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متعددة ومتنوعة إدارية وقضائية.

2- المجلس العام: كان يتشكل، في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحديد نسبة التمثيل للأهالي ب 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعد أن كانت 4/1 سنة 1919.

مع نهاية فترة الاستعمار كان في الجزائر 15 ولاية و91 دائرة، ولم تكن الولاية تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد صورة إدارية لتمكين الاستعمار وإطار التنفيذ سياسته ومخططاته.

الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال

عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات الوالي من جهة وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي²:

1. ففي فترة أولى تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان منهم عامل العمالة (الوالي)، الذي توّول إليه رئاسة المجلس.

¹- الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 180.

²- نفس المرجع، ص 181.

2. وفي فترة ثانية، وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967، تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولئي) اقتصادي واجتماعي والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس المحلية الشعبية البلدية بالعمالة (الولاية)، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، الجيش والنقابة. وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، حيث عرفت المادة الأولى من هذا الأخير الولاية بأنها: "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة".

وطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي¹:

المجلس الشعبي الولائي: ينتخب أعضاؤه لمدة 5 سنوات من بين قوائم المترشحين وعدد أعضاء المجلس حسب التعداد السكاني، ويعقد المجلس 3 دورات في السنة في الأشهر التالية أفريل ويونيو وأكتوبر، ويمكن أن يعقد دورات استثنائية، كما يشكل المجلس من أعضائه لجانا دائمة ومؤقتة عند الحاجة، ويدير المجلس شؤون الولاية بموجب مداولة ترفع للوزير المختص من طرف الوالي. وينتخب مكتب المجلس المشكل من رئيس وثلاث نواب من طرف المجلس الشعبي الولائي في أول جلسة افتتاح الدورة.

الوالي: نصت المادة 150 من الأمر رقم 38 / 69 على أن الوالي هو الحائز على سلطة الدولة في الولاية وهو مندوب الحكومة والممثل الوحيد والمباشر لكل الوزراء، ويتولى تنفيذ القوانين ومكلف بتطبيق عمل الحكومة في الولاية وهو مسؤول الضبط الإداري ويمثل الدولة أمام القضاة وهو يتولى التنسيق بين جميع مصالح الولاية.

المجلس التنفيذي الولائي: يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ويتشكل من الوالي، رؤساء المصالح وأعضاء المجلس، ويجتمع المجلس مرتين في الشهر على الأقل ويتولى المهام التالية: ممارسة الوصاية، الرقابة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات والهيئات العمومية ويقوم

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389 هـ الموافق لـ 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (44)، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969، ص14.

بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي ويساهم في تنفيذ المخطط الوطني.

ولقد تم تعديل الأمر رقم 38/69 عدة مرات من بينها¹:

التعديل الذي تم بموجب الأمر رقم 76 / 86 المؤرخ في 23/11/76 الذي يتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس.

كما تم تعديله بموجب القانون رقم 02/81 المؤرخ في 16/02/81 الذي منح للمجلس صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

وبعد ذلك صدر الأمر 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن لقانون الولاية حيث عرفت المادة الأولى منه الولاية على أنها: "جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب القانون".

تتشكل الولاية بموجب القانون المذكور أعلاه من هيئتين أساسيتين وهذا حسب ما نصت عليه المادة 08 منه وهما²:

المجلس الشعبي الولائي: يعتبر جهاز مداولة على مستوى الولاية ويمثل الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي يمارس بها سكان الإقليم حقهم في تسيير شؤونهم المحلية ورعاية مصالحهم.

كما يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة في الولاية ومظهر التعبير عن اللامركزية، فهو هيئة أساسية في الولاية وحتمية تعكسها رغبة المشرع في إرساء مبادئ الديمقراطية في الولاية، ورغبته في إشراك السكان المحليين للولاية عن طريق من يختارونهم لتمثيلهم لينوبوا عنهم في إدارة شؤونها، يتشكل المجلس من أعضاء منتخبين من قبل سكان الولاية عن طريق الانتخاب أو الاقتراع النسبي المباشر، بالنسبة لكل أعضائه الذين يمكن أن يكونوا في قوائم حزبية أو كمرشحين أحرار.

يتراوح عدد أعضائه ما بين 35 و 55 عضوا كحد أقصى وذلك حسب التعداد السكاني للولاية ويحرم من حق الترشح لهذه العضوية الفئات أو الأشخاص الذين يمارسون أو سبق لهم ممارسة الوظائف التالية: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات القضاة، أعضاء المجلس الشعبي

¹ - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة، البلدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010-2011، ص23.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (15)، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990، ص18.

الوطني، موظفو أسلاك الأمن... إلخ¹.

كما نصت المادة 75 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتعلق بنظام الانتخابات على أنّ المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي، على القائمة وتجرى الانتخابات خلال الثلاث أشهر السابقة لانقضاء المدّة النيابية. مداوات المجلس تكون علنية في إطار الاختصاصات التي خولها القانون للمجلس حيث تتجلى هذه الاختصاصات والصلاحيات فيما يلي²:

- يصادق على مخطط الولاية التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
 - يتولى المجلس ترقية الاستثمار على مستوى الولاية.
 - يتولى المجلس المصادقة على ميزانية الولاية.
 - يقوم المجلس بتحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه.
 - يبادر بكل الأعمال التي من شأنها تهيئة الطرق وصيانتها.
 - يبادر المجلس بكل عمل من شأنه فك العزلة عن الريف وترقيته.
 - يشجع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتعاون مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.
 - يساهم المجلس في المجالات الثقافية والسياحية من خلال إنجاز مؤسسات التكوين المهني ومؤسسات التعليم واتخاذ كل إجراء من شأنه ترقية الإمكانيات السياحية للولاية.
- الوالي: يعتبر ممثل السلطة المركزية على مستوى الولاية، حيث يعين بمرسوم وازري ويعتبر ممثلاً لكل الوزراء (الحكومة) ويكون مسؤول أمام وزير الداخلية.
- ومن صلاحياته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس نجد أنّه يعتبر الجهة المختصة بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 83 من القانون 09/90، بالإضافة إلى أنه يقوم بتقديم تقرير لرئيس المجلس الشعبي الولائي عن مدى تنفيذ القرارات التي تم اتخاذها من طرف المجلس.
- وهو مكلف بتمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويمثلها أمام القضاء ويتولى تنفيذ الميزانية بعد مصادقة المجلس، كما يعتبر الوحيد الأمر بالصرف ويسهر على إدارة المصالح والمؤسسات العمومية وتنشيط أعمالها ومراقبتها.

¹ - محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة الدكتوراه، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2010، ص 187-188.

² - قانون رقم 90-9، مصدر سابق، ص 18.

وتنص المادة 02 من قانون الولاية رقم 12-07 أن للولاية هيئتين هما:

الوالي: هو الشخصية المحورية والمركزية في النظام الإقليمي المحلي، يعين من طرف رئيس الجمهورية¹.

من اختصاصاته كممثل للولاية²:

- نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- الإعلام واطلاع المجلس بتقارير مفصلة عن تنفيذ المداوات.
- يعد مشروع الميزانية.
- تمثل الولاية في الحياة الإدارية والمدنية وأمام القضاة.

ومن اختصاصاته كممثل للدولة:

يمثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة وعليه فهو مكلف بالتنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المصالح الخارجية (المديريات) المتواجدة بالولاية باستثناء القطاعات التالية³:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل ومفتشية الوظيفة العمومية

وهذه المصالح تابعة لمختلف المصالح المركزية بالوزارات، ويتعامل معها الوالي في نطاق محدود.

المجلس الشعبي الولائي: هو جهاز المداولة الأساسي في إدارة وتنظيم وتسيير الولاية ويجتمع في 4 دورات عادية خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، ويمكن أن يعقد دورات استثنائية كلما

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق لـ 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (12)، 29 فبراير 2012، ص 09.

² نفس المصدر، ص 19.

³ نفس المصدر، ص 10.

اقتضت الضرورة، وذلك بناء على طلب من رئيسته أو ثلثي أعضائه 3/1 أو بطلب من الوالي وهو مجلس منتخب عبر الاقتراع العام والسري لمدة 5 سنوات ولتسهيل أشغال لمدا ولته يشكل المجلس لجانا دائمة لدراسة القضايا التي تدخل في نطاق اختصاصه وهي¹:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال وتكنولوجيا الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري.

ما يمكن ملاحظته من خلال التطور القانوني للإدارة المحلية في الجزائر هو أن الإطار القانوني الذي ينظم الجماعات المحلية في الجزائر يقرر صلاحيات ومهام واسعة لهذه الأخيرة لأن التنفيذ والممارسة تقومان على عكس ذلك.

رغم ما عرفته الإدارة المحلية من إصلاحات وتعديلات لقوانينها إلا أن هناك نقائص ومعوقات تنعكس على استقلاليتها وعلى مدى قابليتها للتنمية.

¹ - القانون رقم 07-12، مصدر سابق، ص 16.

خلاصة الفصل

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

الفصل الثالث

التشريعات القانونية لترشيد الإدارة المحلية
من خلال قانوني البلدية والولاية

تمهيد

في السنوات الأخيرة بدأ النداء إلى الإصلاح والنهوض بالإدارة المحلية وتحقيق العملية التنموية في العديد من المجالات، لاسيما على المستوى المحلي وذلك عن طريق الأخذ بمعايير الإدارية الرشيدة من خلال التمكين وتوسيع قدرات المواطن وحرية في الاختيار، حيث أن هذه المعايير والمؤشرات لا تتوافر إلا في ظل نظام حكم سليم للدولة، يأخذ بالاعتبار حسن الإدارة وجدية أسلوب الحكم القائم على أساس الحوار بين الحاكم والمحكومين ووجود آليات المراقبة والمساءلة الفعالة والسليمة لاتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الأفراد والمجتمع، بإدارة المرافق العامة والموارد الطبيعية وفقا لأحكام القانون وبما يضمن نموها المستدام ويراعي حقوق الأفراد والمصلحة العامة من خلال الوقوف على جهود الدولة الجزائرية في هذا المجال، كما قد عملت الدولة على انتهاج النهج اللامركزي في إدارة شؤون المجتمع من أجل تفعيل الجماعات المحلية في المجال التنموي، وفي سبيل تجسيد الديمقراطية التشاركية التي تسعى إلى استدامة التنمية بهدف تحقيق التنمية الشاملة.

ويتناول هذا الفصل مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية البلدية 2011

المبحث الثاني: الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية الولاية 2012

المبحث الأول: الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية البلدية 2011

إنّ تطبيق إدارة رشيدة على مستوى الإدارة المحلية ليختلف في مضمونه عن الإدارة المركزية فهو يتمثل في حسن استغلال الموارد المحلية بما يحقق أهداف ومساعي التنمية المحلية لذلك فإنّ مؤشرات الإدارة الرشيدة على المستوى المحلي لتختلف عن مؤشرات على المستوى المركزي.

المطلب الأول: الاستقلالية في القانون البلدي الجديد 2011

إنّ مناقشة درجة استقلالية البلدية في القانون الجزائري يتطلب مناقشة مظاهر استقلالية البلدية في ممارسة صلاحياتها ومهامها عن الإدارة المركزية، ومدى خضوعها لقيود أو رقابة من قبل هذه الأخيرة.

1- مظاهر استقلالية البلدية في القانون الجزائري:

تتجلى مظاهر استقلالية البلدية من خلال إصباح الصفة الدستورية على استقلالية الجماعات الإقليمية، ومن خلال الأبعاد القانونية التي تشخص مضمون الصلاحيات التي تمارسها البلدية بشكل مستقل¹.

أ - الطابع الدستوري لاستقلالية البلدية:

نص الدستور الجزائري على أنّ الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وأنّ المجلس المنتخب هو قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة. انطلاقا من هذين النصين يتضح بأنّ الدستور الجزائري اعتمد على المزج من خلال نصه على عدم قابلية التراب الوطني للتجزئة وقاعدة استقلالية الجماعات الإقليمية، بين الوحدة والتنوع، فتظهر الوحدة في عدم قابلية الإقليم للتجزئة ويظهر التنوع في اعتماد اللامركزية في تقسيم التراب الوطني².

وقياسا على ما تقدم فإنّ الجمع بين طابع الوحدة وعدم قابلية التجزئة للجمهورية والنص على استقلالية الجماعات المحلية ليعني وجود تناقض أو تضارب، وإنما هنالك توزيع وتنوع في

¹ - لعلّ بوكميش، يحي وناس، تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص90.

² - نفس المرجع، ص90-91.

الصلاحيات، فنجد صلاحيات حكومية مركزية، وصلاحيات حكومية منفذة محليا، وصلاحيات إدارية محلية محدّدة بموجب القانون¹.

ب- الطابع القانوني لاستقلالية البلدية:

بعد الإقرار الدستوري باستقلالية الجماعات الإقليمية سناقش مضمون السلطات اللامركزية لهاته الأخيرة من خلال تحليل المضمون القانوني لاستقلاليتها للتعرف على حدود هذه الأخيرة (الاستقلالية)، حيث نجد أنّ قانون البلدية الأخير الحال للرقم 10-11 قد نص على أنّ «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»².

وقد أضاف أنها (البلدية) تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين. واعتبر الفقه أن استقلال البلدية في ممارسة صلاحياتها هو: نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية. وأن هذا الاستقلال هو نسبي يمارس على ضوء القواعد المحدّدة له³.

وتجدر الإشارة إلى أنّ مظاهر استقلالية البلدية تتجلى من خلال الصلاحيات التي يمارسها - رئيس البلدية- باعتباره ممثلا للدولة هي صورة لعدم استقلالية البلدية نظرا لخضوع هذا الأخير (رئيس البلدية) للرقابة والإشراف.

أمّا عن صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة وخاضعا لإشرافها ورقابتها فتتمثل في كونه ضابط للحالة المدنية، يسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وعلى حسن الوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، وضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات مع تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وهو يعد ضابطا للشرطة القضائية، وله صلاحيات في مجال الشرطة الإدارية، كما أنه يتولى المحافظة على النظام والأمن العام والنظافة العمومية، وكذا حماية التراث التاريخي والثقافي واحترام المقاييس والتعليمات في مجال

¹ - لعلّ بوكميش، يحي وناس، مرجع سابق، ص92.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11، مصدر سابق، ص7.

³ - لعلّ بوكميش، يحي وناس، مرجع سابق، ص93.

العقار، ومكافحة الأمراض المعدية¹.

إنّ المتمعّن في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية يجدها صلاحيات إدارية أو احتفالية، في حين أنّ صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة هي أكثر اتساعاً من حيث أنّها تمس جميع مناحي الحياة العامة للمواطنين.

فهناك إذن تضيق في الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية مع وجود العديد من القيود وفي مقدمتها صور الرقابة الوصائية المفروضة على البلدية والتي تزيد في التضيق على استقلاليتها.

المطلب الثاني: الشفافية في القانون البلدي الجديد 2011

تعني الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقبتها مع إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها، من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ومن أجل التخفيف من هدر الأموال ومحاصرة الفساد من جهة أخرى، ومن شأن توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية².

فالشفافية إذن ليست هدفاً في حد ذاتها، وإنّما هي سبيل لتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية، كما أنّها تعتبر من أهم متطلبات مكافحة الفساد بمختلف أشكاله وخاصة الإداري، ضف إلى ذلك أنّ زيادة درجة الشفافية تساهم إلى حد كبير في زيادة درجة الثقة التي تمنحها المواطنون للأفراد العالمين في القطاع الحكومي³.

وبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 نجد أنّه قد نصّ في المادة الحادية عشر منه على أنّ: «يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم... ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين»⁴.

ووفقاً عند تفسير هذه المادة، فإنّ حصول المواطنين على المعلومات المتعلقة بشؤونهم هو حق قانوني تستخدم فيه مختلف الوسائل الإعلامية المتوفرة على مستوى المجلس الشعبي البلدي

¹ - لعلّ بوكميش، يحي وناس، مرجع سابق، ص 15-16.

² - بن مرزوق، بن علي، مرجع سابق، ص 57.

³ - مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، يومي 12 و13 ديسمبر 2010، ص 42.

⁴ - قانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص 8.

لإقامتهم.

كما تضيف المادة الرابعة عشر من القانون المذكور أعلاه أنه: «يمكن كل شخص الطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته»¹.

بمعنى أنه من حق كل مواطن الاطلاع على مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد انعقاد جلساته، والاطلاع أيضا على قراراته والحصول على نسخة منها إما كاملة أو جزئية بشرط أن يكون ذلك على نفقته.

وتنص المادة 22 على أن: يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعدة المداوات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي².

وتعزّز المادة 26 من نفس القانون أحقية المواطنين في الحصول على المعلومات يجعل جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية، باستثناء بعض الجلسات التي تكون مغلقة والتي تداول في الحالات التأديبية للموظفين، أو في المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام³.

وتضيف المادة 30 إلى مضمون المادة 14 من حيث أنّ مداوات المجلس الشعبي البلدي تعلق باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية وذلك في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة وإعلام أخرى (إضافة إلى النشر) خلال الثمانية أيام الموالية لدخوله حيّز التنفيذ⁴، بمعنى أنه بالرغم من تعليق المداوات وكذا نشرها بوسائل إعلامية أخرى، يبقى للمواطن الحقّ في الحصول على نسخة منها.

والجدير بالذكر هو ما نصّت عليه المادة 97 أيضا بأنّ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي لن تصبح قابلة للتنفيذ البعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

¹ - قانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص8.

² - نفس المصدر، ص9.

³ - نفس المصدر، نفس الصفحة.

⁴ - نفس المصدر، نفس الصفحة.

كما أنّ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تسجل في السجل البلدي حسب تاريخ صدورها، ليتمكن المواطنون من الاطلاع عليها.

كما يتم إصاق هذه القرارات في المكان المخصص لإعلام الجمهور، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية.

فبالوقوف على مضامين المواد المذكورة أعلاه نجد أنّ قانون البلدية رقم 11-10 قد أعطى لإعلام المواطنين أهمية كبيرة وهذا ما يؤكد تكرار ذكر هذا الحق في أكثر من مادة وبصفة متتالية.

المطلب الثالث: المشاركة في القانون البلدي الجديد 2011

إدارة شؤون المجتمع ليست حكرا على الحكومة وحدها وإنما هي مسؤولية جميع الشرائح الأساسية الفاعلة فيه، ويتطلب ذلك إلى توفير أطر وآليات مؤسسة لتحقيق الشراكة بين القطاع العام والقطاع الأهلي ومؤسسات المجتمع، هذا الوضع ينجم عنه راس المال الاجتماعي الذي يشمل الشبكات والجمعيات التي تؤلف بين الناس وتبقي علاقات متبادلة تسودها الثقة، كما تشمل الأعمال الطوعية والتعاون لتحقيق الأهداف المشتركة ومن سمات راس المال الاجتماعي أنه يشجع الاستثمارات والتجارة ويبث الروح في المجتمع المدني ويعزز المشاركة واحترام القانون وكلها أسس هامة للتنمية والدارة المحلية الرشيدة¹.

وقد تبلور مفهوم المشاركة والمشاورة والاستشارة ضمن القانون المقارن، حيث ظهر موضوع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية خلال الستينات، وشمل في بداية موضوعات العمران وإطار الحياة².

وبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 نجد أنّه قد عُنونَ الباب الثالث منه بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصّت المادة الحادية عشر من القانون على أنّ البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري³.

¹ - سفيان فوكة، مرجع سابق، ص 17.

² - لعلّ بوكميش، يحي وناس، مرجع سابق، ص 98.

³ - القانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص 8.

وبالرجوع إلى معنى ممارسة الديمقراطية نجده يتضمن الحرية في التعبير والمشاركة في صنع القرار، وهذا إذن اقرار تضمنته المادة الحادية عشر بأن البلدية هي فضاء يشارك فيه المواطن لصنع القرار دون أن تحدّد مجالات أو قطاعات المشاركة.

وتضيف المادة 12 من نفس القانون أنه قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادلات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم¹. وبناء على مضمون هذه المادة نجد أنها لم تفصل في مجالات مشاركة المواطنين واقتصرت على القول بأنهم يشاركون لتسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

كما تنص المادة 13 من القانون المذكور أعلاه على أنه: ممكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/ أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مقيدة لأشغال المجلس أو لجانته بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم².

فهذه المادة تفتح باب المشاركة من منطلق الاستشارة الذي يتقدم به رئيس المجلس الشعبي البلدي إما لشخصية محلية معروفة بناء على جملة من الاعتبارات أو خبير أو ممثل عن جمعية معمّدة قانونا، فالاستشارة هنا تتطلب التأهيل ولن تكون اعتباطية.

ولم تقتصر الاستشارة على رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنما تعدته إلى اللجان حيث يمكنها اللجوء إلى الاستشارة بناء على ما نصت عليه المادة 36 من القانون رقم 11-10 وهذا طبقا لأحكام المادة 13 السابقة الذكر.

المطلب الرابع: الرقابة على البلدية

إن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قرنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو منتخب، فعلى رأس الولاية مثلا: نجد الوالي وهو الشخص معين وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين ويسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء كما رأينا، أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف حيث الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون مما يصعب لا شك من ممارسة

¹ - القانون رقم 11-10، مصدر سابق، ص 8.

² - نفس المصدر، نفس الصفحة.

الرقابة، ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية فنصل ذلك فيما يلي¹:

الفرع الأول الرقابة الوصائية

أولاً: الرقابة على الأعضاء

1- التوقيف: حسب المادة 43 من قانون 10/11 ويكون في:

- المتابعة القضائية لها صلة بالمال العام.

- وجود العضو تحت تدابير تحول دون استمراره في ممارسته عهدته الانتخابية.

2- الإقصاء: نصت عليه المادة 44 ويكون في:

يقصى بقوة القانون كل عضو يكون تحت أو محل إدانة جزائية نهائية للأسباب السابقة الذكر ويقوم الوالي بإثبات الإقصاء بقرار.

الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي نفس الإجراءات السابقة

3- التخلي: هو غياب العضو مدة 30 يوماً متتالية دون تبرير ومنه فيعتبر متخلي ويؤدي إلى الاستقالة التلقائية.

ثانياً: الرقابة على الأعمال

تعتبر مداوات المجلس ش. ب. قابلة للتنفيذ بعد مرور 21 يوم من إيداع بالولاية حسب المادة 56 من 10/11، باستثناء المداوات المنصوص عليها في المواد: 57-59-60. المصادقة:

- المادة 57 (الميزانيات والحسابات - قبول الهبات والوصاية الأجنبية - اتفاقيات التوأمة- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية).

- المادة 59 المبطله بقوة القانون (الإلغاء): (المداوات المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها - غير المحررة باللغة العربية).

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق ص 142-143.

البطلان:

- المادة 60: لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في وضعية تعارض مصالح البلدية حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد المداولة باطلة.، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار من الوالي.

الحلول:

المواد 100، 101، 102، من القانون 10/11.

100: المداولات المتعلقة بالنظام العام.

101: امتناع ر، من ش، ب.

102: إعداد الميزانية.

يحل الوالي محل الهيئات المحلية فيحلها.

ثالثا: الرقابة على المجلس

يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية حسب المادة 46 من

القانون 10/11:

الرقابة على الهيئة			
نتائج الرقابة	المادة	حالات	شكل الرقابة
- يحل المجلس بموجب مرسوم يتخذه مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية	46	- حالة خرق أحكام دستورية.	الحل
- يعين الوالي متصرف ومساعدين في أجل أقصاه 10 أيام لتسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم في حال تنصيب مجلس جديد	47	- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.	
	48	- استقالة جماعية لأعضاء المجلس.	
	49	- إخلال التسيير البلدي من خلال اضطراب داخل المجلس وبين أعضائه.	
	50	- عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.	
	51	- حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.	
		- حدوث ظروف تحول دون تنصيب المجلس.	
		- المجلس خطر على سير العملي البلدي.	

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على ميزانية الجماعات المحمية

يتولى هذا النوع من الرقابة أجهزة خاصة تم انشاؤها لرقابة الأموال العمومية وهما مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وهناك أجهزة أخرى مثل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والديوان المركزي لقمع الغش، وسنركز هنا على أهم هئتين وهما مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

أولاً: مجلس المحاسبة

يوجد ضمن البناء المؤسساتي لمعظم الدول المعاصرة جهاز أعلى للرقابة المالية وبغض النظر عن اختلاف التسمية والتنظيم والصلاحيات من بلد لآخر فإن ما يميز هذا الجهاز عن غيره من هيئات الرقابة في الدولة هو تمتعه بالاستقلال الضروري، وتزويده بالسلطات والصلاحيات الواسعة للقيام برقابة بعيدية، فعالة على سير الأموال العمومية.

وفي الجزائر يتمثل هذا الجهاز في مجلس المحاسبة Cour des comptes الذي يعود إنشاءه الفعلي إلى سنة 1980¹.

وزود هذا المجلس بصلاحيات إدارية وقضائية واسعة لمراقبة استعمال سير الأعمال العمومية من قبل الدولة والجماعات الإقليمية ومختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية، مهما كانت طبيعتها ونشاطها ويعد مجلس مؤسسة مستقلة أي أنه لا يخضع لإشراف أو وصاية أي سلطة في الدولة وهذا الاستقلال مكرس بحكم المادة 03 الفقرة 02 من الأمر رقم 95-20 وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضماناً للموضوعية والحياد في أعماله.

ثانياً: المفتشية العامة للمالية

1- الرقابة من حيث الأشخاص:

وفقاً للمادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-78 فإن المفتشية العامة للمالية تراقب بعض الأعوان مهما كانت صفاتهم أو اسم مصلحتهم.

- رؤساء مناصب المحاسبة ومرؤوسيههم ومندوبيهم وهم القابض البلدي وأمين الخزينة على مستوى الولاية.

- كل شخص يتولى إدارة عمومية.

¹- قانون رقم 80-05 المؤرخ في أول مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة وذلك بعد تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من دستور 1976.

- كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات.
- أما عن خضوع الأمر بالصرف لهذه الرقابة وإن لم يكن هناك مادة تنص عليه صراحة، فإنه من الناحية العملية يخضع لذا بطريقة غير مباشرة بتقديم الوثائق والمستندات المحددة قانوناً والضرورية لعملية الرقابة¹.

2 - الرقابة من حيث المكان:

يقصد بمجال الرقابة من حيث المكان الاختصاص الإقليمي للمفتشية العامة للمالية أما بالنسبة لكيفية الرقابة وفقاً للنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 92-78 فإن المفتشية العامة للمالية تجرى مراقبتها بناءً على وثائق وبعين المكان وبصورة فجائية ودون إعلام مسبق للإدارة، وفيما يخص المهام المتعلقة بالدارسات والخبرات فإنها تكون موضوع تبليغ مسبق ويكون مسؤولي المصالح وهيئات المراقبة ملزمين بتقديم الوثائق المستندات الضرورية لعملية الرقابة وأي عرقلة وامتناع يشكل خطر جسيم.

أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة فإن ذلك يعود إلى سلطة الوزير المكلف بالمالية الذي يقرر ما يجب أن يتخذ من إجراءات وتدابير بشأن تقارير المفتشية.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

المبحث الثاني: الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية الولاية 2012

سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى معايير الرشادة في قانون الولاية رقم 12-07 المتمثلة في الاستقلالية، المشاركة، الشفافية والرقابة القانونية على الأعمال.

المطلب الأول: الاستقلالية في القانون الولائي الجديد 2012

تعتبر الولاية حسب القانون رقم 12-07 الجماعة الإقليمية للدولة، والدائرة الإدارية غير المركزية لهذه الأخيرة، فهي تجمع إذن بين اللامركزية الإدارية وبين عدم التركيز الإداري، وبهذه الصفة فهي تعتبر فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية المحلية وفاعلا أساسيا أيضا لتجسيد إدارة رشيدة على المستوى المحلي.

وتتجلى مظاهر استقلالية الولاية من خلال إصباح الصفة الدستورية على استقلالية الجماعات الإقليمية، ومن خلال الأبعاد القانونية التي تشخص مضمون الصلاحيات التي تمارسها بشكل مستقل. وهذا يعني أننا سنح للدرجة استقلالية الولاية في الجزائر، بناء على ما نصّ عليه الدستور، وعلى ما تضمّن نه قانونه، وهذا على النحو التالي:

أ- الطابع الدستوري لاستقلالية الولاية:

بما أنّ الولاية هي جماعة إقليمية، فالدستور الجزائري قد نصّ على استقلالية الجماعات الإقليمية، لكن مع التأكيد أنها جزء لیتجزأ من الدولة، فالاستقلالية هنا لتعني الاستقلالية السياسية، كما أنّه لم يحدد نوع الاستقلالية ولم يحدّد درجتها أو حدودها وأحال ذلك إلى القانون.

ب- الطابع القانوني لاستقلالية الولاية:

بعد إقرار الدستور الجزائري باستقلالية الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية والولاية، سنحلل مضمون السلطات اللامركزية لهذه الأخيرة من خلال تحليل المضمون القانوني لاستقلاليتها للتعرف على حدود هذه الأخيرة، حيث نجد أنّ قانون الولاية الأخيرة والحامل للرقم 12-07 قد نصّ على أنّ: «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة... وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية التشاركية بين الجماعات الإقليمية والدولة»¹.

¹ - القانون رقم 12-07، مصدر سابق، ص 09.

وقد أضاف أنّها (الولاية) تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن. وتجدر الإشارة إلى أنّ مظاهر استقلالية الولاية تتجلى من خلال الصلاحيات التي يمارسها الوالي باعتباره ممثلاً لها (الولاية)، ذلك أنّ الصلاحيات التي يمارسها -الوالي- باعتباره ممثلاً للدولة هي صورة لعدم استقلالية الولاية نظراً لخضوع هذه الأخيرة من طرف السلطة المركزية. وللتوضيح فإنّ صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية وهذا حسب ما نصّ عليه القانون رقم 07-12 تتمثل في تمثيلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويؤدي أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويمثلها أمام القضاء ويسهر على حسن سير المداورات وتنفيذها، وهو الذي يعد مشروع الميزانية وينفذها، كما أنّه يسهر على حسن سير المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية¹.

أمّا صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة وخاضعاً لإشرافها ورقابتها، فتتمثل في كونه مفوض الحكومة، وينشط وينسق ويراقب المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية مع بعض الاستثناءات (كالتربية، تحصيل الضرائب الرقابة المالية، إدارة الجمارك وغيرها)، كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها، ويسعى للمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، ويسهر على مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية. كما أنّه يسهر على حفظ إرث الدولة والولاية والبلديات، وهو الأمر بصرف الميزانية².

عند التمعّن في صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية نجدها صلاحيات ضيقة مقارنة بصلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة حيث أنّها تمس جميع مناحي الحياة العامة للمواطنين. كما أنّ هناك ما يسمى الرقابة الوصائية على الولاية والتي تزيد في تضيق استقلاليتها.

المطلب الثاني: الشفافية في القانون الولائي الجديد 2012

بالرجوع إلى قانون الولاية رقم 07-12 نجد أنّه قد نصّ في المادة 18 منه أنّه يتم إعلام الجمهور بجدول أعمال كل دورة من الدورات التي يعقدها المجلس الشعبي الولائي وذلك بإلصاق

¹ - القانون رقم 07-12، مصدر سابق، ص 19.

² - نفس المصدر، ص 19-20.

الجدول في الأماكن المخصصة لإعلام المواطنين في الولاية وفي البلديات التابعة لها إضافة إلى نشره ضمن المواقع الإلكترونية للمجلس¹.

ووقوفاً عند تفسير هذه المادة نجد أن حق المواطنين في الحصول على المعلومة هو حق قانوني لهدف منه هو جعل المواطن على دراية بما يجري في مجتمعه المحلي لأنّ المداولات غالباً ما تتم فيها مناقشة احتياجات المواطنين ومشاكلهم ومطالبهم ومن ثمة تمكينه من المشاركة بتقديمه لاقتراحات من شأنها أن تكون ذات قيمة وفائدة.

وتعزّز المادة 26 من نفس القانون مضمون المادة المذكورة أعلاه بتأكيداها على أنّ جلسات المجلس الشعبي الولاوي تكون علنية باستثناء حالتها التي تكون فيها جلسة المجلس الشعبي الولاوي مغلقة وهما: الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين².

وتنص المادة 31 على إلصاق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولاوي المصادق عليها بصفة نهائية من طرف الوالي وهذا خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ وهذا لضمان وصول المعلومة لكافة المواطنين لاسيما الذين لم يحضروا مداولات المجلس³. وتضيف المادة 32 من نفس القانون على أنّه من حق كل شخص له مصلحة أن يطلع على محاضر المداولات وأن يحصل على نسخة كاملة منها أو جزئية.

كما أنّ المادة 52 وفي نفس السياق المادة 32 تنص على إلزامية تحديد المداولات في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وهذا حتى يتمكن المواطنون من الاطلاع عليها.

أما المادة 125 فتؤكد على إلزامية نشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة التي تكتسي طابعاً عاماً.

بناءً على المواد المذكورة سابقاً نتوصل إلى أنّ المشرع الجزائري قد وضع كل التسهيلات لحصول المواطن على المعلومة (الإعلان، النشر، استخدام سجلات، حضور المداولات) مع تأكيدته على إلزامية توفير هذه الأخيرة لمن يحتاجها.

¹ - القانون رقم 07-12، مصدر سابق، ص 10.

² - نفس المصدر، ص 11.

³ - نفس المصدر ونفس الصفحة.

المطلب الثالث: المشاركة في القانون الجديد 2012

تنص المادة 36 من قانون الولاية على أنه يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لإشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته.

إن المجلس الشعبي الولائي بحكم هذه المادة يتيح للمواطن المثقف والمؤهل إبداء رايه في بعض المسائل المراد مناقشتها حتى تتمكن اللجنة من الاستفادة من المعلومات أو الاقتراحات التي يقدمها هذا الأخير والتي يمكن أن تغيب عن أذهانهم، وهذا إن دلّ على شيء فهو يدل على أن باب المشاركة المحلية مفتوح أمام من ترى اللجنة أنه يمتلك المؤهلات التي يستفاد منها، والمراد من هذا هو تمكين وتشجيع المواطن على المشاركة في تسيير شؤونه المحلية ولو بمعلومة بسيطة.

وتنص المادة 75 من نفس القانون على أن المجلس الشعبي البلدي يرحب بكل مبادرة اقتصادية واجتماعية وثقافية التي يمكن أن تساهم في تنمية الإقليم وترقية الاستثمار وتمثيل الولاية أحسن تمثيل بل وأكثر من ذلك وهو يعمل على تشجيع مثل هذه الأعمال والمبادرات وذلك بالطبع حسب ما تملكه الولاية من قدرات وخصوصيات¹.

وتضيف المادة 78 أن المجلس الشعبي الولائي يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية وهذا ما تقرره المادة 80، حيث تنص أن المجلس مكلف بإعداد مخطط للتنمية يبين فيه البرامج والأهداف والوسائل كإطار للترقية والعمل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

توضح هذه المواد أنّ المجلس الشعبي الولائي في حدود صلاحياته يشرف على إعداد المشاريع التنموية آخذا بعين الاعتبار تطلعات الجماهير، وذلك من خلال تحديد الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المراد تحقيقها في تلك المشاريع، وتوفير جل الوسائل المناسبة لضمان تنفيذها في الوقت المحدد والعمل على مراقبة تنفيذ البرامج والأهداف المسطرة من أجل تحقيق التنمية المحلية.

يتضح من هذه المواد أنّها تنصّ وتحصر على إشراك مختلف الفواعل الغير الرسمية في إعداد وتنفيذ السياسات العامة من خلال التعاون والتنسيق والتشاور في ميدان الاستثمار والتنمية الاقتصادية والاجتماعية مع المجلس الشعبي الولائي.

¹ - القانون رقم 07-12، مصدر سابق، ص 16.

وبالنظر إلى المواد التي أشرنا إليها سابقا، يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد منح للمجلس الشعبي الولائي بصفته مجلسا يمثل الشعب ويعمل على الاستجابة لمطالبه والسهر على راحته صلاحيات واسعة تمكنه من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية في مختلف المجالات.

المطلب الرابع: الرقابة الوصائية على الولاية في القانون 07/12

الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء

1-التوقيف: حسب المادة 45 من القانون 07/12 يوقف العضو ب:

-متابعة قضائية بشأن المال العام.

-متابعة قضائية بشأن أسباب مخلة بالشرف.

يعلن التوقيف بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية

2-الإقصاء: حسب المادة 45 من القانون 07/12 يقضى بقوة القانون كل عضو كان محل إدانة

جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس ذلك

بموجب مداولة، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

الرقابة على الأشخاص			
الهدف منها	المادة	موضوع الرقابة	شكل الرقابة
المحافظة على فعالية التمثيل وعم التعارض مع القوانين والتنظيمات	45	كل منتخب يتعرض إلى متابعة جزائية	التوقيف
المحافظة على الأداء الفعال للأعضاء	43	كل غياب غير مبرر لثلاث ورات عادية متتالية	الإقالة
عدم التوافق مع قانون الانتخابات	46	وجود عض في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخب -ادانة جزئية-	الإقصاء
	44	وجوده في وضعية تنافي مع متطلبات الوضعية الانتخابية	

الفرع الثاني: الرقابة على المجلس الولائي

المادة 47: "يتم حله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية"

الرقابة على الهيئة			
شكل الرقابة	موضوع الرقابة	المادة	نتائج الرقابة
الحل	- حالة خرق أحكام دستورية.		- يحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية
	- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.	47	
	- حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.	48	- تعيين خلال 10 أيام الموالية لتسيير أعمال الولاية من طرف الوزير المكلف بالداخلية باقتراح من الولي
	- الإبقاء على المجلس من شأنه المساس بمصالح المواطنين.	49	
	- عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41.	50	
	- حالة إدماج أو ضم أو تجزئة، الولاية.		
	- حدوث ظروف تحول دون تنصيب المجلس.		
	- المجلس خطر على سير العملي البلدي.		

الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

1-الإلغاء:

تتمثل الرقابة على الأعمال في انه إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً للمادة 53 فإنه يرفع إمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها كما تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة لقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية
- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

2- المصادقة:

ولا تنفذ المداولات إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية حسب المادة 55 في الحالات: (الميزانيات والحسابات- التنازل عن عقار أو اقتناءه أو تبادله- اتفاقات التوأمة- الهبات والوصايا الأجنبية).

3- البطلان:

يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولات المنصوص عليها في المادة 56 خلال 15 يوم التي تلي اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة.

يمكن المطالبة به من قبل ظل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال أجل 15 يوم بعد الصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية بعد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 أعلاه.

الرقابة على الهيئة				
شكل الرقابة	نوع الرقابة	موضوع الرقابة	المادة	نتائج الرقابة
البطلان	البطلان المطلق	المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقانون والتي تمس رموز الدولة وشعارتها غير المحددة باللغة العربي والتي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصات م.ش. المتخذة خارج اختصاصات المجلس والمتخذة خارج مقر المجلس.	53	لوالى رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية ببطلان المداولة خلال 21 يوم من تاريخ المداولة
	البطلان النسبي	تكون قابلة للإلغاء مداولات م ش وإذا كان أحد الأعضاء المشاركين فيها في وضعية تتعارض مع مصالح الولاية، والذي يجب عليه التصريح لرئيس المجلس، وإذا تعلق الأمر برئيس يجب عليه التصريح بذلك علناً أما المجلس	56 57	لوالى حق إبطال هذه المداولة عن طريق دعوى إلغاء خلال 15 يوم التي تلي اختتام دورة المجلس

خلاصة الفصل:

توصلنا من خلال دراستنا لمكانة الإدارة الراشدة في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية إلى أنّ الإدارة المحلية تعتبر بمثابة المجسد الحقيقي والمنفذ لسياسة الدولة، لذا فإنّ أيّ تغيير في دور هذه الأخيرة يجب أن يصحبه بالضرورة تغيير في مهام الإدارة بطريقة تتفق والدور الجديد الذي أنيط بالدولة، هذا بصفة عامّة أمّا عن نظام الإدارة المحلية الجزائرية فله مرجعية تاريخية وقانونية، حيث مرّ بمجموعة من المراحل بدءاً بالفترة الاستعمارية ومروراً بالفترة الانتقالية ووصول إلى يومنا هذا فترة التعددية السياسية.

كما أنّ ادراك الإدارة المحلية لخصائص الحكم الراشد من حيث الشفافية، المشاركة العادلة، الكفاءة سيساهم في تعزيز وتحقيق مستوى أداء عالي الجودة والارتقاء بجودة خدماتها المقدّمة بما يساهم في تعظيم النّجاح والنّمو المنظمي والمجتمعي عموماً وبناء على ذلك يحتل الحكم الراشد في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية مكانة لا بأس بها مع وجود بعض التناقضات كمعيار الاستقلالية الذي تنصّ عليه القوانين من جهة، ومن جهة أخرى تفرض نوعاً من الرقابة على الإدارة المحلية، والتي غالباً ما توصف بأنّها رقابة مشدّدة، وعليه نتوصّل إلى نفي الفرضية الأولى.

خاتمة

من خلال ما تطرقنا إليه يمكننا القول إن الجزائر مثلها كباقي الدول حاولت وضع الركائز القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد وتحقيق سياسة رشيدة تدير بها الإدارة المحلية، وذلك من خلال العديد من الآليات التي تم إنشائها للمساعدة على مكافحة الفساد، إلا أن إشكالية الدولة الجزائرية تكمن في غياب فعالية الممارسات الواقعية للحكم فما زالت الدولة بعيدة عن الرشادة في التسيير للموارد والإمكانيات الاقتصادية، وهذا ما أدى إلى عدم تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، وهو ما جعل الدولة الجزائرية بحاجة إلى التزام علني بتعزيز الشفافية والتنافسية في إدارة الشؤون العامة وعلى هذا الالتزام أن يكون مشتركا بين الدولة بكل سلطاتها وقطاعاتها مع الشعب من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية وحرية التعبير وكذلك تشجيع منظمات المجتمع المدني والحركات الجمعوية وايصال قنوات الحوار بين الإدارة والمواطن، إضافة إلى تطوير القدرات الإدارية وهذا كله لتوجيه هذه الفواعل لمتطلبات التنمية المنشودة، كما تتطلب تطبيق سياسة الحكم الراشد في الجزائر إلى الأخذ بعدة تدابير واجراءات أخرى كحماية المصلحة العامة عن طريق إرساء أنظمة وحوافز متعددة تحكم سلوك المؤسسات المختلفة ضمن الحكومة وتشجيع المساءلة الداخلية وإنشاء أجهزة رقابة مستقلة تؤمن وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون، واصلاح قطاع العدالة وهياكل الدولة والتربية وكذلك تحقيق المزيد من الوفرة المالية، وان دفعت بعض مشاريع الإصلاح بالدولة إلى فتح المجال للفساد للدخول في بعض القطاعات، إلا أن هذا لا ينفي ضرورة احتفاظها بسيطرتها على أهمها، كما إن الإرادة السياسية وحدها دون وجود إدارة فاعلة غير قادرة على تحقيق أي انجاز، فغياب المشاركة والشفافية في المجالات الاقتصادية يؤدي إلى ضرر في أوضاع المواطنين القادرين على تصحيح هذه السياسات.

لذلك فإن الحكم الصالح هو الذي يتضمن حكما ديمقراطيا فعالا والمشاركة الجماهيرية وتشجيعها على الانخراط في الأنشطة السياسية، فتمكين منظمات المجتمع المدني من تعزيز المشاركة في المؤسسات، وهنا تصبح الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها في إطار من الشفافية والتعاون مع المواطن من حيث تحديد وتوزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك توزيعها بين السلطات الثلاث وجوهر ذلك مدى استعداد هذه السلطة لفكرة توسيع مشاركة الجمهور في العملية السياسية، وتنفيذها وفقا للقوانين والإجراءات السارية التي قد تكون أصلا قد وضعت بمشاركة عامة أو على الأقل واسعة ويساعد هذا الإفصاح في رشد القرارات وصلاحتها وذلك كله يقود إلى محاصرة الفساد وبناء حالة من الثقة والمصادقية.

ويمكن من خلال بحثنا هذا تسجيل بعض النتائج:

- أن تطبيقات نظام الإدارة المحلية بالجزائر مر بالكثير من الفترات الانتقالية لاسيما بعد الاستقلال إلى أن استقر على وضعيته الحالية، والتنظيم الإداري الحالي يكرس البيروقراطية الإدارية وذلك عائق أمام تقديم خدمات نوعية، فالوثائق الإدارية تمر عبر البلديات ثم الدائرة ثم الولاية، وهذا ما يتناقض مع عصرنة الإدارة، ويؤكد عدم استغلال للإمكانات البشرية ووسائل التكنولوجيا الحديثة.
- على الرغم من أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية إلا أنها بقيت حبيسة للدور التقليدي، ولم تواكب تطور المجتمع والمتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.
- مشكلة ضعف الكفاءة لا تقتصر فقط على المنتخبين فقط بل تمتد إلى الموظفين المعينين وخاصة الأمين العام الذي يعتبر العنصر الجوهري في تنظيم البلدية، فالأجهزة والهيئات المحلية في الواقع لا تهتم بالجانب البشري، وخاصة عدم تكوين الإطارات والأعوان وعدم تحفيزهم، إلى جانب انخفاض في نسبة الإطارات المؤهلة فنيا وعلميا سواء على مستوى المنتخبين أو على مستوى الموظفين.
- الفراغ التشريعي التي تعاني منه القوانين والتنظيمات.
- تداخل الصلاحيات بين الهيئات المحلية والهيئات المركزية مما أدى إلى سحب كثير من الصلاحيات من المجالس المنتخبة من طرف سلطات عدم التركيز.
- إن ضعف التأطير البشري لأجهزة وهيئات الجماعات المحلية، انعكس سلبا على التسيير المحلي، وهذا يبرز من خلال بروز الفساد المالي والإداري، وظواهر سلبية منها الصراعات الحزبية وطغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة، وانسداد في سير المجالس المنتخبة.
- عدم وجود موارد محلية للجماعات المحلية واعتمادها الكلي على الإعانات المركزية، تم تسجيل تبعية الجماعات المحلية في الموارد المالية للسلطة المركزية، وخاصة البلدية وهذا ما أثر على استقلاليتها في التسيير لأموالها، فهي تخضع للإعانات المشروطة أو المخصصة،
- غياب الوعي في أوساط المواطنين المحليين بأهمية المشاركة في تسيير الشؤون العامة وكذا المساءلة التي لا بد من ممارستها في اتجاه الأجهزة المحلية، وكذا تشجيع الممارسة الديمقراطية عن طريق المجتمع المدني وانعكاس ذلك على التنمية المحلية.

يمكن اقتراح بعض الخطوات التي من شأنها ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية:

- إنشاء هيئة وطنية تراقب وتشجع تطبيق الإدارة الرشيدة على مستوى الإدارة المحلية.
- توعية المجتمع والمواطن بأهمية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية والاطلاع على كل ما يهم إقليمهم، وضرورة بناء مجتمع مدني قوي يتولى ذلك.
- تخفيف الرقابة الوصائية وتفعيل الرقابة السياسية الممارسة من الأحزاب السياسية والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، إلى جانب الرقابة القضائية وتوسيع من لهم الصفة في رفع الدعوى وحق اللجوء إلى القضاء والطعن في مشروعية أعمال الجماعات المحلية.
- إصلاح نظام الجباية المحلية وتمكينها من تحصيل الضرائب والرسوم المحلية، لضمان الاستقلالية المالية للبلدية.
- تجريد الوالي من بعض مهام التنفيذ بتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، ويعتبر من المفيد تحويل بعض صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها فقط.
- البيئة الإدارية هي جزء لا يتجزأ من البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأي خلل فيها سيؤدي حتما بحكم التجارب إلى الفشل والإخفاق في العملية التنموية السياسية الشاملة، مما يستلزم على صانعي القرارات الإستراتيجية أن ينظروا إلى العامل البيئي بعين الاعتبار. والدستور الجزائري قام بتحديد التقسيم الإداري للأقاليم، وحصرها في الولايات والبلديات ومنحها استقلال إداري ومالي.

وخلاصة القول، تتطلب عملية بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، اتخاذ إجراءات حاسمة وجريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية، وهذا لن يتم إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري، هذا إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب، ويشمل التراث الإداري الفرنسي مظهرا مستمرا في تأثيره على النظام الإداري الجزائري، الذي لم يتخلص بعد من ظاهرة التبعية. فهو مجرد جهاز إداري تابع ومستغل ومتغرب عن المجتمع، فحان الوقت على الدولة الجزائرية إيجاد نظام إداري أصيل خاص بالدولة الجزائرية ووليد المعطيات البيئية الداخلية، بمعنى نظام من وبالمجتمع المحلي.

فہرست

أ	مقدمة.....
أ	أهمية الدراسة:.....
ب	أهداف الدراسة:.....
ب	مبررات اختيار الموضوع:.....
ج	الدراسات السابقة:.....
د	إشكالية الدراسة:.....
د	الفرضية العامة:.....
د	منهجية الدراسة:.....
هـ	تقسيم الدراسة:.....
1	الفصل الأول: الإدارة الراشدة مفاهيم ومقاربات
2	تمهيد.....
3	المبحث الأول: مفهوم الإدارة الراشدة والمصطلحات المشابهة لها.....
3	المطلب الأول: مفهوم الإدارة الراشدة.....
8	المطلب الثاني: المصطلحات المشابهة له.....
13	المبحث الثاني: الإدارة الراشدة معايير وأبعاد وفواعله.....
13	المطلب الأول: الإدارة الراشدة معايير وأبعاد.....
16	المطلب الثاني: فواعل الإدارة الرشيدة.....
19	خلاصة الفصل.....
20	الفصل الثاني: الإدارة المحلية
21	تمهيد.....
22	المبحث الأول: التعريف بالإدارة المحليّة.....
22	المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية والمفاهيم المشابهة لها.....
24	المطلب الثاني: أساليب التنظيم الإداري ومقومات الإدارة المحلية.....
27	المبحث الثاني: التطور التاريخي والقانوني للإدارة المحلية في الجزائر.....
27	المطلب الأول: التطور التاريخي والقانوني للبلدية.....

31	المطلب الثاني: التطور التاريخي والقانوني للولاية
38	خلاصة الفصل
39	الفصل الثالث: التشريعات القانونية لترشيد الإدارة المحلية من خلال قانوني البلدية والولاية
40	تمهيد
41	المبحث الأول: الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية البلدية 2011.....
41	المطلب الأول: الاستقلالية في القانون البلدي الجديد 2011
43	المطلب الثاني: الشفافية في القانون البلدي الجديد 2011.....
45	المطلب الثالث: المشاركة في القانون البلدي الجديد 2011.....
46	المطلب الرابع: الرقابة على البلدية
51	المبحث الثاني: الآليات القانونية لترشيد الإدارة المحلية الولاية 2012
51	المطلب الأول: الاستقلالية في القانون الولائي الجديد 2012
52	المطلب الثاني: الشفافية في القانون الولائي الجديد 2012
54	المطلب الثالث: المشاركة في القانون الجديد 2012
55	المطلب الرابع: الرقابة الوصائية على الولاية في القانون 07/12
58	خلاصة الفصل:
59	خاتمة.....
63	الفهرس
66	المصادر والمراجع
71	الملخص

المصادر والمراجع

أ- الكتب

- 1- أيمن، عودة المعاني، الإدارة المحليّة، ط1، عمان: دار وائل للنشر، 2010.
- 2- جمال الدّين سامي، أصول القانون الإداري، الاسكندرية: منشأة المعارف، 2004.
- 3- حسن مصطفى حسين، الإدارة المحليّة المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د. س. ن.
- 4- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية المفهوم والأبعاد، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
- 5- سلوى شعراوي وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
- 6- عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، ط1، عمان: دار المسيرة، 2009.
- 7- علي سعيد السّيد، أسس القانون الإداري، القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2009.
- 8- عمار الطيب كشرد، البحث العلمي ومناهجه، ط1، عمان: دار المناهج، 2007.
- 9- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012.
- 10- محمّد الصّغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النّشاط الإداري)، عناية: دار العلوم للنّشر والتوزيع، 2004.
- 11- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، ط2، عمان: دار الثقافة، 2013.
- 12- مصطفى الجندي، الإدارة المحليّة واستراتيجيتها، الإسكندرية: منشأة المعارف.

ب- المذكرات الجامعية

- 1- آسيا بلخير، إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق (الجزائر نموذجا: 2000-2007)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009.
- 2- سهام شباب، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية: حالة بلدية معسكر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، وعلوم التسيير التجارية، 2012.
- 3- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحليّة في التنمية المحليّة، دراسة حالة: البلدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010-2011.

- 4- صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2009.
- 5- عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009-2010.
- 6- محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة الدكتوراه، جامعة منتوري بقسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2010.

ج- المؤتمرات المقالات:

- 1- أحمد كمال، معوقات تطبيقات الإدارة الرشيدة، مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 08-10 سبتمبر 2012
- 2- أمينة عثمانى، الحكم الرشيد والتنمية المحلية المستدامة، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، يومي 12- و 13 ديسمبر 2010، ص 37- 38
- 3- أنس أبوبكر بعيرة، مصطفى أبوبكر بعيرة، لا تنمية مستدامة بدون إدارة قوامة، مؤتمر التنمية المستدامة في ليبيا، جامعة قاريونس، ليبيا، د.س.ن، ص 2.
- 4- بسام عبد الله بسام، الحوكمة الرشيدة: المملكة العربية السعودية حالة دراسية، مجلة الدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 11، جانفي 2014، ص 4.
- 5- بن حمودة ليلي، المجتمع المدني والحكم الرشيد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسة، العدد (1)، مارس 2011، ص 08.
- 6- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقبل العربي، العدد 2، 2004، ص 19.
- 7- سفيان فوكة، الحكم الرشيد المحلي: بحث في قيم وأدوات التمكين، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، يومي 12 و 13 ديسمبر 2010، ص 15-17.
- 8- طامشة بومدين، إصلاح الحكم وبناء الحكم الصالح كضرورة لتعزيز أمن المواطن في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 2، 2014، ص 128
- 9- عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلدية الجزائرية، مجلة الدفاتر القانونية والسياسية، العدد الأول، 01 ماي 2009، ص 155.
- 10- العلجة مناع، السياسات الرشيدة والتنمية في الجزائر، مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 08-10 سبتمبر 2012، ص 37.

- 11- عنترة بن مرزوق، خليل بن علي، تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص 56.
- 12- لعل بوكميش، يحي وناس، تطبيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية بالجزائر، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص 90.
- 13- محمد غربي، الديمقراطية والحكم الراشد، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، أبريل 2011، ص 372.
- 14- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحليّة (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحليّة في الوطن العربي، المنظمة العربيّة للتنمية الإدارية، 18 - 20 أغسطس، ص 8.
- 15- محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان، لبنان، يومي 15-17 ديسمبر، 2012، ص 12.
- 16- مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة ورقلة، يومي 12 و13 ديسمبر 2010، ص 42.
- 17- وائل دويدار، نموذج الإدارة الرشيدة وبناء منظومة العمل المؤسسي بمنظمات التعليم العالي، مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 08-10 سبتمبر 2012، ص 129.
- 18- وفاء رايس، بن عيسى ليلي، الحكم الراشد كآلية لمعالجة الفساد في الإدارة العمومية الجزائرية، الملتقى العلمي الدولي حول آليات حوكمة المؤسسات ومتطلبات تحقيق التنمية المستدامة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 20-26 نوفمبر، 2013.

د - القوانين

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1386 هـ الموافق ل 18 جانفي 1967، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (04)، 18 جانفي 1967، ص 05.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389 هـ الموافق ل 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (44)، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1969، ص 14.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06 المؤرخ 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006، ص 21.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق ل 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (37)، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011، ص 7.

- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433هـ الموافق لـ 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (12)، 29 فبراير 2012، ص09.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 07/12 المؤرخ في 29/02/2012 المتعلق بالولاية.
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1412هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد (15)، 11 أبريل 1990، ص02.
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق لـ 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد (15)، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، ص18.

الجزائر مثلها كباقي الدول حاولت وضع الركائز القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد وتحقيق سياسة رشيدة تسير بها الإدارة المحلية، وذلك من خلال العديد من الآليات التي تم إنشائها للمساعدة على مكافحة الفساد، خاصة قانوني البلدية والولاية.

حيث تكمن إشكالية الدولة الجزائرية في غياب فعلية الممارسات الواقعية للحكم فما زالت الدولة بعيدة عن الرشادة في التسيير للموارد والإمكانيات الاقتصادية، وهذا ما أدى إلى عدم تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، وهو ما جعل الدولة الجزائرية بحاجة إلى التزام علني بتعزيز الشفافية والتنافسية في إدارة الشؤون العامة وعلى هذا الالتزام أن يكون مشتركا بين الدولة بكل سلطاتها وقطاعاتها مع الشعب من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية وحرية التعبير وكذلك تشجيع منظمات المجتمع المدني والحركات الجمعوية وايصال قنوات الحوار بين الإدارة والمواطن.

الكلمات المفتاحية: الترشيح؛ الإدارة المحلية؛ الحكمانية؛ الآليات القانونية.

Abstract

Algeria, like other countries, has tried to lay the legal and institutional pillars for combating corruption and achieving a rational policy of local administration through many mechanisms established to help fight corruption, particularly state and state laws.

Where the problem of the Algerian state lies in the absence of actual real practices of governance, the state is still far from guided in the management of resources and economic possibilities, and this has led to the lack of sustainable economic development, which made the Algerian state need a public commitment to promote transparency and competitiveness in the management of public affairs and this obligation to be shared between the state with all its powers and sectors with the people by expanding the base of political participation and freedom of expression as well as encouraging civil society organizations and collective movements And to deliver channels of dialogue between the administration and the citizen.

Keywords: rationalization; local administration; governance; legal mechanisms.