



جامعة مصطفى اسطنبولي - معسكر -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

نظم الإدارة المحلية

مطبوعة محاضرات في مقياس نظم الإدارة المحلية
الموجهة لطلبة السنة الأولى ماستر علوم سياسية
تخصص إدارة محلية

من اعداد الأستاذة

بن قلوبش نوال

أستاذة محاضرة أ

بكلية الحقوق والعلوم السياسية

السنة الجامعية: 2022-2023

تمهيد حول الوحدة المقياسية:

أثبت الواقع العملي أنّ الجهاز الإداري بصفة عامة يلعب دورا هاما في بلورة السياسات العامة باختلافها وتباين مستوياتها فضلا عن المساهمة في عملية تنفيذها وكذا متابعة آثارها، وتبعاً لذلك فالإدارة المحلية في الجزائر لها دور بارز لا يقل أهمية عن الإدارة العامة في الدفع بمستويات التنمية المحلية وكذا التنمية الوطنية، إلا أنّ المعطيات العملية عن الإدارة المحلية في الجزائر تكشف عن وجود اختلالات متباينة ومتفاوتة حالت دون الرقي بمستوى الأداء المحلي، ومن هنا تتضح أهمية هذه الوحدة المقياسية الموجهة لطلبة السنة أولى ماستر علوم سياسية تخصص إدارة محلية والتي تصبو من خلال محتواها لتسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية بالجزائر والوقوف عند أهمّ المطبّات التي تعرفها برامج التنمية المحلية محاولة للخروج بجملّة من المقترحات والحلول وان لم تكن جذرية من شأنها وضع خطة عمل تحمل في طياتها تعزيزاً لأداء الإدارة المحلية بالجزائر وتفعيلاً لبرامج التنمية المحلية على اعتبار أنّ التنمية الفعلية هي تلك التنمية التي تأخذ شكلا صاعدا ويكون منبعها البيئة المجتمعية.

خطة الدراسة:

مقدمة

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي

المبحث الأول: مفهوم الإدارة

المطلب الأول: التعريف بالإدارة

المطلب الثاني: وظائف الإدارة

المطلب الثالث: أهم النظريات المفسرة للظاهرة الإدارية

المبحث الثاني: مفهوم الإدارة المحلية

المطلب الأول: التعريف بالإدارة المحلية والمفاهيم ذات الصلة

المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلية

المطلب الثالث: وظائف الإدارة المحلية

المطلب الرابع: المشاكل التي تواجه الأداء الوظيفي للإدارة المحلية

المبحث الثالث: أساليب تنظيم الإدارة المحلية

المطلب الأول: أسلوب الدمج الكلي للهيئات المحلية

المطلب الثاني: أسلوب الدمج الجزئي للهيئات المحلية

المطلب الثالث: أسلوب الفصل الكلي للهيئات المحلية

المطلب الرابع: أسلوب الفصل الجزئي للهيئات المحلية

المبحث الرابع: الرقابة الإدارية

المطلب الأول: التعريف بالرقابة الإدارية

المطلب الثاني: مستلزمات الرقابة الإدارية

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية

المطلب الرابع: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية

الفصل الثاني: واقع الإدارة المحلية في الجزائر

المبحث الأول: مستلزمات الإدارة المحلية ومؤسساتها الأساسية

المطلب الأول: الولاية

المطلب الثاني: البلدية

المطلب الثالث: البلدية وإدارة الموارد البشرية

المطلب الرابع: آليات تفعيل دور البلدية

المبحث الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري:

المطلب الأول: المركزية الإدارية

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

المبحث الثالث: صنع السياسة المحلية وتنفيذها:

المطلب الأول: فواعل السياسة المحلية

المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة المالية للبلدية

المطلب الثالث: آليات تفعيل الأداء المحلي

المبحث الرابع: بعض النماذج التطبيقية حول الإدارة المحلية:

المطلب الأول: الإدارة المحلية في فرنسا

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في بريطانيا

المطلب الثالث: الإدارة المحلية في اليابان

المطلب الرابع: الإدارة المحلية بمصر

الخاتمة

مقدمة

تعد الإدارة الصورة المعبرة عن مدى نجاح الدولة في حلّ مشكلات مجتمعا من عدمها والمرآة العاكسة لدرجة تقدم الدولة أو تخلفها، فالأداء الوظيفي للجهاز الإداري هو المعيار الحاسم للحكم على مدى كفاءة المؤسسات السياسية والدستورية للدولة، وعليه الإدارة تستمد قوتها وفعاليتها من قوة وصلابة الدولة وهشاشة الجهاز الإداري دليل على وجود مؤسسات دستورية رخوة ونفسر ذلك بالقول أنّ الواقع العملي برهن وأثبت أنّ الكثير من السياسات العامة الجذابة من ناحية محتواها بمجرد دخولها حيز التطبيق يتضح فشلها وبعدها كل البعد عن الخيار الجماهيري، فجذوى البرامج والسياسات التنموية التي تبذلها الدولة في شتى المجالات تتوقف على مدى الأخذ بعين الاعتبار الأساليب التنفيذية وطبيعة هذه الأخيرة رهينة بالسلوكات التنظيمية للجهاز الإداري وكذا السياسات واللوائح التنظيمية التي تعتمد الإدارات لتطبيقها.

الدولة الجزائرية هي الأخرى قصد تنظيم اقليمها وتلبية شؤون مواطنيها كرسّت على غرار الكثير من الدول ومنذ الاستقلال تنظيمًا إداريًا يمزج بين أسلوبين إداريين مختلفين بغرض أحداث تكامل وتوازن في التسيير يتملّ الأول في المركزية الإدارية في صورتها النسبية، بينما يتمثل الثاني في اللامركزية الإدارية التي تتجسد في الولاية والبلدية إلى جانب تكريس العديد من القوانين الخاصة بالإدارة المحلية والتي عرفت عدّة مراجعات تبعا للتحوّلات التي تشهدها الدولة، ولتحليل واقع الإدارة المحلية بالجزائر والوقوف عند أهمّ المؤشرات العملية تمّ طرح الإشكالية التالية: إلى أيّ مدى شكّل جهاز الإدارة المحليّة بالجزائر ميكانيزم فعّال في معالجة الاختلالات التنموية على المستوى المحليّ؟

الفصل الأول

مدخل مفاهيمي

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي:

المعلوم أنّ الدولة تنشأ العديد من المرافق العامة في سبيل اشباع الحاجات العامة ومن بين المرافق العامة التي تسند لها الدولة مهمة تحقيق النفع العام الإدارة المحلية غير أنّ دورها في الاستجابة لتطلعات الجماهير العامة يتوقف على مستوى الأداء الوظيفي الذي بدوره تتحكم فيه العديد من المتغيرات والمحددات لذا قبل التطرق لتسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية بالجزائر ودورها في التنمية المحلية بشكل خاص والتنمية الوطنية الشاملة بشكل عام اتجه الفصل الأول من الدراسة لضبط الاطار المفاهيمي المتعلق بالإدارة المحلية ومقوماتها وأهم أساليب تنظيم الإدارة المحلية وقوفا عند المشاكل العملية التي تحول دون تفعيل الأداء الوظيفي للإدارة المحلية وذلك من خلال المباحث الموالية على الترتيب:

المبحث الأول: مفهوم الإدارة:

خصص المبحث الأول من الفصل الأول للتعريف بالإدارة بشكل عام وأهم الوظائف الإدارية وكذا النظريات المفسرة للظاهرة الإدارية:

المطلب الأول: التعريف بالإدارة:

الفرع الأول: التعريف اللغوي:

كلمة إدارة هي ترجمة لكلمة "Management" أو ترجمة لكلمة "Administration"، وهي ذات أصول لاتينية "To serve" أي لكي يخدم¹، والإدارة بذلك تعني الخدمة على أساس أنّ من يعمل بالإدارة يقوم بخدمة الآخرين²، وفي الاصطلاح العربي مشتقة من الفعل الثلاثي "دار" والذي يعني قاد ووجه وأشرف، خدم وأعان، وعلى هذا الأساس تصبح الإدارة خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين.

¹ منال طلعت محمود، أساسيات علم الإدارة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث الطبعة الأولى، 2003، ص12.

² علي عباس، أساسيات علم الإدارة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 2004، ص-ص: 38-

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي:

عرّف "فريدريك تايلور" الإدارة على أنّها: "المعرفة الحقيقية والدقيقة لما يراد من الرجال أن يعملوه ثمّ التأكد من أنّهم يقومون بأحسن طريقة وأرخصها"¹، في حين عرّفها "هنري فايول" على أنّها: " أن تقوم بالإدارة معناه أن تتنبأ وأن تخطط وأن تنظم وأن تصدر الأوامر وأن تنسق وأن تراقب"²، أمّا "ريتشارد دافت" فقد اعتبر الإدارة على أنّها: "انجاز أهداف المنظمة بأسلوب يتميز بالكفاءة والفاعلية من خلال التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة للموارد التنظيمية"³، على العموم الإدارة عبارة عن تخطيط، تنظيم، إصدار الأوامر، تنسيق ورقابة.

يشير مفهوم الإدارة الى مجموع تقنيات التنظيم والتسيير من أجل قيادة نشاط المرؤوسين وكذا الاستخدام الأمثل للموارد البشرية للتنظيم في إطار الأهداف المرجوة⁴.

المطلب الثاني: وظائف الإدارة:

للإدارة مجموعة من العمليات الوظيفية تعنى للقيام بها نوردها في الآتي:

1) التخطيط: ويعدّ الوظيفة الأولى والرئيسية المنتهجة في العملية الإدارية، وهو عبارة عن وظيفة إدارية تتضمن الاختيار ما بين البدائل وأهداف المشروع وسياساته وخططه والبرامج اللازمة لتحقيق الأهداف⁵، فالتخطيط بصفة عامة يشير الى عملية المفاضلة بين البدائل.

¹ سنان الموسوي، الإدارة المعاصرة الأصول والتطبيقات، عمان: دار المجدلوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004، ص23.

² فايز الزعبي ومحمد إبراهيم عبيدات، أساسيات الإدارة الحديثة، عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1997، ص13.

³ محسن هلال وأيمن نحاس، مبادئ الإدارة، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009، ص12.

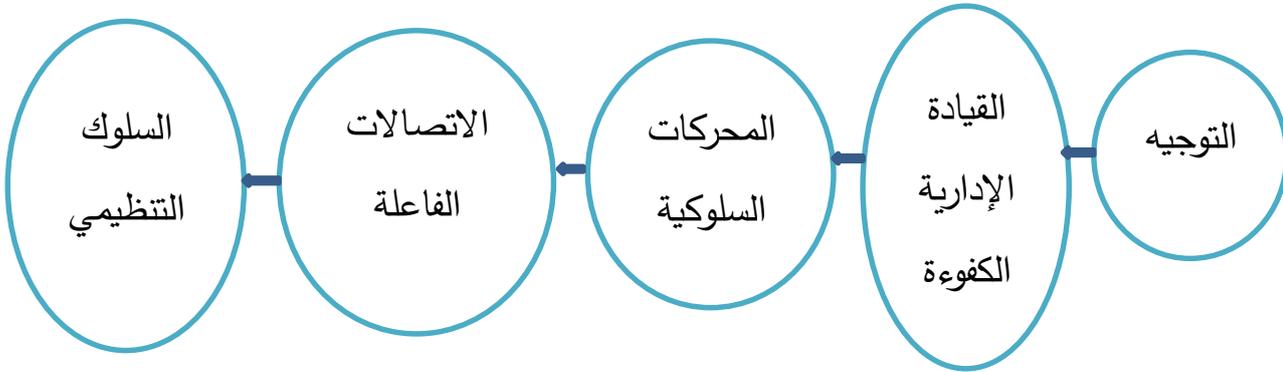
⁴ Jen-lucharron Sabine Seiparl, Management Corrige in chus Manuel et Application, France dunod, Paris, 2008, p11.

⁵ عمر وصفي العقلي، الإدارة المعاصرة تخطيط وتنظيم رقابة، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2007، ص172.

(2) التنظيم: منهجية يتم بموجبها تحديد كيفية استخدام موارد المنظمة الإدارية بشكل كفاء وفعال بما يؤدي في نهاية المطاف الى تحقيق الغايات والأهداف المبتغاة¹.

(3) التوظيف: جملة الإجراءات المتخذة في سبيل الاستقطاب الجيد للموارد البشرية ذات الكفاءة والخبرة والقدرة على التكيف مع مستجدات البيئتين الداخلية والخارجية على اعتبار أنّ المنظمة نسق مفتوح يتعامل مع بيئتين: بيئة داخلية عامة شاملة وبيئة خارجية عامة شاملة من خلال الحركية أو الديناميكية الآتية: مدخلات العملية ← المخرجات ← التغذية الرجعية.

(4) التوجيه: تقوم هذه الخطوة أو بالأحرى الوظيفة الإدارية على طبيعة الأسلوب الذي يمكن من خلاله توجيه المرؤوسين للقيام بنشاطهم الإداري².



(5) الرقابة: وتقوم الرقابة على ثلاثة أركان: اشراف ومتابعة، قياس الإنجاز الفعلي، تقييم الإنجاز لتحديد مكامن الخلل ومكامن الصواب³.

¹ محمد فريد الصحن وآخرون مبادئ الإدارة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2000، ص-ص: 189-190.

² طبيعة القيادة الإدارية هي التي تحدّد أساليب عمل الإدارة أما تضفي عليها الفاعلية وأما الجمود والتوقع لأنّ القائد الإداري يملك التصور المستقبلي للمنظمة الإدارية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فالاتصال الإداري له الدور الفاعل في ترشيد القرارات الإدارية، حيث أنّ الاتصال الفاعل يتوقف على مدى تقليص المستويات التنظيمية لأنّه كلما زادت المستويات التنظيمية زاد التعقيد وكلما تقلصت المستويات التنظيمية تقلص التعقيد وبالتالي انسياب إجراءات الاتصال سواء على المستوى العمودي أو على المستوى الأفقي ومن ثمّ بلورة قرارات عقلانية (القرار العقلاني) = أقل تكلفة وأسرع وسيلة ممكنة وأقلّ جهد وبأفضل جودة).

³ محمد فريد الصحن وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص337.

المطلب الثالث: أهم النظريات المفسرة للظاهرة الإدارية:

الفرع الأول: النظريات الكلاسيكية: تعد النظريات الكلاسيكية أول اسهام في بناء الفكر الإداري أهمها:

أ) نظرية الإدارة العلمية:

تعرف بنظرية الإدارة العلمية أو بنظرية حركة الإدارة العلمية، حيث تعود بوادر ظهورها للفترة الممتدة ما بين 1900-1920 ومن أبرز روادها الذي ساهم بأعماله وبشكل كبير في اثراء نظرية الإدارة العلمية ومن ثم الفكر الإداري ككل "هنري فايول"¹، اذ تقوم النظرية على فكرة جوهرية مفادها البحث في تقنيات تحقيق إنتاجية عالية وتخفيض مقدار التكلفة واختصار الجهد والوقت²، وقد حدّدت النظرية أهم التقنيات أو الوسائل الواجب اتباعها لبلوغ ذلك³: "

✓ اعتماد أسلوب البحث العلمي للوصول الى حلول للمشاكل الإدارية.

✓ الحوافز المادية باعتبارها محركات داخلية للسلوك المرؤوسين الإداريين ومن شأنها تفعيل مستوى الأداء الوظيفي لديهم.

✓ تحديد معايير العمل والأداء".

ب) النظرية البيروقراطية:

تقوم النظرية البيروقراطية على وصف الجهاز الإداري للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمي، أي تحقيق ما يسمّى بالنمط المثالي للتنظيم، حيث يعدّ "ماكس ويبر" أبرز رواد النظرية البيروقراطية، ووفقا لهذا الطرح نجد الجهاز الإداري تشوبه عدم الرغبة في تطوير أسلوب العمل والرغبة الشديدة في الاستئثار بالسلطة، فضلا عن اهمال الفرد والنظر اليه كآلية نتيجة للنفوذ الذي يحوزه الرئيس الإداري وهيمنته على اتخاذ القرار داخل المنظمة الإدارية يتجاوز ذلك العمل الجماعي وثقافة الحوار والتشاور.

¹ Henry Fayol, Administration industrielle et Generale, Paris, dunod, 1918, p49.

² Ibid, P50.

³ عبد القادر بوخمخ، نظريات الفكر الإداري تطور وتباين أم تنوع وتكامل، ورقة بحثية مقدمة خلال الملتقى الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، 15-17 ديسمبر 2012.

ت) نظرية العلاقات الإنسانية:

على خلاف نظرية الإدارة العلمية ونظرية العلاقات الإنسانية اهتمت هذه النظرية بالعنصر البشري وسلوكه وعلاقات الأفراد ببعضهم أثناء العمل وأثر ذلك على الإنتاج، حيث يرتبط مستوى الأداء الوظيفي للمنظمة الإدارية ككل بمستوى الأداء الوظيفي لموظفيها وهو ما يتطلب¹:

✓ تحقيق التوافق المهني والتوافق الذاتي: أي رضا الفرد وتمتعته بمعنويات عالية تشكّل لديه محركات للسلوك من شأنها زيادة الإنتاج.

✓ تفعيل نمط العمل الجماعي وتغليب ثقافة الحوار والتشاور عند عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالمنظمة الإدارية".

ث) النظرية السلوكية في التنظيم:

تتطوي النظرية السلوكية على عدة نظريات فرعية وكذا العديد من المنظرين الذين ساهموا بأبحاثهم في تطوير المدرسة السلوكية، ومن أهم هذه النظريات: نظرية الدافعية الإنسانية "لأبراهام ماسلوا" والذي بنى توجهه انطلاقاً من كون أن سلوك الفرد يتأثر بشكل مباشر بحاجاته المختلفة التي يسعى لتأمينها، حيث يمكن حصر هذه الحاجات في كل من: حاجات فيزيولوجية، الحاجة للأمن، الحاجة للحب والانتماء، الحاجة لتحقيق الذات²، كذلك نظرة الفرد التناقض بين الفرد والمنظمة لـ "أرجيرس" حيث تركز حول ضرورة تعديل المفهوم الرسمي للتنظيم وتحقيق حدة المعاملة الآلية للعنصر البشري بما يتناسب مع طبيعة الشخصية الإنسانية³، بالإضافة لذلك توجد نظرية X و Y لـ "ماركيجور" والتي ركزت على كيفية إضفاء التكامل بين أهداف التنظيم وأهداف الفرد⁴، كذلك نظرية الدافعية لـ "رنسيس ليكرت" والتي اتجهت الى البحث في آليات بناء علاقات عمل إيجابية بين المرؤوسين الإداريين والرئيس الإداري من خلال التركيز على أسلوب العمل الجماعي والربط بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم⁵.

¹ Siege, Lane, **Personnel and organizational psychology**, Ornatrio, Richard d. Irwin, 1982, p272.

² Roger Aim, **L'essentiel de la theorie des organisations**, y Edition, Gulino Paris, 2010, p55.

³ Ibid, p56.

⁴ عبد الفتاح بوخمخ، **تسيير الموارد البشرية مفاهيم أساسية وحالات تطبيقية**، عين ميلة: دار الهدى، 2018، ص50.

⁵ **المرجع نفسه**، ص51.

الفرع الثاني: المدارس الحديثة: يمكن حصر أهمها:

أ) نظرية النظم:

تندرج نظرية النظم ضمن النظريات الحديثة والتي ركزت في دراستها للفكر الإداري أن التنظيم نظام مفتوح شأنه شأن النظام السياسي يتفاعل مع البيئة المحيطة، حيث أعتبرت الفرد سواء كان رئيساً أو مرؤوساً له بيئة سيكولوجية تؤثر على مستوى أدائه داخل المنظمة الإدارية وهو ما جعل تحليل نظرية النظم يرتكز أساساً على حوافز الفرد وكذا اتجاهاته، كما أكدت النظرية على أن كلا من التنظيم الرسمي للعمل أو ما يعرف بالهيكل التنظيمي والتنظيم غير الرسمي¹، ووفقاً لذلك يتبين أن نظرية التنظيم بنت طرحها على العمليات التالية:

- ✓ عناصر التنظيم: مدخلات، عمليات، مخرجات، تغذية راجعة.
 - ✓ ينشأ التنظيم استجابة لحاجة ويتحدد السلوك التنظيمي بالمتغيرات التابعة للتنظيم نفسه ومن البيئة المحيطة به.
 - ✓ يتكون التنظيم من مجموعة من الأنظمة الفرعية تتفاعل مع بعضها من أجل تحقيق الأهداف المنشودة.
- ب) نظرية علم الإدارة:

سعت نظرية علم الإدارة لتحقيق التوافق بين اهتمام الإدارة العلمية والكفاءة وعملية التخطيط ويتم ذلك عن طريق التكامل بين عدة حقوق معرفية.

ت) نظرية الإدارة اليابانية أو ما تعرف بنظرية Z:

تبنى نظرية Z على أساس الاهتمام بالجانب الإنساني للعامل أو الموظف، فحسب النظرية فقضية إنتاجية العامل لن تحل من خلال بذل المال أو الاستثمار في البحوث والتطوير فهذه الأمور لا تكفي وحدها دون تعلم كيفية إدارة الأفراد العاملين بطريقة تجعلهم يشعرون بروح الجماعة بفعالية²، وعليه استناداً لما ورد يمكن حصر أهم الأسس التي

¹ محمد مهن العلي، الوجيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1984، ص120.

² سيد هوارى، التنظيم، القاهرة: عين شمس، الطبعة الخامسة، 1992، ص80.

اعتمدها نظرية Z في دراستها للفكر الإداري واثرائه بمساهماتها¹: " الوظيفة مدى الحياة، التقييم والترقية، عدم التخصص في المهنة، عملية المراقبة الضمنية، اتخاذ القرارات الجماعية، الاهتمام الشامل بالأفراد".

ث) نظرية الإدارة بالأهداف:

جسدت نظرية الإدارة بالأهداف نقلة نوعية في الفكر الإداري الحديث من خلال سعيها لتجميع الأهداف التنظيمية أي الوظيفية والأهداف التشغيلية التي يتم توضيحها لفريق العمل ما من شأنه جعل مجال صنع القرار الإداري واسع من خلال مشاركة الجميع في بلورة المقترحات ومن ثم تعزيز فرصة انتقاء البديل الأنسب الذي أثبتت أفضليته من بين البدائل المقترحة والذي يحمل في طياته استجابة لأهداف الجهاز الإداري بشكل عام.

المبحث الثاني: مفهوم الإدارة المحلية:

انصرف المبحث الثاني من الفصل الأول للتعريف بالإدارة المحلية وتحديد أهم مقوماتها والمشاكل التي تحول دون الرقي بمستوى الأداء المحلي:

المطلب الأول: التعريف بالإدارة المحلية والمفاهيم ذات الصلة:

قبل محاولة تقديم تعريف للإدارة المحلية وجب الإشارة الى بعض المفاهيم ذات الارتباط الوثيق بمفهوم الإدارة المحلية:

الفرع الأول: اللامركزية الإدارية:

اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري للدولة لها قيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الأقصى من الشؤون المحلية يدار بواسطة الممثلين المنتخبين، حيث أجمع العديد من الفقهاء على اعتبار الانتخاب المعيار الأساسي لتحديد نظام اللامركزية، وقد كرّست

¹ المرجع نفسه، ص-ص: 81-82.

الدساتير الجزائرية اللامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم، حيث ورد ضمن دستور 1996: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"¹.

الفرع الثاني: اللامركزية السياسية:

هي وضع دستوري يقوم على توزيع للسلطات المختلفة للدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة الحكم المركزية الموجودة في العاصمة وبين حكومات الولايات أو الجمهوريات أو المقاطعات أو الأقاليم.

الفرع الثالث: الحكومة المحلية:

يقصد بها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على جميع مستوياته ونظم الآليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم².

الفرع الرابع: الحكم المحلي:

يعكس مفهوم الحكم المحلي ذلك الأسلوب الذي بمقتضاه يتم تقسيم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشمولية الاعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية³، حيث ينشأ بموجب الدستور ويرتبط بشكل الدولة ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي ويمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية يتواجد في الدولة المركبة، اختصاصها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة، تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية، يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية⁴.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نصّ تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، 08 ديسمبر 1976.

² عمر وصفي العقلي، مرجع سبق ذكره، ص 19.

³ المرجع نفسه والصفحة نفسها.

⁴ باديس بن حدة، " آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد العاشر، جانفي 2017، ص 289.

الفرع الخامس: الحوكمة المحلية:

عرّف Landell Mills الحوكمة على أنها استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المدني من أجل تحقيق التنمية المحلية¹، فالحوكمة المحلية لا تتوقف عند توفير مجموعة من الخدمات المحلية بل تتضمن الحفاظ على حياة وحرية المجتمع وإنشاء فضاءات للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني، كذلك دعم التنمية المحلية والبيئية المستدامة².

الفرع السادس: التنمية المحلية:

تتأسس التنمية المحلية على مدى تحقيقها للشراكة المجتمعية، إذ تتطلب هذه الأخيرة وجود مجتمع ديمقراطي مفتوح باعتبار هذا الأخير مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية، حيث يقوم نظام الشراكة على ثلاث مكونات أساسية: الشراكة بين الجهود الحكومية، المجتمع المدني المحلي، القطاع الخاص³.

تعدّ الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحليّ يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يناط اليها من اختصاصات تحت اشراف الحكومة المركزية⁴، فالإدارة المحلية أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محليّ تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية⁵، حيث تنشأ بموجب القانون وترتبط بالتنظيم الإداري وتمارس جزءا من وظيفة الدولة الإدارية، إذ تتواجد في ظل الدولة البسيطة والدولة

¹ عاشور كتوش، " الحوكمة المحلية ومتطلبات تحقيقها على ضوء تجربة أوكرانيا"، مداخلة ملقاة خلال الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية يومي 07 و08 ديسمبر 2015، ص-ص: 67-68.

² المرجع نفسه والصفحة نفسها.

³ أحمد باي ورؤوف هوشات، "المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد العاشر، جانفي 2017، ص-ص: 271-273.

⁴ محمد بن سعيد وبسمة نزار، "آليات تطبيق مبادئ الحوكمة وتطوير إدارة الجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة خلال الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية، يومي 07 و08 ديسمبر 2015، ص05.

⁵ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها دراسة مقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1984.

المركبة اختصاصاتها قابلة للتغيير كونها تحدّد بموجب التشريعات العادية في الدولة كما تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية وكذا لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة¹.

الفرع السابع: الجماعات الإقليمية:

تعرف الجماعات الإقليمية أو كما تعرف بالجماعات المحلية على أنها: "أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وأشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"²، كما تعرف على أنها: "وحدة جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، فهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"³.

الفرع الثامن: المجتمع المحلي:

المقصود "بالمجتمع المحلي" مجموعة من الأفراد يعيشون في بقعة جغرافية محدّدة ثابتة إلى حدّ كبير تجمعهم مع بعضهم مختلف نواحي النشاط في ظلّ مجموعة من النظم والعادات والتقاليد والروابط والقيم الاجتماعية وتخلق فيهم شعوراً بالانتماء إلى مجتمعهم⁴، كما يعرف المجتمع المحلي على أنه: "مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محدّدة ويشتركون معاً في الأنشطة السياسية والاقتصادية ويكونون فيما بينهم الانتماء نحوها"⁵، فالمجتمع المحلي يتشكّل من أفراد تربطهم أهداف مشتركة تعتمد على العرف والتقاليد كأساليب للضبط الاجتماعي وهو ما يجعله يختلف عن مفهوم الجماعات الإقليمية التي تحدث بموجب قانون إلاّ أنّه لا يمكن تصور مجتمع محليّ دون قيادة محلية منتخبة.

¹ باديس حدة، مرجع سبق ذكره، ص 289.

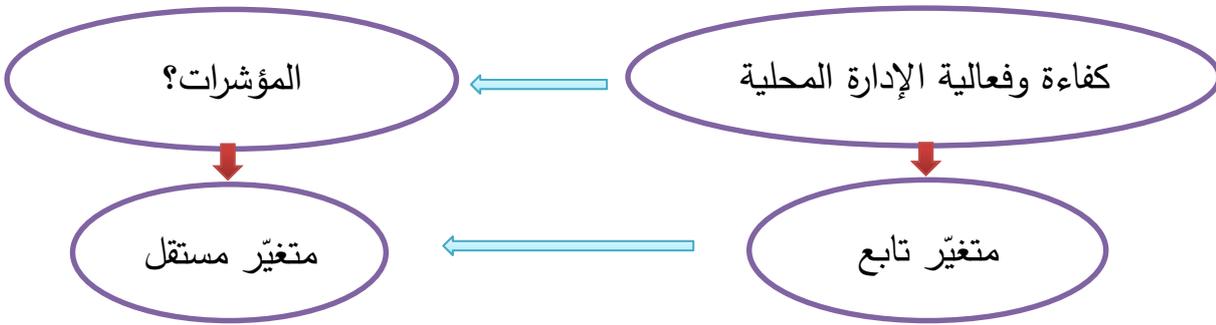
² خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظلّ الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 270.

³ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 07، فيفري 2005.

⁴ محمد الأشرم، محاضرات في المجتمع الريفي، سوريا: منشورات حلب، 1976، ص 313.

⁵ عبد الباسط محمد الحسن، التنمية الاجتماعية، مصر: مكتبة الوهبة، 1977، ص 137.

على العموم الإدارة المحلية تعكس ذلك الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات من الأجهزة المركزية والمحلية وذلك بغرض أن تتفرع الأولى لرسم السياسات العامة للدولة إضافة الى إدارة المرافق العمومية في البلد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية في تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة¹، فهي جزء من النظام العام للدولة منحها القانون الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلالية²، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة تعمل تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية³. وهناك مجموعة من المؤشرات المعتمدة في قياس درجة الكفاءة والفعالية على مستوى الإدارة المحلية:



المؤشرات المتحركة في مدى فعالية الإدارة المحلية:

- ✓ مدى توازن السلطات الممنوحة للإدارة المحلية مع مسؤولياتها.
- ✓ المستوى الثقافي والنضج السياسي للسكان المحليين.
- ✓ توجهات الدولة في تطبيقها للمركزية أو اللامركزية على حدّ سواء.

¹ عبد الرزاق الشخلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية دراسة مقارنة"، ورقة بحثية مقدمة للندوة حول

العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بيروت: المعهد العربي للإنماء، 2002، ص23.

² المقصود بالاستقلالية: استقلالية مالية بمعنى القدرة على التمويل المالي الذاتي واستقلالية في ممارسة الاختصاصات.

³ عبد القادر الشخلي، مرجع سبق ذكره، ص24.

المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلية:

بطبيعة الحال يستند قيام الإدارة المحلية على مجموعة من المقومات أو ما تعرف بالركائز أو الأسس حيث تتم الإشارة إليها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الشخصية المعنوية:

حسب المادة {15} من دستور عام 1996: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"¹، وحسب المادة {16} من نفس التعديل نصّت على أنّ: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون"²، اذن ما يميّز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأنّ الشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعية للامركزية.

الفرع الثاني: الاستقلالية:

أشارت المادة {16} من دستور 1996 الى خاصية الاستقلالية المالية، فمن المقومات الأساسية للإدارة المحلية هو ارتكازها على عنصر الاستقلالية، أي التمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ضمن حدود إقليمية محددة من إقليم الدولة³، فهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكوّنة لها، فالاستقلال المالي يعتبر عامل حاسم في توفير الاستقلالية حين من المفروض على المحليّات توفير موارد ذاتية واعتمادها في تغطية نفقاتها⁴، غير أنّ الواقع العملي أثبت العكس اذ تعاني المحليّات من عجز كبير في الميزانية وما يجعل النصيب الأكبر من الموارد المالية يتكون من الهبات والقروض أي الإعانات التي تقدمها الدولة مقارنة بمواردها الذاتية المتمثّلة في نواتج الكراء وامتنياز المرفق

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96_438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بإصدار نصّ تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، 08 ديسمبر 1996، المادة {15}.

² المرجع نفسه، المادة {16}.

³ يونس قرواط، " المقومات الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر بين الواقع والمأمول"، مجلة الاقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، المجلد 02، العدد 01، ديسمبر 2019، ص60.

⁴ يونس قرواط، مرجع سبق ذكره، ص62.

العام كالأسواق والمذابح والمحلات التجارية والتي هي ضئيلة مقارنة بسياسة التنازل عن العقارات وأيضا اتاحة مهمة تسييرها للوكالة الحضرية للتسيير الحضري.

الفرع الثالث: قيام مجالس محلية منتخبة:

الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف بها المشرع، وبالتالي يعدّ الانتخاب الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي¹.

الفرع الرابع: تمتع المجالس المحلية المنتخبة بالاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

فعلا السلطة المركزية تخلّت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية الاّ أنّها احتفظت بحق الرقابة والاشراف عليها حتّى تضمن سيرها بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة.

بالإضافة للمقومات المذكورة أعلاه يجب الإشارة الى أنّ هيئات الإدارة المحلية تتكوّن من ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات وهي:

أ) السلطة التقريرية: سلطة التقرير على المستوى المحلي.

ب) السلطة التنفيذية: مجموع الموظفين الإداريين والفنيين والماليين العاملين في الإدارة المحلية.

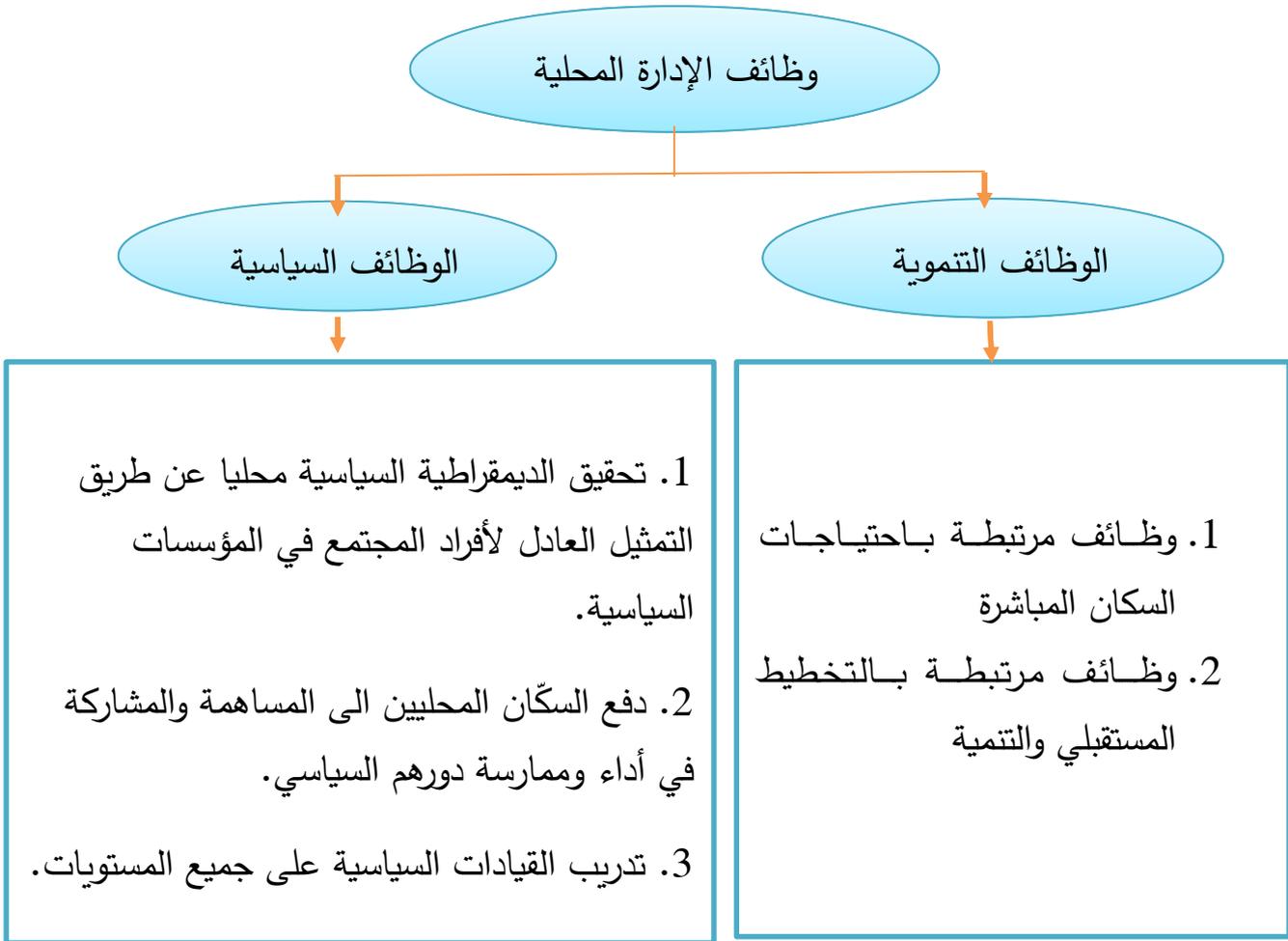
ت) السلطة الرقابية: تتمثل في رقابة السلطة المركزية على كل أعمال الأجهزة المحلية.

¹ محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمّان: المنظمة العربية للتنمية المحلية، 2003، ص10.

المطلب الثالث: وظائف الإدارة المحلية:

تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية، الصحية، الوقائية، الثقافية، العمرانية والمرافق العامة والمهام التي لا يمكن أن تؤديها الإدارة المحلية بفاعلية على المستوى المحلي تستند الى مستويات أعلى من الإدارة، وعليه للإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين هما¹:

الشكل رقم 01-01: يبين الوظائف الأساسية للإدارة المحلية:



المصدر: من اعداد الأستاذة

¹ حسام قضيبي، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، مداخله مقدمة خلال المؤتمر العربي الإقليمي حول تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر 2000.

المطلب الرابع: المشاكل التي تواجه الأداء الوظيفي للإدارة المحلية:

حقيقة الإدارة المحلية تلعب دورا هاما في تفعيل البرامج والسياسات التنموية الآ أن نظمها لا زالت تعاني عدة مشاكل حالت دون لعبها الدور المنوط به على الصعيد العملي ومن أهم المعوّقات¹: "

- ✓ غياب المخطط الهيكلي وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية ممّا أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات الأمر الذي أدى الى تكبير الجهاز الإداري.
- ✓ تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها ما نجم عنه تعقد الإجراءات الإدارية وضعف التواصل مع المواطنين والتسبب في هدر موارد الدولة.
- ✓ غياب المساواة وعدم تكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.
- ✓ ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.
- ✓ تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي الأمر الذي أدى الى ضعف اهتمامهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.
- ✓ بطئ حركة القوانين والتشريعات وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعالمية والإدارية.
- ✓ عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير الأمر الذي أدى الى شيوع الفساد في الوسط الإداري المحلي وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية.
- ✓ تزيف الحقائق جراء إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الاعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام وهو ما يشكّل عائقا أمام برامج وخطط واستراتيجيات محاربة الفساد.
- ✓ فقدان روح المبادرة والابتكار نتيجة التهرب من المسؤولية وتفشي أساليب الاتكال.

¹ يمكن الرجوع الى:

- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، العدد 26، جوان 2010، ص04.
- بو خدوني وهيبة، "آليات تطبيق مبادئ الحوكمة وتطوير الإدارة المحلية الجزائرية"، مداخلة ملقاة خلال الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية يومي 07 و 08 ديسمبر 2015، ص-ص: 106-107.

✓ غياب الرقابة الفعّالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى الى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري والرشوة والمحسوبية والوصولية والتحايل على القوانين واحتقار العمل كقيمة حضارية".

✓ نطاق صلاحيات وحدات الإدارة المحلية غير محدّدة على نحو تام.

✓ العجز المالي الذي تعاني منه الإدارة المحلية فمداخيل الممتلكات الناجمة عن كراء وامتياز المرافق العامة كالأسواق والمذابح والمحلات التجارية وهي ضئيلة بسبب سياسة التنازل عن العقارات وأيضا اتاحة تسييرها للوكالة الحضرية للتسيير العقاري، أمّا الجباية المحلية فتعدّ من أهم موارد الجماعات المحلية، اذ تضاهي نسبة 90% منها، ويعلّل ذلك بنص المادة {170} من قانون البلدية رقم 11-10 الساري المفعول¹.

✓ اختلال التوازن ما بين الموارد والنفقات حيث تعاني الجماعات المحلية من عدم كفاية الموارد المالية وعدم انسجامها مع النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمرا ومتسارعا.

✓ " ثمائل الصلاحيات: بالعودة لقانون البلدية والولاية المجالس الشعبية البلدية والولائية صلاحيات تكاد تكون متماثلة فيما يخص التنمية والمبادرة الاقتصادية، وهذا ما يخلق نوعا من التصادم والتنازع في الاختصاص خصوصا في ظلّ غياب التنسيق.

✓ سيطرة المركزية التي تعيق التقدم واستغلال نقاط القوة في المحليّات واستقطاب فرص البيئة الخارجية ما تمخض عنه غياب للمفهوم الحقيقي للحكم الرشيد الذي يحمل في طياته المعنى الحقيقي للديمقراطية وزيادة القيمة ومصداقية القانون يخلق الشفافية والاحترام بين الأفراد والمؤسسات والأجهزة القانونية والتشريعية².

✓ سوء تسيير الموارد البشرية.

¹ القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 فيفري 2011، المتعلّق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 03 يوليو 2011، المادة {170}: "تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلد بصفة خاصة ممّا يأتي: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات".

² لدعش سليمة، " دور المجالس المحلية المنتخبة في إدارة التنمية المحلية بالجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 07، العدد 21، 2015، ص 90.

- ✓ قلة ومحدودية الموارد الطبيعية في كثير من البلديات الجزائرية حيث يفسر ذلك بالموقع الجغرافي كأحد أهم العوامل المؤثرة على حجم الوحدة المحلية.
- ✓ العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية.
- ✓ عدم قدرة أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية نظرا لظاهرة التهرب الضريبي من جهة ومن جهة أخرى نقص الكفاءات بالإضافة الى وجود ثغرات في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة لتمويل الميزانية.
- ✓ استفحال ظاهرة الفساد الإداري والذي تتجلى مظاهره من خلال استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة.

المبحث الثالث: أساليب تنظيم الإدارة المحلية:

المعلوم أن الدولة القومية الحديثة أخذت بنظام اللامركزية الإدارية في التسيير الأمر الذي نجم عنه وجود هيئات محلية في مختلف الأنظمة السياسية باختلاف تسميتها (محافظة، مقاطعة، المجالس المحلية) وكذا بتباين طريقة تنظيمها، ومن خلال هذا الجزء من التحليل ستم الإشارة الى أبرز الأساليب المعتمدة في تنظيم الهيئات المحلية:

المطلب الأول: أسلوب الدمج الكلي للهيئات المحلية:

بموجب هذا الأسلوب أو هذه الطريقة تكون هناك هيئة واحدة بل وحيدة هي المسؤولة عن إدارة وتنظيم شؤون الإدارة المحلية، وفيما يلي بعض من خصائص هذا الأسلوب (النموذج البريطاني مثال)¹:

- (أ) يوجد المجلس المحلي في كل أنواع ومستويات الإدارة المحلية.
- (ب) المجلس المحلي مسؤول مسؤولية مباشرة عن إدارة هذه الشؤون العامة.
- (ت) لا وجود لرئيس الوحدة الإدارية (كما هو حال الدول العربية والنامية).
- (ث) لا وجود للمجلس التنفيذي (هيئة تقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي).

¹ كامل بربر، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دم ن: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1997 ان ص150.

ج) المجلس المحلي هو الهيئة الوحيدة على مستوى الإدارة المحلية، حيث يجسد دور الهيئة الوحيدة على مستوى الإدارة المحلية، حيث يجسد دور الهيئة التقريرية والتنفيذية فضلا عن مباشرة مهمة الرقابة والمساءلة للإدارات التابعة لها.

ح) القرارات تصدر باسم المجلس المحلي ويقوم بتنفيذ هذه القرارات بواسطة الموظفين التابعين والمسؤولين أمامه كل في مجال تخصصه، ثم قيامه بمراقبة الموظفين في حالة تأخر التنفيذ أو سوء التسيير والإدارة (مثل ذلك نمط الدمج الكلي للهيئات والأجهزة المحلية حالة بريطانيا وجود مجلس محلي كهيئة وحيدة تقوم بالتقرير والتنفيذ والرقابة والإشراف).

خ) وجود رئيس المجلس المحلي الذي يدعى العمدة Mayor الذي يسهر على إدارة جلسات المجلس وحضور المناسبات والاحتفالات القومية، وبالمقارنة مع الجزائر المجلس الشعبي البلدي الذي عن طريق مداولاته تتم إدارة شؤون البلدية، فالمجلس الشعبي البلدي هو جهاز تقريري في المسائل البلدية، أما الجهاز التنفيذي للبلدية فيضم رئيس البلدية وعدد من نواب الرئيس والذين يتم اختيارهم بواسطة المجلس البلدي، وعليه فالمجلس البلدي في الجزائر يقوم بهمة التقرير والمراقبة والتنفيذ.

المطلب الثاني: أسلوب الدمج الجزئي للهيئات المحلية:

فيما يلي عرض موجز لمؤشرات تطبيق أسلوب الدمج الجزئي للهيئات المحلية¹:

أ) وفقا لهذا الأسلوب فإن المجلس المحلي يبقى المسؤول عن إدارة وتنظيم الشؤون المحلية، أي المجلس المحلي جهاز تقرير ومراقبة يصدر القرارات ويقوم بمراقبة الجهاز التنفيذي وله حق توجيه اللوم للأجهزة الإدارية والتنفيذية في حالة سوء التسيير.

ب) رئيس المجلس المحلي هو نفسه رئيس الوحدة الإدارية بحكم الوظيفة فهو معين من طرف الحكومة المركزية والمسؤول أمامها مباشرة عن كل ما يحدث في وحدته الإدارية وكذا رئيس المجلس المحلي، فمثلا في العراق رئيس الوحدة الإدارية هو

¹ حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الأردن: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982، ص 170.

رئيس مجلس المحافظة أين يتم تنفيذ القرارات عن طريق الموظفين المركزيين والمحليين على مستوى الوحدة الإدارية كل في مجال اختصاصه.

ت) العديد من أنظمة الإدارة المحلية على مستوى البلاد العربية تتبع هذا النوع من أساليب تنظيم الإدارة المحلية، حيث طُبّق في مصر في إطار قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960 الى غاية سنة 1979.

المطلب الثالث: أسلوب الفصل الكلي للهيئات المحلية:

يتجسّد أسلوب الفصل الكلي بين السلطات المحلية تبعاً للفصل المطبّق على المستوى المركزي بين السلطات، وفي هذا السياق حاولت الولايات المتحدة الأمريكية من خلال هذا الأسلوب مجارة الفصل بين السلطات على المستوى المركزي أين أسندت السلطة التشريعية يمارسها الكونغرس، السلطة التنفيذية يمارسها الرئيس والوزراء بالإضافة الى استقلالية القضاء، ولأجل التحليل الموضوعي لهذا الأسلوب تمّت الإشارة باقتضاب لنموذج الإدارة المحلية في اليابان، حيث يركز هذا النظام من مجلسين هامين: المجلس المحلي، والمجلس التنفيذي¹.

✓ بالنسبة للمجلس المحلي: يوجد بالعاصمة طوكيو ويتكوّن من 127 عضو يتم اختيارهم جميعاً عن طريق الانتخاب المباشر لمدة أربع (04) سنوات، يقوم باتخاذ القرارات التشريعية (التعليمات المحلية) والموافقة على الموازنة والحساب الختامي والموافقة على تعيين مساعد حاكم مدينة طوكيو وكذا رئيس الحسابات وتحديد الضرائب والرسوم المحلية، كذلك عقد الاجتماعات العامة لسماع آراء المواطنين والتفتيش والرقابة على الأعمال المالية والإدارية ومراجعة حساباتها، والأهم للمجلس المحلي حقّ اتخاذ قرار سحب الثقة من الحاكم وللحاكم حقّ الاعتراض أو رفض بعض الإجراءات كما له حقّ عدم المصادقة على بعض قرارات المجلس.

¹ سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، الأردن: المركز القومي للاصدارات القانونية، 2014، ص 140.

✓ أمّا المجلس التنفيذي: يتشكّل من الحاكم "Governor" واللجان التنفيذية المختصة، حيث أنّ السلطة الفعلية بيد الحاكم الذي حقّ الاشراف وتمثيل حكومة العاصمة طوكيو، اذ يختار الحاكم عن طريق الانتخاب بصورة مباشرة من قبل المواطنين لمدة أربع سنوات (04) أين يفوض للقيام ببعض الصلاحيات باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية، كما له الحق في عدم المصادقة على بعض قرارات المجلس.

المطلب الرابع: أسلوب الفصل الجزئي للهيئات المحلية:

للتعريف بأسلوب الفصل الجزئي للهيئات المحلية تم رصد النقاط التالية على الترتيب بإيجاز:

- أ) وجود مجلس محلي منتخب من قبل المواطنين مباشرة.
- ب) قيام المجلس في هذه الحالة باختيار رئيس المجلس من بين أعضائه واختيار هيئة الرئاسة ومعاوني الرئيس.
- ت) قيام المجلس بإصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية ومراقبة الجهات التنفيذية ومحاسبتها.
- ث) تشكيل المجلس التنفيذي برئاسة رئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الدوائر العاملين في الوحدة، حيث يقوم هؤلاء بتنفيذ قرارات المجلس المحلي كل في مجال تخصصه وتحت اشراف ومسؤولية رئيس الوحدة الإدارية أي رئيس المجلس التنفيذي.

المبحث الرابع: الرقابة الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية أحد خصائص النظام السياسي في جميع دول العالم وأحد وسائله في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بحكم الدور الذي يؤديه في توفير الخدمات الأساسية وتحقيق أكبر قدر من كفاءة الخدمات المقدمة للأفراد فضلا عن اعتبار المحليات أحد أسس الديمقراطية الإدارية، أي أنّ مفهوم الإدارة المحلية يبدأ جوهره من منطلق مبدئي الذاتية في الإدارة والاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات وهو ما يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد الكلي على السلطة المركزية ماديا واداريا وهو ما يضيف الى احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية وتقييدها بعجلة الدولة السياسية والقطاعية

والإدارية، الأمر الّلي دفع الى تخصيص هذا الجزء من الدراسة للتعريف بالرقابة الإدارية على وجه التحديد باعتبارها أحد أهم أنواع الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية.

المطلب الأول: التعريف بالرقابة الإدارية:

تعدّ الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة في المنظمات وذلك لما لها من دور في التأكد من جودة الأداء والتحقق من تنفيذ ما خطط له بكفاءة وفعالية.

الفرع الأول: التعريف اللغوي:

في قاموس "أكسفورد" (انجليزي _ عربي) عرّف مصطلح الرقابة أي "Control" على أنّها: "السيطرة، التحكم، الضبط، الإدارة والسلطة، في حين عرف قاموس "المنجد" (فرنسي _ عربي) الرقابة أي "Contrôle" والتي تعني: "تفتيش، مراقبة، تدقيق، مراجعة وضبط.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي:

تباينت الاتجاهات في تعريف الرقابة الإدارية¹:

- (أ) اتجاه تقليدي كلاسيكي: الرقابة الإدارية = التفتيش واستخدام للسلطة والنفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات وإيقاع العقاب عليهم في حالة الخطأ أو الإهمال.
- (ب) اتجاه سلوكي: الرقابة = تعبير عن القدرة على التأثير في سلوك الأفراد والجماعات نحو تحقيق النتائج المرجوة.
- (ت) اتجاه عملي تطبيقي: الرقابة = عملية التركيز على النواحي التطبيقية للرقابة الإدارية من خلال الاهتمام بوضع المعايير وقياس الأداء ومقارنته بالمعايير وتصحيح الفرق بين النتائج العقلية والخطط الموضوعية.

¹ يتقاطع مفهوم الرقابة الإدارية مع مفهوم الوصاية الإدارية المشتقة من نظام الوصاية المدنية التي تكون منصبة على الشخص الناقص الأهلية، غير أنّ الهيئات اللامركزية ليست شخصا ناقص الأهلية بل لها كامل الصلاحيات في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها فمثلا المادة {16} من التعديل الدستوري لعام 1996 نصّت على أنّ: "البلدية جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون"، كذلك القانون رقم 90-08 المتعلقة بالبلدية نصّ على أنّه للبلدية اسم وإقليم ومقرّ، كذلك قانون الولاية رقم 69-39 أكد على أنّ الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية.

على العموم يشير مفهوم الرقابة الى تلك العملية التي بموجبها يتم الحفاظ على الموارد المادية والبشرية للمنظمة في سبيل تحقيق أهدافها بأقل التكاليف وفي أسرع وقت وبأحسن جودة مع تصحيح الأخطاء ومعالجة الانحرافات عند ظهورها ومنع تكرارها في المستقبل¹، في حين عرّف "هنري فايول" "Henry Fayol" الرقابة الإدارية في كتابه "الإدارة الصناعية والعامّة" أنّها: "التأكد من أنّ كل شيء يتم وفق وحسب الخطة الموسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل"²، ووفقا لذلك فالرقابة الإدارية ترتبط بعملية التخطيط وكذا عملية التنظيم أي التأكد من كون الأعمال تسير وفقا للوائح والتنظيمات المعتمدة في المنظمة.

الرقابة الإدارية = الحفظ + انتظار + حراسة + اشراف + محاسبة + تقييم +

متابعة + تفتيش + سيطرة + ضبط + تحكم

اذن:

= تحقيق الغايات بأقل تكلفة + أفضل جودة + أسرع وقت

المطلب الثاني: مستلزمات الرقابة الإدارية:

يحتاج نجاح العمل الرقابي باعتبار اجراء تصحيحي هادف لتحسين الاختلالات الناجمة عن سوء الأداء الوظيفي للأفراد والمنظمات الى جملة من الشروط أو المستلزمات³:

1. ضرورة توفر المعلومات اللازمة والدقيقة عن المدخلات والمخرجات أو العمليات من أجل تقييم فعالية الأداء ومقارنته بالأهداف الموضوعية.
2. تصميم نظام التغذية العكسية بما يمكن من تقييم عملية التسيير ومن ثم ان وجدت أخطاء يتم تعديل الخطة وإعادة هندسة خطة جديدة تكون مناسبة للأداء المطلوب.

¹ مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 59.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص

73.

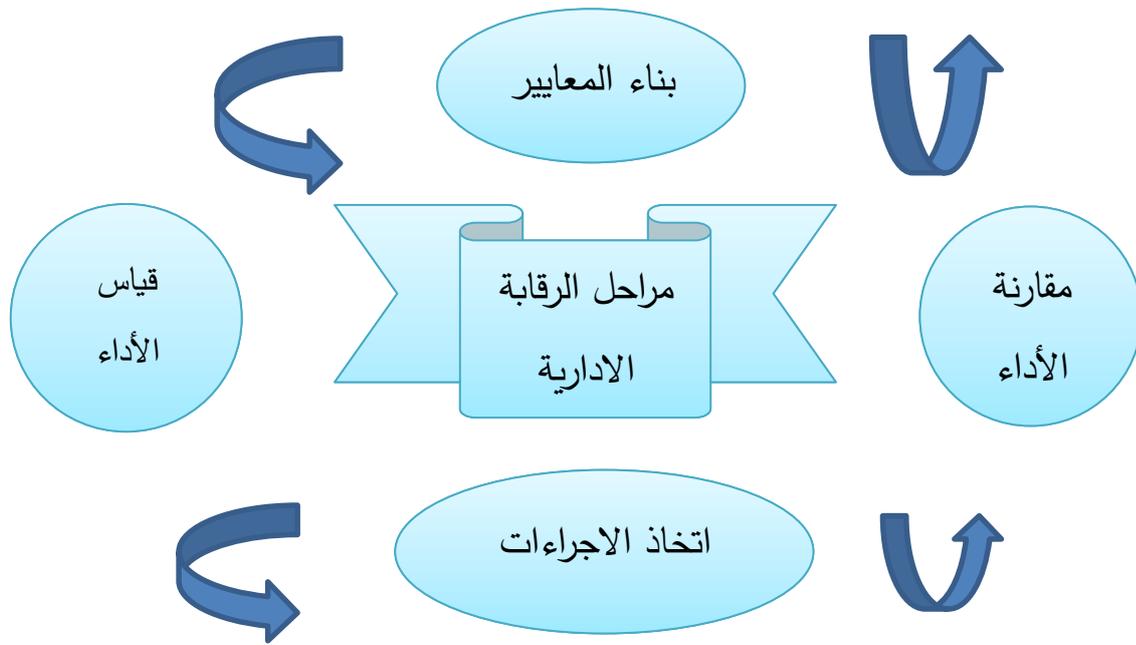
³ المرجع نفسه، ص-ص: 74-75.

3. أهمية الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة للمنظمة حتى يتم تحقيق لأهدافها بفعالية وكفاءة عالية".

بطبيعة الحال تمر الرقابة الإدارية بمجموعة من المراحل الإجرائية نوجزها في النقاط المالية على الترتيب:

1. بناء المعايير وتحديد الأهداف¹.
2. قياس الأداء الفعلي.
3. مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية (تقييم النتائج).
4. اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة (تصحيح الانحرافات).

الشكل رقم 01-02: يوضح الخطوات الإجرائية للرقابة الإدارية:



المصدر: اعداد الأستاذة

¹ المقصود بالمعايير أو المعيار المقياس المحدد لقياس الأداء المستقبلي أو هو الناتج المرغوب تحقيقه أو الهدف والأداة التخطيطية التي تعبر عن الغاية المطلوب غيابها، حيث تتنوع المعايير المستخدمة للقياس بين معايير كمية ونوعية، فبالنسبة للمعايير الكمية المعيار الزمني: المدة الزمنية المستغرقة لأجل تأدية خدمة معينة أو ما تعرف بالمسافة الإدارية، كذلك معيار التكاليف: العقلانية تتطلب صنع ورسم وبلورة وتنفيذ الرقابة بأقل التكاليف وأسرع وسيلة ممكنة ولهذا وجب رصد المبالغ المالية بشكل دقيق لأجل تقديم خدمة أو انجاز معاملة، معيار الربح: وجب أن تكون الأرباح (العائد) أي المرادوية أكبر من تكلفة الإنجاز.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية:

تعددت أنواع الرقابة الإدارية نتيجة تباين واختلاف المقاربات والمداخل النظرية التي اهتمت بدراسة وتصنيف الرقابة الإدارية، والتي من خلال التالي سوف يتم الإشارة الى أبرز الأصناف:

الجدول رقم 01-01: يبين أشكال الرقابة الإدارية:

| الرقابة | تطبيقها |
|----------------------|--|
| حسب الموقع من الأداء | <p>1. رقابة سابقة (وقائية) = ضبط المدخلات ومراقبة مكونات النشاط وعناصره قبل عملية التنفيذ.</p> <p>2. رقابة متزامنة (الجارية) = تتزامن مع عملية التنفيذ وتواكب عملية تحويل المدخلات والمخرجات.</p> <p>3. رقابة لاحقة = تقع على الأعمال التي طبقت لأجل تحديد الانحرافات.</p> |
| حسب المصدر | <p>1. رقابة داخلية (رقابة ذاتية) = تتم على مستوى الوحدة الإدارية/ تقوم بها القيادات الإدارية على مستوى الوحدة. تتوقف مزاولتها على جملة من المعايير ترتبط بنوعية القيادة الإدارية/ خضوع كل مرؤوس لسلطة الرئيس الأعلى منه درجة.</p> <p>2. رقابة خارجية = تجسد رقابة الأجهزة المركزية على الإدارات المحلية/ تأتي خارج الجهاز الإداري/ تعدّ الوسيلة التي من خلالها يمكن لنظام الحكم تقدير أداء وفعالية الإدارة المحلية وفحص مدى مشروعية النشاط الإداري وتوافقه مع السياسة العامة للدولة/ أداة من خلالها يبرز النظام السياسي جودته وقدرته على التغلغل/ تقييم مدى تماشي الأداء مع القوانين واللوائح التي يضعها نظام الحكم.</p> |
| وفقا لطبيعتها | <p>1. رقابة مباشرة = تمارس عن طريق الملاحظة المباشرة من خلال الرئيس/ تؤدي لكفاءة وجودة الأداء.</p> |

| | |
|--|-----------------------------|
| <p>2. رقابة غير مباشرة = تمارس بشكل غير مباشر عن طريق التقارير الدورية التي تتطلب الدقة والموضوعية حتى تكون فعّالة.</p> | |
| <p>1. رقابة مفاجئة = تتم فجأة ودون سابق انذار/ تهدف للتأكد من أنّ العمل يسير وفقا للخطة المحددة مسبقا/ رصد الانحرافات ان وجدت/ تبقى أنجع هذه الأنواع.</p> <p>2. رقابة دورية = تتم من خلال فترات زمنية منتظمة/ مدى تلائم الأداء مع الأهداف المبتغى تحقيقها/ معالجة الانحراف ان وجد خلال الفترة زمنية محدّدة (تحديد فترة ومدة البرنامج الإصلاحي).</p> <p>3. رقابة مستمرة = تكون بشكل مستمر طوال فترة الدوام.</p> | <p>وفقا لطريقة لتنظيمها</p> |
| <p>1. الرقابة الإيجابية = تسعى للتأكد من حسن سير العمل وملائمة التصرفات وجملة الممارسات والأنشطة بمختلف اللوائح التنظيمية والتعليمات.</p> <p>2. الرقابة السلبية = تسمّى كذلك الانحرافات وتحديد الأخطاء ومن ثمّ الكشف عن المسؤول عنها لتطبيق العقوبات عليه.</p> | <p>من حيث الأهداف</p> |

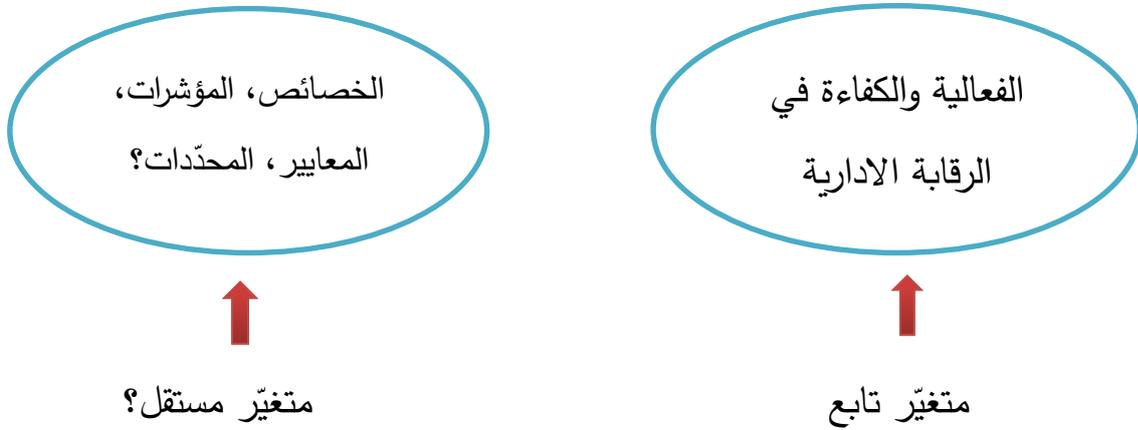
المصدر: محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة: دار العلوم، 2004، ص-ص: 95-96.

المطلب الرابع: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية:

انصرف المطلب الرابع والأخير من المبحث الثاني من الفصل الأول للتعريف باقتضاب بخصائص الرقابة الإدارية وكذا الغاية المرجوة جراء مزاولتها:

الفرع الأول: خصائص الرقابة الإدارية:

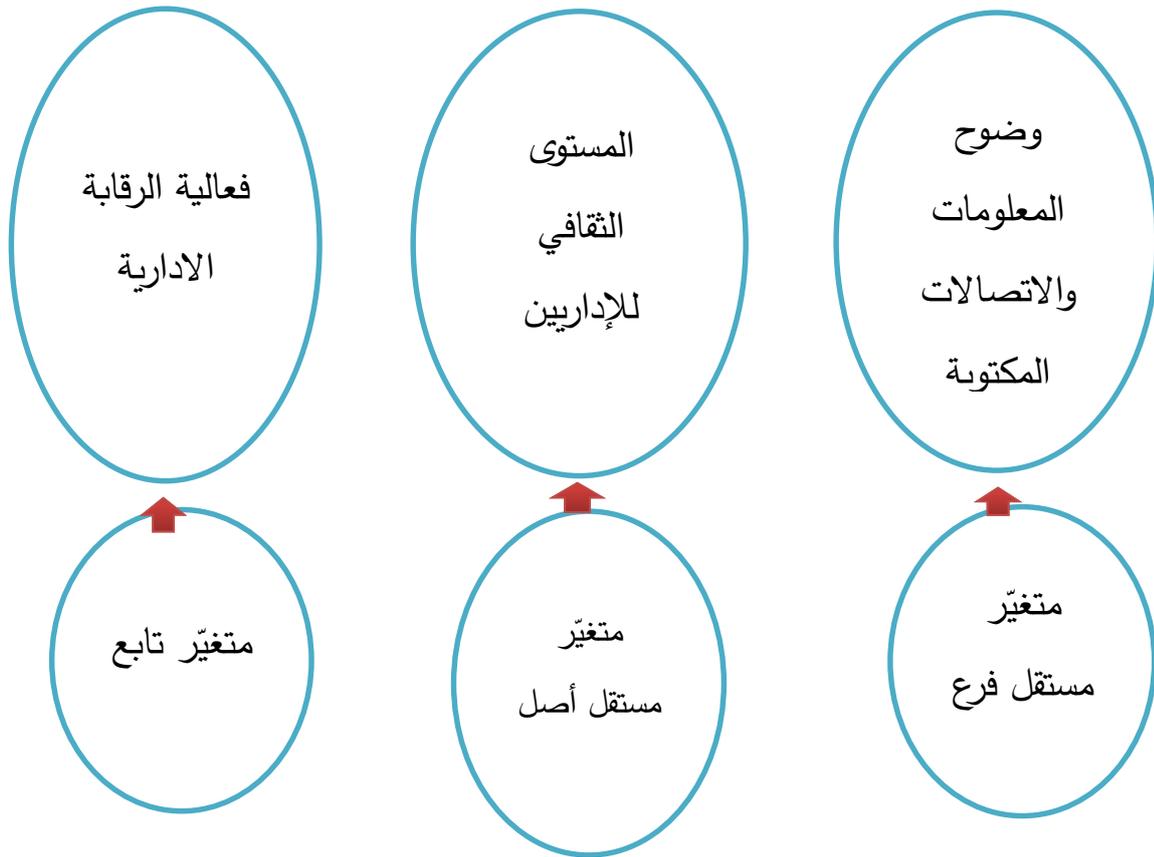
ترتبط فعالية وكفاءة الرقابة الإدارية بمجموعة من المحدّات أو المتغيّرات أو المؤشرات أو المعايير أو الخصائص.



هذه المحدّات تتمثل أهمّها وأبرزها¹: "

(أ) الوضوح Clarity: وضوح المعلومات والاتصالات المكتوبة والشفوية حتّى يسهل فهمها وتطبيقها وهو بدوره يرتبط بطبيعة المستوى الثقافي لدى الموظفين الذي يمكن إدراك فعلي وحقيقي لسبل وأساليب التنفيذ.

¹عتيقة بلجبل، "فعالية الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 05، العدد 06، 2010، ص 195.



ب) المرنة: بمعنى لا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموقف حتّى تتسم الرقابة بالمرونة والقدرة على التكيف مع الظروف.

ت) السرعة Speed: والمقصود بها المدة الزمنية التي تستغرقها عملية توفير المعلومات والكشف على الانحرافات وتدارك الخلل في بداياته، فالسرعة عند هذا المستوى تتمثل في مدى القدرة على توفير البيانات والمعلومات بأسرع وقت ممكن عن طبيعة الأداء والتمكن من معالجة الخطأ واتخاذ الإجراءات التصحيحية في الظرف المناسب لأجل الاستمرار في العمل.

ث) الاقتصاد أو التكلفة Cost: عقلانية وكفاءة الرقابة تستلزم أن يكون العائد أي الفوائد الناجمة عن الاجراء الرقابي أكبر من تكاليف القيام بالرقابة.

ج) الموضوعية Objectivity : ضرورة الابتعاد عن العوامل الشخصية عند القيام بقياس وتقييم الأداء وهو ما يتطلب كفاءة الموارد البشرية باعتبارها المسؤولة عن اعداد التقارير الرقابية.

ح) التحليل Analysis: مهمة النظام الرقابي لا تتوقف عند كشف الانحرافات فقط بل تتعداه الى معرفة أسباب الانحرافات والأخطاء وجملة الظروف التي أدت لحدوثها.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية:

تعدّ الرقابة الإدارية رقابة ذاتية باعتبارها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية وتمارس بواسطة قرارات يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري¹: السبب، الاختصاص، المحل، الشكل وكذا الإجراءات، الهدف والغاية، بمعنى الرقابة الإدارية وهي رقابة فعلية أي سابقة أو داخلية مقارنة بالرقابة السياسية أو البرلمانية أو القضائية (رقابة لاحقة أو بعدية)، وعليه فإجراء الرقابة الإدارية يرمي الى²: "

✓ ضمان الوحدة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها وتعريض الدولة بذلك الى الانهيار والهدم.

✓ ضمان الحفاظ على إقامة وتخفيف التوازن والتوفيق بين المصلحة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية.

✓ تحقيق التكامل والتعاون اذ يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمّة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة.

¹ محمد كامل ليلي، الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، د س ن: ص-ص: 08-10.

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص-ص: 267-268.

✓ تحقيق مستوى معيّن من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية وكذا التحقق من تطبيق واتباع أنسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

✓ تهدف الرقابة الإدارية الى حماية المواطن من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي".

عموما الرقابة الإدارية آلية تمكن السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بين نشاطها الخاص وذلك وفقا للإطار القانوني المنظم لذلك، هذا من جهة ومن جهة أخرى فالإجراء الرقابي السليم والفعال يجب أن يتسم ب:

1. تصميم هيكل ونظام رقابي بسيط وواضح وبعيد عن الغموض ويقوم على معلومات دقيقة.
2. الانتقاء الجيد للموارد البشرية الكفوءة بما يضمن توازن نظام الرقابة.
3. التركيز على النتائج بحكم أنّ الهدف الرئيس هو وضع المقاييس والتعرف على المشاكل وتحرير التقارير.
4. القبول بالعملية الرقابية من طرف الجميع.

الفصل الثاني

واقع الإدارة المحلية

في الجزائر

الفصل الثاني: واقع الإدارة المحلية في الجزائر:

بعد ضبط الإطار المفاهيمي الخاص بالإدارة المحلية انصرف الفصل الثاني من الدراسة الى تسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية بالجزائر مع عرض بعض النماذج لنظام الإدارة المحلية وذلك من خلال التعريف بالمؤسسات الأساسية للإدارة المحلية بالجزائر المتمثلة في البلدية والولاية مع التنويه لأدوار المجالس المحلية في إدارة التنمية المحلية، فضلا عن الوقوف عند الأسس العامة للتنظيم الإداري سواء المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وضبط مقومات كل أسلوب، هذا من جهة ومن جهة أخرى تحديد فواعل رسم السياسة العامة المحلية الرسمية منها وغير الرسمية وكذا الإشارة الى أهم المراحل الإجرائية التي تمرّ بها عملية رسم السياسات المحلية وصولا الى استخلاص العقبات والمطبات التي تواجه الإدارة المحلية بالجزائر ومن ثم إمكانية طرح بعض البدائل التي فيها تفعيل للأداء المحلي وخلق الثروة محليا وعقلنة خيارات التنمية المحلية، هي نقاط وأخرى سيتم التفصيل فيها من خلال النقاط الموالية على الترتيب:

المبحث الأول: مستلزمات الإدارة المحلية ومؤسساتها الأساسية:

يتجلى تبني الدولة الجزائرية لأسلوب الإدارة المحلية من خلال إقرارها القانوني بالوجود المادي للبلدية والولاية كهيئات إقليمية¹، تبني الانتخاب كآلية للعضوية في المجالس المحلية المنتخبة، اضطلاعها بتسيير المصالح المحلية، خضوعها للرقابة الوصائية من قبل السلطة المركزية، هذا من جهة ومن جهة أخرى بالجماعات الإقليمية تعد جزء من الهيكل

¹ للجماعات الإقليمية بالجزائر مفهوم عضوي ومفهوم وظيفي، حيث يقصد بالمفهوم العضوي مجموعة الهيئات التي تتألف منها الجماعات الإقليمية، أي البلدية والولاية والتي تسهر على ضمان تجسيد تدخلها التتموي سواء كانت هيئات تداولية أو معينة، أمّا فيما يخص المفهوم الوظيفي فيقصد به مجموع الصلاحيات المسندة قانونا لهذه الجماعات مهمة تحقيقها.

الإداري العام للدولة بصفتها مؤسسة دستورية مميّزة منها الإدارية والسياسية ومنها المتعلقة بالجانب الاقتصادي والتنموي وكذا الجانب الاجتماعي¹.

المطلب الأول: الولاية في الجزائر:

الفرع الأول: التعريف بالولاية:

إذا كانت البلدية قاعدة نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر والذي سعت الدولة الى ارسائه من خلال العمل على ثوابته فإنّ الولاية هي الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية التي تعلق البلديها، وهي جماعة إقليمية ومجالا لمشاركة المواطنين من جهة ثانية، كما تعدّ فضاءا ومجالا لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، حيث عرّفها القانون رقم 09/90 أنّها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكّل مقاطعة إدارية للدولة²، وقد كرس ذلك القانون رقم 07/12 على أنّها: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكّل بهذه الصفة فضاءا لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا ترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخوّلة لها بموجب القانون شعارها هو الشعب وللشعب وتحديث بموجب القانون"³، وعليه فالولاية جماعة لا مركزية حائزة على

¹ هناك عدة خلفيات وراء تبني العمل بنظام الجماعات الإقليمية: تخفيف الضغط على موظفي الإدارات المركزية، وضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية والحدّ من الروتين من خلال تبسيط الإجراءات، فضلا عن محاولة إرساء قواعد الديمقراطية من خلال منح فرصة للمواطن المحلي في انتقاء ممثليهم المنتخبين والمشاركة الفعالة في تسيير الشأن المحلي، وكذا اتخاذ قرارات محلية بدلا من صدورها من الإدارة المركزية، حيث أنّ هذا الاجراء من شأنه توفير الوقت والتكلفة والانفاق وتحسين الإنجاز، فضلا عن القضاء على التفاوت الجهوي في تنمية الأقاليم.

² القانون رقم 90_09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمّن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 11 أبريل 1990، المادة {01}.

³ القانون رقم 12_07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلّق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، 29 فيفري 2012، المادة {01}.

السلطات المعنية للدولة تقوم بدورها على أكمل وجه وتعبّر عن انشغالات ساكنيها لها هيئات خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة¹.

فيما يخص الازهاصات التاريخية والقانونية لتطور الولاية في الجزائر يمكن حصرها في النقاط الموالية:

1. وجدت هياكل تمثّلت في "المحافظة" أو "العمالة" وهو الاسم الذي أطلق على الولاية خلال الفترة الاستعمارية، حيث واجه المحافظة خلال هذه الحقبة عدة مشاكل²:
 - عدم تماشي التنظيم الإداري الإقليمي الموروث مع الواقع المطروح غداة الاستقلال
 - عجز في التسيير نتيجة الهجرة الجماعية للموارد البشرية
 - غياب الإطار الجزائري المؤهل لتسيير العمل الإداري المحلي
2. استحداث "لجان جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي" لأجل تحقيق التمثيل الشعبي³، حيث تجسّدت مهمتها في تقديم آراء استشارية للمحافظ بحكم أنه يجسّد هيئة تنفيذية بالإضافة الى ابداء رأيها حول ميزانية الهيئات الإقليمية والمؤسسات العامة المحلية.
3. استخلاف اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي "بالمجالس الجهوية الاقتصادية والاجتماعية" والتي أوكلت لها مهمة ابداء الرأي تجاه كل القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي⁴.
4. سنة 1969 محطة هامة في تاريخ تأسيس الولاية بالجزائر وتكريس دوره بالتنمية المحلية من خلال صدور أول قانون ولائي رقم 38/69⁵، إذ اعتبر تنويجا واستكمالاً لجملة الإصلاحات التي باشرتها السلطات العامة والمتعلقة أساساً بالتنظيم الإداري

¹ فاطمة الزهراء مغبر وسمير طاهر، " الإدارة المحلية في الجزائر ومساهماتها في التنمية المحلية -عرض لتجربة بلدية الغزوات بولاية تلمسان-"، مجلة دفاتر MECAS، العدد 11، ديسمبر 2015، ص 248.

² مصطفى عوفي والصالح ساكري، " تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر المفهوم والنشأة"، مجلة الأحياء، المجلد 11 العدد 02، 2009، ص 247.

³ الأمر رقم 62_16، المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمّن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، الجريدة الرسمية، العدد 07، 1962.

⁴ الأمر رقم 67/222، ، المؤرخ في 19 أكتوبر 1967،

⁵ الأمر رقم 69_39، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمّن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، 1969.

المحلي عامة والولاية خاصة على اعتبار أنها نقطة تجتمع فيها إرادة الدولة وإرادة الشعب، حيث تتجسد الأولى في الوالي أما الثانية فتتجسد في المجلس الشعبي الولائي، فالقانون جاء مؤسسا على مبادئ الثورة طبقا للمصالح العميقة للشعب في تسيير شؤونه الخاصة.

5. 1990 صدور القانون رقم 09/90 المنظم للولاية والمعدل والمتمم للقانون رقم 38/69 والذي عكس تلك الاستجابة لمتطلبات ما يسمّى بمرحلة الانفتاح السياسي¹.
6. 2012 صدر القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية والذي يعدّ بمثابة وثبة نوعية حاول من خلالها المشرع الجزائري اجراء مجموعة من الإصلاحات تمحورت حول التحديد الدقيق لصلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل (إرادة الشعب/إرادة الدولة)²، زيادة على ذلك أكدّ على ضرورة فصل التداخل فيما يخص صلاحيات هيئات الولاية ومن ثمّ التنسيق فيما بينها.

الفرع الثاني: أهم المستويات التنظيمية للولاية:

نظم وضبط القانون الولائي رقم 07-12 هيئات الولاية والمتمثلة في كل من المجلس الشعبي الولائي والوالي³:

1. المجلس الشعبي الولائي:

خصّ الفصل الأول من الباب الثاني من قانون الولاية رقم 07-12 المجلس الشعبي الولائي حيث ورد أنّه للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي هيئة مداولة في الولاية⁴، فهو ذلك الجهاز المنتخب الذي يمثّل الإرادة الرئيسية بالولاية كما يتعبّر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكّان الإقليم حقّهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم، يختارهم سكّان الولاية بالاقتراع العام المباشر بنظام التمثيل النسبي مشترطا تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقلّ لمدة خمس سنوات (05)، ويتراوح عدد أعضائه بحسب ما نصّ عليه القانون رقم

¹ القانون رقم 09-90، مرجع سبق ذكره.

² القانون رقم 07-12، مرجع سبق ذكره.

³ المرجع نفسه، المادة {02}.

⁴ المرجع نفسه، المادة {12}.

01-12 المتعلق بنظام الانتخاب ما بين 35 عضوا و55 عضوا بالتناسب مع عدد السكان في الولاية¹.

2. الوالي:

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتداد لها، فهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية، إذ يجسد أعلى سلطة إدارية وسياسية بها، يعد من المناصب السامية أو العليا للدولة، يحظى بمكانة مرموقة لدى السلطة الإدارية المركزية نظرا للمركز الذي يشغله والوظائف المناط به²، وهو ما كرسه قانون الولاية رقم 07-12 عند التنويه على أنّ الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة³، فضلا على أنه ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثني العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية الوظيف العمومي⁴.

المطلب الثاني: البلدية بالجزائر:

الفرع الأول: التعريف بالبلدية:

البلدية في الجزائر هي الهيئة القاعدية لهرم الإدارة العامة فهي الأرضية الأساسية التي يرتكز عليها الحكم بالنظر لدورها الفاعل في رفع كفاءة الأداء الإداري والتموي للدولة وفي تقريب الإدارة من المواطن بما يسمح بتتمية المجتمع وتحقيق رفاهيته، فالبلدية ذلك التنظيم المتمتع بقدر من الحكم الذاتي بمعنى الإدارة اللامركزية في نطاق المدينة أو القرية أو عدة مدن أخرى مع قدر من رعاية الدولة وبخاصة الحكومة المركزية على هذا الاستقلال الإداري، وتسمى هذه الرقابة عادة الوصاية الإدارية، كما يستعمل لفظ "البلدية" للدلالة على

¹ القانون رقم 01-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية، العدد 01، 14 جانفي 2012، المادة {82}.

² فريجات إسماعيل، " النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جانفي 2016، ص 204.

³ القانون رقم 07-12، مرجع سبق ذكره، المادة {110}.

⁴ المرجع نفسه، المادة {111}.

الهيئة أو المجلس الذي يمارس نيابة عن المدينة أو القرية إدارة الشأن المحلي¹، كما يعتبر بعض الدارسين أنّ البلدية أي القرية أو المدينة لها علاقة بارزة ومتينة بسكانها²، ومن ناحية أخرى عُرِفَت البلدية على أنّها عبارة عن تفاعل لأربع (04) عناصر متلازمة ومتداخلة تؤدي وظيفة واحدة وهي: أموال منقولة وغير منقولة، قوانين وتنظيمات، منتخبون وموظفون يمثلون المجتمع المحلي، أجهزة وأبنية تشكّل البلدية³.

بناء على ذلك يتبيّن أنّ البلدية هي امتداد للدولة تسند لها مهمة التحقيق المباشر لنشاط اقتصادي بفعل انتاج وحدات جديدة لإنتاج وكذا تطوير وتحديث الوحدات الموجودة وهذا في مختلف القطاعات الحيوية كالزراعة والصناعة التقليدية والسياحة، وبالتالي فهي ذلك الجهاز التخطيطي له صلاحيات تنفيذية وأداة لتحريك مشاريع تنموية وتوفير بيئة صحية وملائمة لكافة أعضاء المجتمع المحلي ومشاركتهم عن طريق ممثليهم في عملية التنمية المحلية، فهي الوحدة الإدارية اللامركزية الإقليمية والخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا، إداريا، اجتماعيا، اقتصاديا⁴.

مرّت البلدية بعدّة مراحل أين احتلت مكانة هامة ضمن التنظيم القانوني الإداري في الدولة، وهو ما يلاحظ في مختلف النصوص القانونية والوثائق الرسمية التي عرفتها الجزائر، والتي نوجزها فيما يلي:

1. عقب الاستقلال ورثت الجزائر حوالي 1578 بلدية كان لها تجسيد واقعي في اطار التنظيم الإداري المحلي للدولة بحكم أنّها هياكل موروثية إلا أنّه لم يكن لها اطار قانوني ينظمها، غياب الاطار الجزائري المؤهل الذي يتولى عملية تسييرها، الافتقار الى الموارد المالية اللازمة لإشباع الحاجات العامة⁵.

¹ مذكور إبراهيم، معجم العلوم الاجتماعية، مصر: الهيئة العامة للكتاب، 1975، ص 399.

² محمود الزيفي جمعة، دور المواطن والبلدية في خدمة المدينة، المملكة العربية السعودية: مؤتمر البلديات، 1984، ص 48.

³ سمير عبد الوهب، دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور البلدية، مصر: منشورات المنظمة العربية الإدارية، 2009، ص 95.

⁴ عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1974، ص 194.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، الجزائر: مطبوعات EPEIWI، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2001، ص

2. عام 1963 تم دمج وتجميع البلديات بمقتضى المرسوم رقم 63-189 حيث تم تقليص عدد البلديات الى 676 بلدية¹.
3. استحداث لجان بمندوبيات خاصة أسندت لها مهمة التسيير العادل للمجالس البلدية حيث يرأس كل مندوبية رئيس يزاول صلاحيات ومهام تعادل مهام وصلاحيات رئيس البلدية، لتطور فيما بعد الى لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي بموجب الأمر رقم 62-16 وذلك في سبيل مساهمة البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي².
4. سعيا الى إعطاء المجموعات الإقليمية سلطات حقيقية في مجال التنمية على اعتبار أن البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد تم تسيير خطوة أولية كرّست وضع الإطار القانوني لتنظيم عمل المجموعات الإقليمية، ليتوج ذلك بصدور أول قانون بلدي عام 1967 والذي تضمن الأطر العامة للصلاحيات التنموية للبلدية³.
5. عام 1990 صدور القانون البلدي رقم 90-408، والذي جاء أكثر تفصيلا لمقومات البلدية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون⁵، اذ لها دور محوري في إدارة التنمية المحلية.
6. عام 2011 صدور القانون البلدي رقم 11-10 الذي سار على نفس نهج القانون رقم 90-08 من خلال تكريس مقومات البلدية كجماعة إقليمية قاعدية تشكّل النواة الأساسية للأمر كزية الإدارية في الجزائر ومؤسسة رئيسة من مؤسسات الإدارة المحلية الى جانب الولاية⁶، وفيما يلي الرسم التخطيطي التالي يبيّن ذلك:

¹ المرسوم رقم 63-189، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 35، ص 36.

² الأمر رقم 62-16، المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن صلاحيات المحافظ، الجريدة الرسمية، العدد 07، ص 66.

³ الأمر رقم 67_24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، 1967.

⁴ القانون رقم 90_08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 1990.

⁵ المرجع نفسه، المادة {02}.

⁶ القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 03 يوليو 2011.

الشكل رقم 02-01: يبيّن تطور المنظومة القانونية للبلدية في الجزائر:



المصدر: من اعداد الأستاذة

الفرع الثاني: أهم المستويات التنظيمية للبلدية:

أشار القانون البلدي رقم 10-11 الى هيئات البلدية حين نصّ على أنّ البلدية تتوفر على: "هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس ورئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تمارس البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به"¹، إلا أنه سوف تقتصر الدراسة على تسليط الضوء على المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بحكم أنّ هذين المستويين يجسّدان البعد الجوهري للامركزية الإدارية بالجزائر:

1. المجلس الشعبي البلدي:

يعبّر المجلس الشعبي البلدي عن ذلك المجلس المحليّ أو المجلس المنتخب وهو جهاز مكوّن من مجموعة أفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولي مسؤوليات الاشراف عن تنفيذها، فهو مكوّن من منتخبين يتم اختيارهم من سكّان البلدية بالاقتراع العام السريّ والمباشر، مدّة العضوية خمس (05) سنوات كاملة، حيث يتناسب عدد أعضائه وفقا للعدد السكاني للبلدية²، وقد رفع القانون رقم 10-11 عدد أعضاء المجالس الى 13 لحد أدنى بعد كان سبعة (07) ليزيد فرصة المشاركة للمواطنين المحليين في التسيير المحليّ وكذا توزيع العمل بداخله بشكل أفضل وأكثر عدلا.

2. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وقد نظم القانون البلدي رقم 10-11 ذلك حين نصّ على أنّه يتراأس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشّح الأصغر سنا³.

¹ القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {15}.

² فريجات إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 203.

³ القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {65}.

المطلب الثالث: البلدية وإدارة الموارد البشرية:

باعتبار البلدية مؤسسة عمومية تشترك مع التنظيمات الأخرى في كونها تعتمد على العنصر البشري بصفة حاسمة فهو المنظم والمنفذ والمسؤول وهو العامل البسيط والتنظيمات ذات الطبيعة الإدارية الخدماتية البحثية تعتمد أكثر على العنصر البشري من أي تنظيم آخر.

وعليه تقوم إدارة المستخدمين في أي بلدية بالأدوار التنظيمية التالية:

➤ التوظيف: ويخضع التوظيف بشكل مباشر وبصفة عامة الى اعلان عن شغور المنصب وفتح مسابقة في ذلك اما في شكل اختبار أو بالنظر للشهادة واختبارات وامتحانات مهنية تخضع للمخطط التوظيفي لكل بلدية¹، وفي هذا السياق تجدر الإشارة الى الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي يرمي الى توضيح الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين المنتمين لأسلاك إدارة الجماعات الإقليمية وتحديد قائمة الشروط اللازمة للالتحاق بمختلف الرتب ومناصب الشغل المطابقة²، بالإضافة الى المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارات الجماعات الإقليمية كخطوة نحو التأسيس لوظيفة عمومية إقليمية³.

➤ الترقية: يمكن للموظف البلدي أن يترقى طبقا للقاعدة المعمول بها بناء على المهارات الجديدة المكتسبة أو بناء على عنصر الأقدمية ويكون ذلك عن طريق التعريف بالمنصب الواجب شغله وكذا الاختبارات المهنية التي تسمح بالمرور الى أعلى مستوى⁴.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91_26 المؤرخ في 02 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 06، 06 فيفري 1991.

² الأمر رقم 06_03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، 16 يوليو 2006.

³ المرسوم التنفيذي رقم 11_334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارات الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، العدد 53، 28 سبتمبر 2011.

➤ التكوين: بإمكان كل الأفراد في المؤسسة البلدية أن يستفيدوا من دورات تكوينية معينة سواء كانوا دائمين أو متربصين وكذا بالنسبة لتحسين المستوى، "حيث يتحدد ذلك بناءا على تدخل وزارة الداخلية بالتحديد ويستفيد بناءا على ذلك الشخص المكون من امتيازات محددة في القانون كتحسين المستوى من أجل المرور الى الاختبارات المهنية والتسجيل في قائمة المقبولين في مناصب عليا والترقية في السلم الوظيفي. للتوضيح أكثر فيما يلي رصد الشكل التالي:

الشكل رقم 02-02: يبين أبعاد التكوين في الموارد البشرية:



المصدر: من اعداد الأستاذة

مادام أنّ هذا الجزء من التحليل يدور حول الجماعات الإقليمية تجدر الإشارة الى المقاطعة الإدارية في الجزائر وما طبيعة مركزها القانوني؟

في إطار السعي للارتقاء بالخدمة العمومية وإزالة العراقيل أمام حسن وجودة تقديمها فبعدما كان الحديث يجري عن ولايات منتدبة تمّ تبني "نظام المقاطعة الإدارية" وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المتضمّن احداث المقاطعة الإدارية¹، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المتضمّن المقاطعة الإدارية وسيرها²، وعليه "فالمقاطعة الإدارية هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائري أستحدثت بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية التي سطرته الدولة"، حيث تمثّلت المقاطعات الإدارية الجديدة في كل من: "تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، عين صالح، عين قزام، توقرت، جانت، المغير، المنيعه"³، إذ تمتاز المقاطعة الإدارية بخصوصيات جغرافية وسياسية وكذا اقتصادية وثقافية ترمي الى تحقيق جودة وترقية الخدمة العمومية من خلال الاستجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة بكفاءة وبنوعية في المكان والزمان المناسبين.

قد أُثير الجدل حول الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية غير أنّ بالعودة الى مرسوم انشائها وكذا المرسوم المنظم لسيرها يتبيّن جلياً أنّها احدى فروع السلطة المركزية كهيئة عدم التركيز إضافية وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية، ووفقاً لذلك مادام انشاؤها أو تعديلها أو الغاؤها يدخل ضمن مجال التنظيم فإنّه لامحالة أن يؤدي الى لتوسع تواجد الدولة على مستوى الإقليم وتقوية حضورها وهو بطبيعة الحال ما انعكس سلباً على نظام الجماعات الإقليمية، وبالتالي فهي لا تعدو أن تكون تطبيقاً لنظام عدم التركيز في الإدارة العامة أي مجرد "تنظيم في داخل النظام المركزي وليست من اللامركزية الإقليمية في شيء".

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمّن احداث المقاطعة الإدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 29، 31 ماي 2015.

² المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المتضمّن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، 31 ماي 2015.

³ المرجع نفسه، ص 05.

المطلب الرابع: آليات تفعيل دور البلدية والولاية:

على العموم عقب الإشارة المقتضبة لتطور المنظومة القانونية للجماعات الاقليمية
تبيّن¹: "

- عدم التناسب بين المهام التي نصّت عليها قوانين الجماعات الاقليمية وبين مواردها المالية.
- غياب الاستقلالية المحلية التامة في ممارسة الاختصاصات في ظل سيطرة السلطة المركزية على الرغم من النصوص القانونية والتنظيمية التي كرّست مسألة الاستقلالية في ممارسة الاختصاص كحقّ أصيل".
- ضعف الأداء المحليّ الناجم عن سوء تسيير الموارد البشرية وكذا نقص الكفاءة لدى موظفي الجماعات الاقليمية وكذا المنتخبين المحليين الذين تقع على عاتقهم مهمة تمثيل ارادة السكان المحليين وادارة الشأن المحليّ.
- غياب دور القطاع الخاص بالرغم من أنّ له دور هام في دفع عجلة التنمية المحليّة.
- ضعف المشاركة الشعبية في عملية بلورة السياسات المحلية على الرغم من أنّ قانون البلدية 10-11 قد كرّس ذلك".
- تماثل الصلاحيات فحسب ما ورد ضمن قانوني البلدية والولاية فالمجالس الشعبية البلدية والولائية لها صلاحيات تكاد تكون متماثلة فيما يخصّ التنمية والمبادرة الاقتصادية، وهو ما يخلق نوعا من التصادم والتنازع في الاختصاص في ظلّ غياب التنسيق.
- سيطرة المركزية التي تعيق التقدم واستغلال نقاط القوّة في المحليّات والأقاليم واستقطاب فرص البيئة الخارجية، وهو ما تمخض عنه غياب حقيقي للحكم الراشد الذي يحمل في طياته المعنى الحقيقي للديمقراطية وزيادة القيمة ومصداقية القانون يخلق الشفافية والاحترام بين الأفراد والمؤسسات والأجهزة القانونية والتشريعية².

¹ فريجات اسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص 204.

² لدغش سليمة، مرجع سبق ذكره، ص-ص: 92-94.

➤ قلة ومحدودية توافر وتواجد الموارد الطبيعية لدى الكثير من البلديات، وهي مسألة يتحكم فيها الموقع الجغرافي كأحد العوامل المؤثرة على حجم الوحدة المحلية.

➤ اختلال التوازن بين المواد والنفقات، حيث تعاني الجماعات المحلية من عدم كفاية الموارد المالية وعدم انسجامها مع النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمرا ومتسارعا.

➤ عدم قدرة أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية نظرا لظاهرة التهرب الضريبي من جهة ومن جهة أخرى نقص الكفاءات، بالإضافة الى وجود ثغرات في التشريع الضريبي والتي أصبحت فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية.

استنادا لما سلف ذكره يتضح أنّ نجاح الجماعات الاقليمية في تأدية المهام المسندة اليها يتطلب:

➤ وجود انسجام بين القوانين والمراسيم الخاصة بالجماعات الاقليمية وظروف ومقتضيات التطور.

➤ اعادة النظر في النظام الانتخابي بالأخص ما تعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ونظام التمثيل النسبي والاحتكام الى نظام القائمة المفتوحة لتشكيل المجالس المحلية.

➤ منح الجماعات الاقليمية دورا في المجال الجبائي أي منحها سلطة جبائية ووعاء ضريبي بمعنى تسند لها صلاحيات فرض بعض الضرائب (الجبائية المحلية).

➤ حوكمة قرارات السياسات المحلية وهو ما يتطلب التفعيل العملي لمؤشرات الحوكمة الواردة ضمن القانون رقم 10-11 والقانون رقم 07-12، حيث نص قانون البلدية على المشاركة الفاعلة في نص المادة الثانية¹، وهو نفس الأمر الذي كرّسه دستور 2016²، كما عالج مسألة الشفافية ضمن المادتين رقم {11} و{14} وكذا المسألة من خلال المادتين {37} و{44}³، في حين خصّ قانون الولاية المشاركة بالمادة {12}، أمّا مؤشر المسؤولية في المواد {138}، {139}، {140}⁴.

¹ القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {02}.

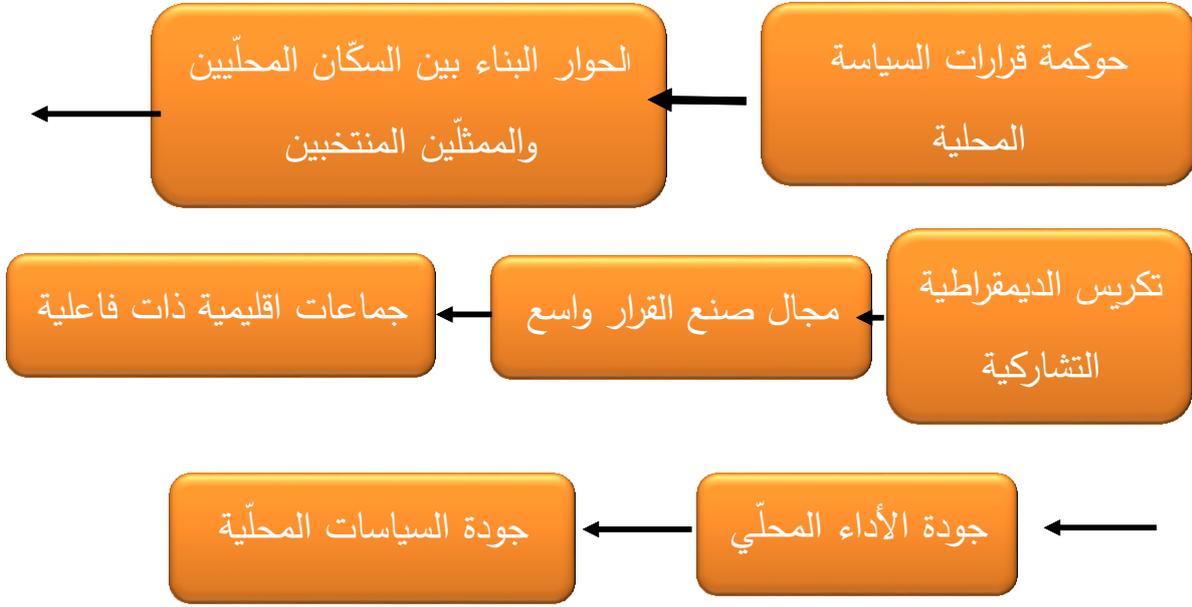
² القانون رقم 01_16 المؤرخ في 06 مارس 2016، التعديل الدستوري لعام 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، 07 مارس 2016، المادة {15}.

³ القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المواد {11}، {14}، {37}، {44}.

⁴ القانون رقم 07-12، مرجع سبق ذكره، المواد {12}، {138}، {139}، {140}.

للتفصيل أكثر تم عرض الشكل الموالي:

الشكل رقم 02-03: يوضح انعكاسات الحوكمة على الأداء المحلي للجماعات الإقليمية:



المصدر: من اعداد الأستاذة

➤ ضرورة تفعيل أدوار المجالس الشعبية البلدية وكذا المجالس الشعبية الولائية في التنمية الاقتصادية المحلية وذلك وفقا لما نصّت عليه قوانين الجماعات الإقليمية، فبالنسبة للبلدية فقد عالج هذه المسألة الفصل الأول من الباب الثاني والذي ورد بعنوان "التهيئة والتنمية"¹، أما قانون الولاية فقد سار على نفس النهج ونظم مسألة الأدوار التنموية للمجالس الشعبية الولائية من خلال الفصل الرابع للباب الثاني والذي جاء بعنوان "التنمية الاقتصادية"².

¹ القانون رقم 11-10، مرجع سبق ذكره، المواد {107}، {108}، {109}، {110}، {111}، {112}.

² القانون رقم 12-07، مرجع سبق ذكره، المواد {80}، {81}، {83}، {87}، {90}.

المبحث الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري:

المتتبع والدارس لمختلف النظم القانونية يلاحظ أنّ تنظيمها الإداري يقوم على دعامتين أساسيتين: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، حيث تعدّ المركزية الإدارية الأسلوب الأقدم أين تمّ تركيز السلطة والوظائف الإدارية في العاصمة، غير أنّ التطور الذي عرفته الدول بالإضافة الى موجة التحول الديمقراطي التي مستّها دعت الضرورة الى تكريس مبدأ حكم الشعب لنفسه بنفسه أي المساهمة الفاعلة للأفراد في إدارة شؤونهم المحليّة، وعليه اذا كانت المركزية الإدارية تعكس حصراً وتركيزاً للسلطة أو الوظيفة الإدارية في يد جهة واحدة سواء كانت هيئة أو فرداً فإنّ اللامركزية الإدارية تعكس ذلك النظام القانوني والإداري المتطور القائم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية بالعاصمة وبين الإدارة المحلية بالمناطق والأقاليم، وهي النقاط التي سنتناولها المطالب الموالية على الترتيب بالمبحث والتحليل:

المطلب الأول: المركزية الإدارية:

خصص المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني لتسليط الضوء على ماهية المركزية الإدارية والوقوف عند أهمّ صورها من خلال الفرعين المواليين:

الفرع الأول: التعريف بالمركزية الإدارية:

المركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة القائم على تركيز وتجميع الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية دون مشاركة من جهات أخرى وهو ما يخوّل للسلطة المركزية وحدها سلطة التعيين في الوظائف العامة ولها وحدها الاختصاص الفني كما لها سلطة التوجيه المسبق والتعقيب اللاحق¹، حيث يترتب على تطبيق المركزية الإدارية: حصر الوظيفة والتدرج الهرمي للسلطات أي ما يعرف بالسلم الإداري بمعنى تراتبية السلطات.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص05.

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية:

تأخذ تطبيقات المركزية الإدارية صورتين:

1. التركيز الإداري:

يعكس نظام التركيز الإداري باعتباره أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري في الدولة تلك الصور القديمة للمركزية الإدارية والمركزة على حصر كل مظاهر النشاط الإداري بالعاصمة حيث يكون دور ممثليهم في الأقاليم مجرد تنفيذ التعليمات والأوامر¹.

2. عدم التركيز الإداري:

يشير أسلوب عدم التركيز الإداري إلى أحد أساليب التنظيم الإداري المستند عليها وهي نوع من أنواع المركزية الإدارية، إذ يمكن تعريف هذا الأسلوب على أنه: "طريقة لتنظيم السلطة الإدارية داخل نفس الشخص الاعتباري وذلك من خلال تفويض بعض الاختصاصات لأعوان يمثلونه على المستوى المحلي لا يتمتعون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضعون لرقابة رئاسية من السلطة المركزية"²، ومن أمثلة ذلك الوالي، رئيس الدائرة، المدراء الجهويون والولائيون مع بقاء هؤلاء خاضعين للوزير وله أن يصدر إليهم قرارات ملزمة أو يعدّل أخرى أو يلغيها.

نظام عدم التركيز الإداري أسوب تقني وفني لتنظيم الشؤون الإدارية في الدولة يجسد تفويض الاختصاصات إلى هيئات على المستوى المحلي، حيث أنّ هيئاته لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كما تخضع لرقابة رئاسية تخول للرئيس الإداري حق الاختيار والتعيين والترقية وفرض العقوبات والتوجيه والرقابة والمتابعة على قرارات المفوض إليه وذلك بالإلغاء أو التعديل أو الحلول فهي رقابة مفترضة آلية لا تحتاج لنص قانوني.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، دم ن: ددن، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 2005، ص 37.

² M. Valine, Droit Administratif, 9eme edition, serey, Paris, 1963, p 305

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية:

انصرف المطلب الثاني من المبحث الثاني للفصل الثاني لدراسة اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة وذلك من خلال عرض تعريف علمي أكاديمي للمفهوم وكذا تحديد أهم مقوماتها وخلفيات تطبيق هذا الأسلوب من طرف الحكومات.

الفرع الأول: التعريف باللامركزية الإدارية:

اللامركزية الإدارية أسلوب لتسيير الشؤون الإدارية المحلية من خلال انتخاب المواطنين لمنتخبهم لأجل إدارة الشأن المحلي، ووفقا لذلك يتضح أنّ الانتخاب هو المعيار الأساسي لتحديد نظام اللامركزية القائم على القيمة الديمقراطية¹، وقد كرّست مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة اللامركزية الإدارية كمبدأ للتسيير والتنظيم حيث ورد ضمن دستور 1996: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"²، وتتجسد اللامركزية الإدارية في نوعين رئيسيين:

1. لامركزية اقليمية أو ما يطلق عليها اللامركزية الجغرافية أو اللامركزية المحلية حيث يرتكز هذا النوع على الفلسفة الديمقراطية التي تؤكد أهمية إعطاء مواطني كل وحدة إقليمية الحقّ في إدارة شؤونهم وكذا مرافقهم بأنفسهم، وقد عرّف "فالين" "Valine" اللامركزية الإقليمية كالتالي على أنّها: "الاعتراف بشخص قانوني غير الدولة وباسمه تمارس الهيئة أعمالها"³.

2. لا مركزية مرفقية أو ما تعرف باللامركزية المصلحية أو التقنية تعكس الصورة أو الشكل الثاني من صور اللامركزية الإدارية فبينما تتوزع الصلاحيات والمهام الإدارية في اللامركزية الإقليمية جغرافيا فإنّه بالنسبة لهذا النوع فإنّ المهام والصلاحيات تتوزع وظائفيا حسب طبيعة النشاط الإداري⁴.

¹ ناصر لباد، "الإدارة المحلية لنظام عدم التركيز"، مجلة فكر ومجتمع، العدد 18، أكتوبر 2013، ص 422.

² المرسوم الرئاسي رقم 96_438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بإصدار نصّ تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، 08 ديسمبر 1996.

³ M. Valine, Op.cit, p306.

⁴ Ibid, p 307.

الفرع الثاني: مقومات نظام اللامركزية الإدارية:

يتطلب قيام نظام اللامركزية الإدارية وجو مجموعة من الأسس¹: "

➤ قيام وحدات محلية متميزة

➤ الشخصية المعنوية وهي نتيجة حتمية لنظام اللامركزية الإدارية.

➤ الاستقلالية في ممارسة الاختصاصات وهو ما يرتهن بمدى قدرة الهيئات المحلية

على تحصيل الموارد المالية محلياً دون العودة الى اعانات الدولة أو الحكومة بشكل

يمكن من تغطية نفقاتها بإيراداتها الذاتية بمعنى وجوب التمتع بالاستقلالية المالية.

كلّما تعززت قدرة الهيئات المحلية على التمويل المالي الذاتي كلّما ازدادت درجة

استقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها ومن ثم تحسين مستوى الأداء المحلي في

إدارة شؤون الإقليم وتراجعت حدة رقابة السلطة المركزية.

كلّما تراجعت قدرة الهيئات المحلية في تحصيل مواردها المالية محلياً كلّما تقلصت درجة

استقلاليتها في مزاوله صلاحياتها في إدارة شؤون الإقليم ومن ثم تذبذب مستوى الأداء

المحلي وازدادت رقابة السلطة المركزية.

➤ رقابة السلطة المركزية سواء كانت رقابة تخصّ الأعمال، الهيئات، الأشخاص.

الفرع الثالث: خلفيات تطبيق اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر أهم الدوافع الكامنة وراء تبني نظام اللامركزية الإدارية في النقاط

المالية:

➤ النظم الإدارية موروث استعماري جاء لإحكام السيطرة على أنحاء البلاد المستعمرة

وتسهيل استغلال مواردها الطبيعية المختلفة.

➤ التنمية لا يمكن أن تتحقق من أعلى فقط بل يمكن كذلك أن تحدث من أسفل ومن

خلال مشاركة فاعلة للمجموعات المستهدفة.

¹ محمود الطعمانة محمد وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2005، ص-ص: 24-25.

- عملية التنمية معقدة ومتشعبة وليس من السهل تخطيطها وتنفيذها ومتابعتها من خلال المركز.
- لا مركزية التخطيط تتطلب تنازل هيئات التخطيط المركزية عن جزء كبير من سلطاتها في هذا المجال للموظفين والمنتخبين المحليين الذين يتواجدون في الميدان نظرا لأنهم يتعايشون مع المشكلات بشكل مستمر ويدركون ويفهمونها بشكل جيد.
- تعمل اللامركزية على تحسين معارف ومعلومات أعضاء التنظيمات المحلية وخصوصا فيما يتعلق بالمشاكل والحاجات الحقيقية للمجتمعات المحلية، وذلك أن الاتصال المباشر لهؤلاء الأعضاء مع السكان المحليين يمكنهم من الحصول على بيانات ومعلومات أكثر دقة تساعد في رسم واعداد خطط تنموية حقيقية وفعالة ومؤثرة.
- تعزز اللامركزية من فاعلية الإدارة العليا من خلال تخليصها من المهام الروتينية وذلك بإسنادها الى الإدارات المحلية، حيث أن الوقت المتوفر بعد التخلص من الأعمال الروتينية سيمكن أعضاء الإدارة المركزية من أخذ الوقت الكافي في الاشراف بشكل فعلي وعملي على تنفيذ البرامج التنموية.
- تزيد اللامركزية من فعالية التنسيق بين المؤسسات والتنظيمات المحلية المختلفة المشاركة في عملية تنفيذ البرامج التنموية من ناحية وبين هذه القيادات المحلية والمؤسسات من ناحية أخرى.
- تتطلب اللامركزية إيجاد هيئات ومؤسسات صناعة قرار جديدة على المستويات الإدارية المحلية وهذا بدوره يمكن من ضبط أفضل لعمليات التنمية.
- تُنشأ اللامركزية درجة كبيرة من المرونة فيما يتعلق بتخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية وهذه المرونة تساعد على اجراء مشاريع تجريبية تمكن بدورها من الكشف عن أهم المعوقات والمشاكل التي تواجه تنفيذ مشاريع التنمية قبل تنفيذها الأمر الذي يمنح فرصة تعديلها بما يضمن نجاحها قبل تعميمها.

المبحث الثالث: صنع السياسة العامة المحلية وتنفيذها

-البلدية نموذجا-:

تتداخل في عملية صناعة القرار على مستوى البلدية أطراف متفاوتة التأثير والفاعلية البعض يمارس هذه السلطة بحكم المنصب الإداري الرسمي كالإدارة الوصية ممثلة أساسا في الوالي ورئيس الدائرة وبعض المدراء التنفيذيين، وكذا الإطارات البلدية كالأمين العام، رؤساء الأقسام ومديري المصالح والقطاعات الحضرية، ومنهم من يمارسها بحكم المنصب السياسي الرسمي مثل رئيس البلدية، أعضاء المجلس الشعبي البلدي عامة والمجلس التنفيذي خاصة، ومن هذه الأطراف من يمارس هذه السلطة بطريقة غير رسمية سواء كانت إدارية كعض أعوان البلدية الذين لهم النفوذ والقدرة ما ليس للكثير من الإطارات أو حتى المنتخبين، أو سياسية مثل الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها هؤلاء المنتخبون أو من قبل التنظيم النقابي أو حتى المجتمع المدني كمثلا لجان الأحياء والجمعيات.

المطلب الأول: فواعل السياسة المحلية:

سعيًا لإجراء التحليل الموضوعي حول عملية صنع السياسة العامة المحلية تم رصد نموذج حول البلدية باعتبارها قاعدة نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر ووفقا لذلك سيتم الكشف عن أهم الأطراف أو الجهات الفاعلة سواء كانت رسمية من حيث المبدأ والمسؤولية أو كانت غير رسمية أي غير مباشرة وذلك من خلال الفرعيين المواليين على الترتيب:

الفرع الأول: الفواعل الرسمية:

تباينت الأطراف الرسمية المساهمة في عملية رسم السياسة المحلية للبلدية بين أطراف الإدارة الوصية المجسدة في الوالي ورئيس الدائرة، وكذا الأمين العام للبلدية وإطارتها، رئيس البلدية وأعضاء المجلسين الشعبي البلدي والتنفيذي:

1. الفواعل الرسمية وفقا للمنصب الإداري:

أ. الإدارة الوصية:

تتجسد في كل من الوالي ورئيس الدائرة¹، فالنسبة للدور الذي يمكن أن المنوط بالوالي كسلطة وصائية فيما يخص إدارة الشأن العام المحلي لبلدية أو مجموع من البلديات في اطار المستوى الإقليمي للولاية أو المدينة فقد نظمت ذلك العديد من نصوص القانون البلدي الساري المفعول رقم 10-11 اذ يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية²، أما الطرف الثاني من السلطة الوصائية الممثل في رئيس الدائرة فقد عزز المرسوم التنفيذي رقم 94-215 من سلطته وأصبحت عمليا أقوى من تلك التي يتمتع بها المدراء التنفيذيون³، أين حدّدت المادة {10} من هذا المرسوم التنفيذي صلاحيات رئيس الدائرة والتي من أهمّها: " الموافقة على مداوات وقرارات تسيير مستخدمي البلدية ما عدا تلك المتعلقة بحركات التنقل وانهاء المهام اذ يضطلع بمهام التأكد من مشروعية المداوات والقرارات البلدية إداريا مكتب الوصاية البلدية التابع للمصالح التقنية للدائرة، فضلا عن اعلام الوالي بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها"⁴.

ب. الأمين العام للبلدية واطاراتها:

لقد نصّ المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المتضمن القانون الخاص بالعمّال المنتمين الى قطاع البلديات، أين ضمن نصوصه مهام الأمين العام للبلدية التي تمارس بطبيعة

¹ تشكّل الدائرة وسيط اداري بين البلديات والولاية ولا تمثّل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم أو فرع اداري تابع ومساعد للولاية، والهدف من وجود الدائرة التي يغيب فيها وجود المجلس المنتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من طرف المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، اذ تدار الدائرة من طرف رئيس الدائرة بواسطة مرسوم ومصالح إدارية، كما يعدّ رئيس الدائرة تابع ومساعد للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والاعلام والتنسيق بين البلديات.

² القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {100}.

³ المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، السنة الواحدة والثلاثون، 27 جويلية 1994.

⁴ المرجع نفسه، المادة {10}.

الحال تحت سلطة رئيس البلدية: "يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي: جميع مسائل الإدارة العامة والقيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، القيام بتنفيذ المداولات وتبليغ محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية أما على سبيل الاخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة، تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها، ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية"¹.

2. الفواعل الرسمية وفقا للمنصب السياسي:

تتمثل في رئيس البلدية وأعضاء كل من المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس التنفيذي، وقد أتاح القانون البلدي رقم 10-11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي اختيار أعضاء المجلس التنفيذي حين نصّ على أنه: "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان(02) أو عدّة نواب الرئيس"²، حيث يعرض قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال خمسة عشر يوما (15يوم) على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي³.

الفرع الثاني الفواعل غير الرسمية:

لا تقتصر عملية رسم السياسة العامة المحلية للبلدية على الأطراف المباشرة أو الرسمية التي خولتها الأطر القانونية والنصوص التنظيمية مهمّة الاضطلاع بتسيير الشأن العام المحلي، بل إنّ عملية بلورة السياسة المحلية للبلدية باعتبارها نواة نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر يتطلب الدور الفاعل لما أطلق عليها اسم "الأطراف أو الجهات أو الفواعل غير الرسمية أو غير المباشرة" التي تباشر دورها في بلورة مقترحات السياسة المحلية، والتي نحصرها في التالي:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المؤرخ في 02 فيفري 1991، المتضمّن القانون الخاص بالعمّال المنتمين الى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 06، السنة الثامنة والعشرون، 06 فيفري 1991، المادة {119}.

² القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {69}.

³ المرجع نفسه، المادة {70}.

1. الأحزاب السياسية:

عرّف " Raymond Aron " الحزب السياسي على أنّه: "تجمع دائم أو مستمرّ لمجموعة من الأفراد يعملون معا من أجل ممارسة السلطة أي محاولة الوصول اليها والاحتفاظ بها"¹، وعليه عملية بلورة مقترحات السياسة العامة المحلية ليست حكرا على الأحزاب السياسية الحائزة على مقاعد ضمن المجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية بل حتّى الأحزاب السياسية التي توجد خارج السلطة لها دورها في عملية صنع القرار باعتبارها أهمّ متغيّرات النظام السياسي وأبرز مؤسسات المشاركة السياسية والتنشئة السياسية، التجنيد السياسي، تجميع المصالح وتعبئتها والتعبير عن الرأي العام.

2. المجتمع المدني:

يشير مفهوم المجتمع المدني الى جملة المؤسسات السياسية والثقافية والاجتماعية التي تنشط في ميادين مختلفة بشكل مستقل نسبيا عن سلطة الدولة وتراقب وتعمل على عقلنة هيمنة الدولة على المجتمع لأجل تحرير طاقاته²، ويندرج دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر في إطار الانفتاح السياسي والاقتصادي بداية التسعينات من القرن الماضي، حيث له تأثير ومساهمة في عملية بلورة مقترحات السياسة المحليّة باعتباره ركيزة من ركائز التنمية المحليّة والمبادرة المحليّة الفاعلة.

من جهة أخرى حرصا على تكريس الديمقراطية المحليّة في إطار التسيير الجوّاري يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلّما اقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محليّة وكل خبير أو كل ممثل جمعية محليّة معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم او طبيعة نشاطهم³، كما أنّه يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي

¹ بوريش رياض ومفيدة مقورة، "دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1997-2017 دراسة في الاختصاص التشريعي"، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، المجلد 07، العدد 01، 03 فيفري 2020، ص81.

² عادل اتران، "التنمية المحلية في الجزائر دراسة في الفواعل والمحدّات"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017، ص 397.

³ القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {13}.

البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته¹.

3. المواطن المحلي:

نظّم قانون البلدية رقم 10-11 طبيعة الدور الممكن أن يؤديه المواطن المحلي في عملية صنع القرار المحلي، حيث ورد ذلك تحديداً ضمن الباب الثالث من القسم الأول والذي جاء بعنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، ووفقاً لذلك فالبلدية تجسّد الإطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري حيث يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين، فضلاً عن وضع إطار ملائم للمبادرات المحليّة التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثّهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم²، وفيما يلي الشكل الموالي يفصّل في فواعل السياسة المحليّة وسبل تفعيل دورها في عملية صنع القرار:

¹ المرجع نفسه، المادة {14}.

² القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المواد {11}، {12}.

الشكل رقم 02-04: يبين آليات تفعيل دور فواعل السياسة العامة المحليّة:



السياسة المحلية = محصلة تفاعل ديناميكي بين الفواعل المباشرة والفواعل غير المباشرة

المصدر: من اعداد الأستاذة

المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة المالية للبلدية:

بطبيعة الحال مادام أنّ الدراسة سلّطت الضوء على فواعل السياسة المحلية فكان لزاما الكشف عن أهم الخطوات الإجرائية الكفيلة ببلورة القرارات المحليّة تحديدا من خلال دراسة كيفية رسم السياسة المالية للبلدية أي التسيير المالي للبلدية بالاستناد على الفروع الموالية، لكن قبل ذلك وجب تعريف الميزانية بشكل عام حتّى تسهل عملية اجراء التحليل الموضوعي:

يقصد "بالميزانية": "البيان المالي أو الخطة المالية أو تقدير تفضيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد"¹، وتعتبر الميزانية العامة من أهمّ محدّدات المالية العامة الى جانب النفقة العامة والإيرادات العامة، ووفقا لذلك فهي البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي، أي هي ذلك التنظيم المالي الذي يقابل بين النفقة العامة والإيرادات العامة وتحديد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، فالميزانية عموما هي عبارة عن خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تمّ الترخيص بها من السلطة التشريعية.

أمّا فيما يخص ميزانية البلدية فقد نظمّ وفصّل في ذلك القانون البلدي رقم 10-11 حين عرّفها على أنّها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"²، حيث تتكوّن ميزانية البلدية من قسمين رئيسيين: قسم للتسيير وقسم للتجهيز والاستثمار وكل قسم ينطوي على إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا³.

على اعتبار أنّ استقلالية المجالس المحلية المنتخبة تتوقف على مدى القدرة على التمويل المالي الذاتي أو ما يعرف "بالتمويل المحلي" والذي يقصد به ضرورة توافر وكفاية الموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية وإيرادات خارجية لميزانية البلدية لتحقيق التنمية المنشودة، ففيما تتمثل طبيعة الموارد المالية المعتمدة لبلورة ميزانية البلدية علما أنّ البلدية

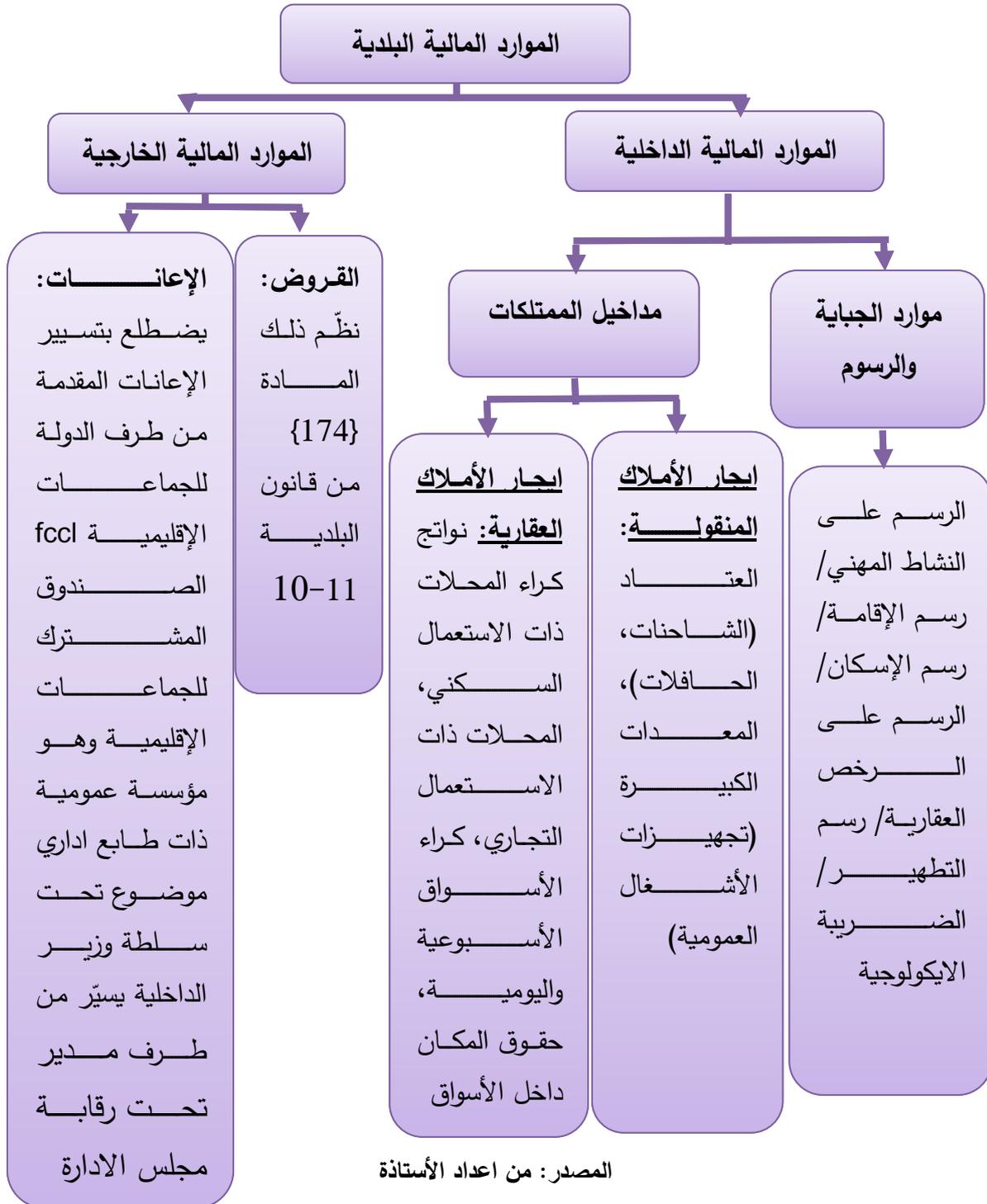
¹ مرزوقي عمار، "تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثاني، ديسمبر 2012، ص- ص: 98-97.

² القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {176}.

³ المرجع نفسه، المادة {179}.

مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتألف من أربعة أصناف (04): حصيلة الجباية المحلية والرسوم التي تغطي نسبة 90% من جملة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية، مداخيل الممتلكات، الإعانات، القروض¹، والشكل الموالي يبيّن ذلك:

الشكل رقم 02-05: يبيّن الموارد المالية اللازمة لإعداد السياسة المحلية:



¹ القانون رقم 10-11، مرجع سبق ذكره، المادة {170}.

الفرع الأول: تكوين الميزانية:

تعدّ مرحلة "تكوين الميزانية مرحلة هامة باعتبارها تتضمن موازنة بين قسم التسيير والتجهيز والاستثمار علما أن كل قسم يحتوي على إيرادات ونفقات¹، حيث تنطوي على ثلاث (03) خطوات إجرائية:

أ. اعداد الميزانية:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد الميزانية ويقدمها الى المجلس الشعبي البلدي، أمّا العمل المادي المتعلّق بهذا الاعداد فتتكفل به المصالح البلدية بالتحديد قسم البلدية على الرغم من أنّه في بعض البلديات الصغيرة والمتوسطة يضطلع بهذه المهمة الأمين العام فقط، حيث تحتاج هذه الخطوة (اعداد الميزانية) الى الالمام بكل المعلومات الضرورية التي يجب على المصالح البلدية المعنية توفيرها لرئيس البلدية، اذ في كثير من الأحيان تتطلب الاتصال بالمصالح الخارجية بغرض الاستبيان والتشاور مثل: مصالح الولاية، الارادات الجبائية، الأشغال العمومية²، وبناءا على المعلومات المحصّلة يتم احتساب توقعات المداخيل والنفقات بالنسبة لسنة معيّنة ويتم تصنيفها في أبواب Rubrique وفق ما تقضي به مدوّنة الميزانية³.

ب. التصويت على الميزانية:

نظم مسألة التصويت على ميزانية البلدية وضبطها الفرع الأول من القسم الرابع من الباب الأول من القانون البلدي 10-11 أين يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس

¹ مرزوقي عمار، مرجع سبق ذكره، ص 100.

² حمدي معمر، "إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية بالإشارة الى حالة ميزانية البلديات"، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، 2018، ص 85.

³ يتم اعداد مدوّنة ميزانية البلدية وفق الأطر الاجرائية الآتية: تقييم المداخيل: حيث يجب تقييم المداخيل حتى يمكن إبقاء النفقات في الحدود الموضوعة على أساس هذا التقييم أي محاولة إضفاء التوازن بين نفقات البلدية ومداخيلها (مداخيل أملاك البلدية، ناتج الخدمات المقدمة، مداخيل الضرائب المحصّلة)، ثم تقييم النفقات والتي تنقسم الى نفقات إجبارية ونفقات اختيارية، اذ تشمل الأولي نفقات وأجور الموظفين وكذا صيانة مقرّات البلدية: بنايات، تجهيز، ماء، غاز، كهرباء، كما تنطوي على نفقات الكتب، الطبع، حفظ الأرشيف، حيث يمكن للوالي ادماج هذه النفقات تلقائيا في حالة ما اذا لم يصوّت عليها المجلس الشعبي البلدي، في حين تشير الثانية الى جملة النفقات التي تندمج في الميزانية بمبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط على أن لا تتعارض مع القوانين والتنظيمات وأن تهدف الى خدمة المصلحة العمومية.

المجلس الشعبي البلدي اعداد مشروع الميزانية، ثم يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي المشروع للمصادقة عليه، ليصوّت المجلس على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويصوّت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها¹.

ت. التصديق على الميزانية:

بعد التصويت على الميزانية من طرف المجلس البلدي تحال للإدارة الوصية للتصويت عليها وقد عالج ذلك بطبيعة الحال القانون البلدي حين نصّ على أنّ لا يمكن المصادقة على الميزانية اذا لم تكن متوازنة أو اذا لم تنص على النفقات الاجبارية، وفي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي عليها وهي غير متوازنة فإنّ الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر يوما (15يوم) التي تلي استلامها الى الرئيس لإخضاعها لمداولات ثانية خلال عشرة أيام (10أيام)، حيث يتم اصدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي اذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الاجبارية، واذا لم يتم التصويت عليها ضمن الشروط المنصوص عليها خلال ثمانية أيام (08أيام) تضبط تلقائيا من طرف الوالي².

الفرع الثاني: تنفيذ الميزانية:

تقيّد نفقات البلدية في الميزانية وبهذا لا يمكن اجراء أيّ انفاق مالم ترصد له الاعتمادات الخاصة من طرف المجلس الشعبي البلدي، اذ لا يتم تنفيذ الميزانية الا بعد التصويت عليها من قبل أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومصادقة الإدارة الوصية حيث يجري التنفيذ وفق مجموعتين من العمليات: عمليات إدارية وعمليات مالية محاسبية، وعلى اعتبار أنّ تنفيذ ميزانية البلدية لكونها ميزانية عمومية فهي تخضع لمبادئ المالية العامة التي تقوم على الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، اذ يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف يقوم بإعداد الحساب الإداري، في حين أمين

¹ القانون رقم 10_11، مرجع سبق ذكره، المواد {180}، {181}.

² المرجع نفسه، المادة {183}.

الخبزينة هو المحاسب العمومي الذي تسند له مهمة انجاز واعداد حساب التسيير¹، وقد نظم هذه المسألة (اجراء تنفيذ الميزانية) قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21².

الفرع الثالث: الرقابة على الميزانية:

حرصا على السير الحسن للمصالح العامة وعدم تجاوز الاعتمادات المتوفرة في الانفاق كان لا بد من مراجعة مستندات الصرف في إطار ما يعرف بالرقابة المالية المحلية والتي تمارس على مستويين:

1. رقابة داخلية: يطلق عليها الرقابة السابقة أي القبلية تخص النفقات بالدرجة الأولى وتمارس من داخل التنظيم بواسطة أجهزة خاصة بذلك والمتمثلة في كل من: المحاسب العمومي، المجلس الشعبي البلدي، السلطة الوصية³.

2. رقابة خارجية: تعرف كذلك بالرقابة البعدية أي عقب تنفيذ الميزانية تمارس على ميزانية المجالس الشعبية البلدية من خارجها، فهي رقابة تخص النفقات ومدى توافر الاعتمادات ومراقبة صرف هذه الأخيرة وكذا مراجعة العمليات الحسابية المالية والإدارية، حيث تمارس من طرف مجلس المحاسبة (رقابة قضائية) والمفتشين الماليين (رقابة إدارية)⁴.

المطلب الثالث: آليات تفعيل الأداء المحلي:

تشبيد تنمية محلية مستدامة تخدم الأجيال الراهنة وتحافظ على نصيب الأجيال المقبلة يرتبها ويرتبط الى حد كبير بمستوى الأداء المحلي للجماعات الإقليمية وهو بدوره ما يقتضي إعادة النظر في الوضع القائم وتكريس جملة من الإصلاحات العميقة التي تمس مختلف القطاعات على النحو الآتي:

¹ محمد مسعى، المحاسبة العمومية، الجزائر: دار الهدى، 2003، ص-ص: 84-94.

² القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 15 أوت 1990، المواد {19}، {22}.

³ دحمان سمراني وهشام بن حميدة، "الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الانفاق العام"، مجلة المعارف، العدد 23، ديسمبر 2017، ص 254.

⁴ المرجع نفسه، ص 255.

- إعادة النظر في المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية
- إعادة ضبط صلاحيات ومهام الجماعات الإقليمية على اعتبار أنها غير محدّدة على نحو تام.
- تشجيع الاستثمار المحلي على اعتبار التنمية الاقتصادية المحليّة تتطلب حجم كبير من الاستثمارات، هذا من جهة ومن جهة أخرى الضريبة المحليّة مصدرها الأول الأنشطة الاقتصادية المحليّة.
- "تحسين مردودية الجباية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي وإشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي.
- ضرورة زيادة الاهتمام بالبحث في إصلاحات المالية المحلية وتوفير التمويل الضروري لتصحيح العجز في ميزانية البلديات
- دعم مشاركة المجتمع والقطاع الخاص في برامج تطوير برامج التنمية المحلية
- ضرورة إعطاء مرونة واستقلالية كبيرة لعمل البلديات"¹.
- إعادة حصة النظر في الحصة المالية المخصصة للجماعات المحلية وذلك من خلال تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية.
- البحث عن التوازن في نسب الضريبة والرسوم العائدة محلياً بشكل جزئي مقارنة بالنسب العائدة للدولة.
- مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي من خلال رصد آليات فعالة لتحصيل المداخيل غير الخاضعة للضريبة.
- الاستقطاب الجيد لموظفي الجماعات الإقليمية لإضفاء الكفاءة على الأداء المحلي.
- ترشيد النفقات العمومية وذلك من خلال عقلنة خيارات الميزانية وتفعيل دور الأجهزة الرقابية على أموال الجماعات المحلية.
- الإشراف الفاعل لمنظمات المجتمع المدني في بلورة مقترحات السياسة المحلية.

¹ حمدي معمر، مرجع سبق ذكره، ص-ص: 92-93.

المبحث الرابع: بعض النماذج حول نظم الإدارة المحلية:

بعد التطرق لدراسة تجربة الإدارة المحلية بالجزائر والوقوف عند أهم المعوقات العملية الكامنة وراء تذبذب مستوى الأداء المحلي للجماعات الإقليمية خصوصا وأنها من حيث المبدأ والمسؤولية تضطلع بمهمة إدارة التنمية المحلية، رصد المبحث الثاني بعض التجارب في مجال الإدارة المحلية والتي يمكن أن الاستفادة منها من خلال استقاء أهم الآليات والسبل الكفيلة بتجاوز المطبات وتفعيل عجلة التنمية المحلية المستدامة استنادا على مؤهلات الحكم المحلي الراشد، هي نقاط وأخرى عالجتها المطالب الموالية على الترتيب:

المطلب الأول: الإدارة المحلية في فرنسا:

خصّ هذا الجزء تسليط الضوء على التجربة الفرنسية في مجال تشييد نظام الإدارة المحلية وذلك من خلال الفرعين المواليين:

الفرع الأول: ارهاصات تأسيس نظام الإدارة المحلية بفرنسا:

فيما يلي رصد الى أهم الخطوات والمراحل التي مرّ بها تأسيس الإدارة المحلية في فرنسا:

➤ يعود تأسيس نظام الإدارة المحلية الفرنسية الى ما قبل الثورة الفرنسية لعام 1789، أين تواجدت برلمانات إقليمية تقوم بسنّ التشريعات المحليّة وكذا جباية بعض الضرائب وفضّ النزاعات، حيث أنّ أعضائها منتخبون بشكل مباشر بواسطة الشعب وهم مسؤولون أمام الشعب¹.

➤ عقب ثورة 1789 تمّ تقسيم الجمهورية الأولى للبلاد الى أقاليم حيث تدير هذه الأقاليم مجالس محلية لتمنح لهذه المجالس عام 1884 الاختصاص العام في المسائل ذات الطابع المحليّ.

¹ بورنان عمر، نظام الإدارة المحلية، محاضرات منشورة لملقاء على طلببة السنة أولى ماستر علوم سياسية، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة المسيلة، 2020-2021، ص 20، على الموقع <http://virtuelcampus.univ-msila.dz>

➤ خلال التعديل الذي جرى عام 1982 والذي انجر عنه صدور القانون رقم 213 من نفس السنة تمّ منح الأقاليم الشخصية الى جانب المحافظات والبلديات، هذا من جهة ومن جهة أخرى يعد هذا القانون القاعدة الأساسية للبنية الهيكلية لنظام توسيع اختصاصات الجماعات الترابية بفرنسا¹.

الفرع الثاني: هيكل نظام الإدارة المحلية بفرنسا:

تتألف أجهزة الإدارة المحلية الفرنسية من ثلاث (03) مستويات أو هيئات رئيسية²: "مجلس الأقاليم، مجلس المحافظة أو ما يعرف بالجمعية التداولية *Assemblée délibérante* *conseil départemental* حيث يتم انتخاب هذا المجلس بالاقتراع العام السري والمباشر لمدة 06 سنوات، المجلس البلدي"، وفيما يلي الشكل الموالي يوضّح ذلك:

¹ نبيه محمد، الجهوية بين اللامركزية واللامركزية، دم ن: ددن، الطبعة الأولى، 2019، ص 107.

² عبد الرحمن جمعة إبراهيم التركي، رقابة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية دراسة مقارنة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2017، ص-ص: 30-36.

الشكل رقم 02-06: يوضح مستويات الإدارة المحلية بفرنسا:

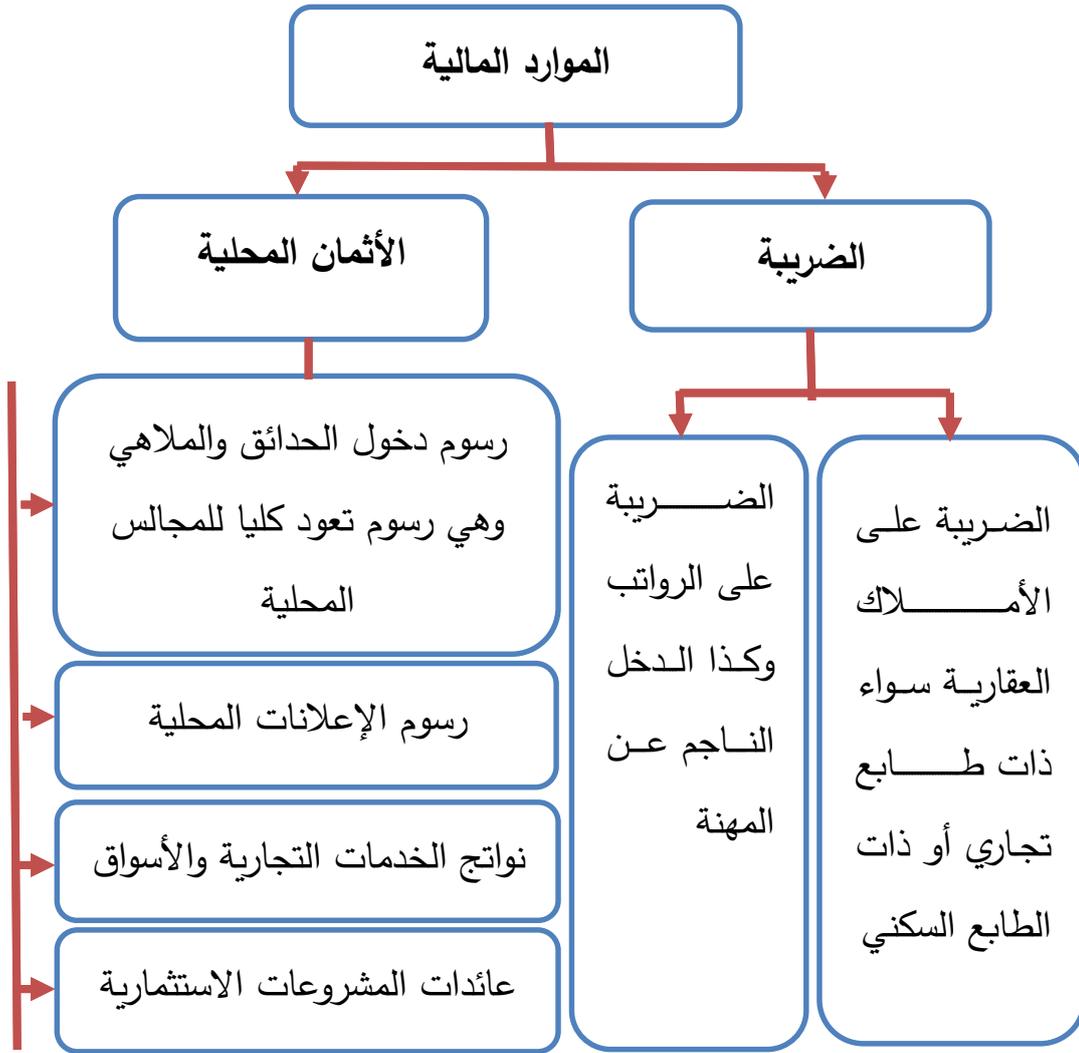


المصدر: من اعداد الأستاذة بالاعتماد على سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، القاهرة: المركز القومي للاصدارات القانونية، 2014، ص 378.

الفرع الثالث: الموارد المالية لنظام الادارة المحلية الفرنسية:

فيما يلي عرض لأهم الموارد المالية التي تعتمد عليها المجالس المحلية الفرنسية في تسيير شؤونها المحلية:

الشكل رقم 02-07: يوضح طبيعة الموارد المالية للمجالس المحلية:



المصدر: من اعداد الأستاذة بالاعتماد على نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي، "الإدارة المحلية في النظم المقارنة"، مجلة القانون، المجلد 08، العدد 02، 2019، ص-ص: 73-74.

الفرع الرابع: النظام الرقابي المطبق على الهيئات المحلية الفرنسية:

تتمتع الهيئات المحلية الفرنسية بالاختصاص الكامل في الشأن المحلي، فاختصاصاتها ذات طابع محلي محض الأمر الذي يجعل نظام الرقابة شديد ويمكن القول أنها مرّت بمرحلتين¹: "

1. المرحلة الأولى: تعرف بمرحلة الرقابة الإدارية الشديدة: قبل القانون رقم 213 عام 1982.

2. المرحلة الثانية: تعرف بمرحلة رقابة القضاء العادي: بعد القانون رقم 213 لعام 1982.

بالنسبة للرقابة الإدارية الشديدة سادت في المرحلة الأولى أي قبل قانون رقم 213 لعام 1982، حيث تم مزاولتها من طرف ثلاث سلطات (03)²: "

1. تشريعية: تباشر رقابتها من خلال انشاؤها الهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي كما يحق لها أن تعدّل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم.

2. القضاء: يتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية، فيكون اختصاص القضاء الإداري عادة الفصل في المنازعات التي تكون الهيئات المحلية فيها.

3. الحكومة: أي السلطة المركزية لها حق إيقاف أو عزل أعضاء المجالس المحلية أو حق حلّ المجالس المحلية وفقاً لما يطلبه القانون.

بالاستناد لما سلف ذكره يتبين أنّ النظام الرقابي المطبق يشمل³: "

1. الرقابة على الهيئات: تتمثل في مشاركة الحكومة في تعيين في أعضاء المجالس المحلية إضافة إلى الأعضاء المنتخبين، كما تشرف على تأديب الأعضاء المخالفين، وإذا اقتضت المصلحة لها أن تحلّ المجلس بأكمله.

¹ نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي، مرجع سبق ذكره، ص 74.

² محمد نور أكرم صوفي، "أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها نماذج عملية ومحلية"، ورقة بحثية مقدمة خلال الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، أغسطس 2003، ص 19.

2. الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: تكون بواسطة التصديق على أعمال الهيئات المحلية حتى تكون نافذة كما لها صلاحيات إعطاء الأذن بممارسة نشاط من عدمه، وإذا اقتضت الضرورة يمكن أن تحل محل الهيئات المحلية (السلطة المركزية يمكن لها أن تحل محل الهيئات المحلية)".

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في بريطانيا:

يختلف تشكيل وتنظيم الوحدات المحلية ببريطانيا عما هو سائد في فرنسا سواء من حيث اختلاف المرجعية القانونية التي تسيره أو من حيث التقسيم الإداري المتبع حسب كل إقليم على حدى، وهو ما سيتم التفصيل فيه من خلال الفروع الموالية على الترتيب:

الفرع الأول: الوحدات المحلية في بريطانيا:

يعود تأسيس نظام الإدارة المحلية ببريطانيا الى قانونين أساسيين كان لهما الدور الفاعل في وضع ركائز ودعائم نظام الإدارة المحلية: القانون الصادر عام 1966 والقانون الصادر عام 1972 حيث يعتبر هذا الأخير قانون الحكم المحلي¹، اذ يمكن حصر مستويات السلطات المحلية الى خمس مستويات: مجلس المحافظة (يتراوح تعدادها السكاني بين 13000 مليون ونصف نسمة)، مجلس المنطقة (متوسط السكان 100000 ألف نسمة)، المجلس الحضري (يتراوح عدد السكان ما بين 250000 و300000 ألف نسمة)، مجلس أحادي ومدينة لندن.

يقوم نظام الإدارة المحلية في بريطانيا على مبدأ رئيسي مفاده: قيام السلطات المحلية باستغلال الموارد المحلية وتخطيط وتنظيم وإدارة الأنشطة المحلية، وهو ما يتطلب القدرة على تفهم الاحتياجات المحلية من أنشطة اقتصادية، صحة، تعليم، إسكان، خدمات بصورة تعكس فعالية دور السلطة المحلية على المستوى المحلي مقارنة بالحكومة المركزية²، هذا من جهة ومن جهة أخرى تضطلع الوحدات المحلية في بريطانيا بمجموعة من المهام:

¹ فهمي محمود شكري، نظام الحكم المحلي في بريطانيا وهياكله وسلطاته وإدارته دراسة تطبيقية، لندن: دار الحكمة، 1993، ص 130.

² المرجع نفسه، ص 134.

- أنشطة اقتصادية: وتشمل تحصيل عائدات الرسوم كحقّ الوقوف في الأسواق، مواقف السيارات، أثمان المواصلات.
- خدمات اجتماعية: خدمات التعليم، الخدمات الصحية، الخدمات القاعدية (كالمياه).
- وظائف بيئية: وتشمل الصحة البيئية، التخطيط والطرق السريعة والمواصلات.
- وظائف الحماية: الشرطة ومكافحة الحرائق وحماية المستهلكين.

الفرع الثاني: التمويل المالي للمجالس المحلية في بريطانيا:

يتميّز نظام الإدارة المحلية في بريطانيا ذلك الدعم والتمويل الخارجي من طرف الحكومة حيث تراوحت حجم الإعانات التي تقدّمها ما بين 60% و90%، بالإضافة الى التمويل الداخلي المتمثّل في حصيلّة الرسوم والخدمات الاجتماعية (الصحة، مواقف السيارات، أثمان الخدمات التجارية)¹.

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات المحلية في بريطانيا:

على اعتبار أنّ اختصاصات الهيئات المحلية في بريطانيا تحدّد بنوع من الدقّة وبموجب القانون انجرّ على ذلك ضعف أوجه التداخل بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية على الرغم من ممارسة الرقابة من طرف ثلاث (03) أجهزة²: "

1. البرلمان: بالنسبة للرقابة التي يمارسها على الهيئات المحليّة فيمكن القول أنّه نادرا ما يتدخل للانتقاص من حرية الهيئات اللامركزية الا في حالات منحها اختصاصات جديدة، ومردّد ذلك الى طغيان العرف على القانون في النظام البريطاني.
2. القضاء العادي: يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين من خلال النظر في مدى مشروعية أعمال المجالس المحلية.
3. الحكومة: رقابتها ضئيلة"، حيث يمكن الإشارة الى مظاهر تدخل الحكومة في أعمال الهيئات المحلية³: "

¹ محمد على الخاليلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دم ن: دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2009، ص-ص: 109-110.

² خالد الزغبى، أنواع عضوية المجالس المحلية دراسة مقارنة، الأردن: ددن، 2005، ص 183.

³ المرجع نفسه، ص184.

أ. في حالة خروج الهيئات المحلية عن مزاولة الاختصاصات المسندة لها وكذا في حالة مخالفتها للقوانين التي تحكمها أين يمكن للحكومة المركزية اللجوء الى القضاء العادي لإجبارها على احترام القانون.

ب. تقديم تقاري سنوية للبرلمان حول طبيعة أداء الأجهزة المحلية، إذا أنه بناء على هذه التقارير يرصد البرلمان مكافأة سنوية لحسن الأداء الوظيفي للأجهزة المحلية.

ت. يمكن للحكومة وبناء على تصريح من البرلمان اصدار بعض اللوائح الخاصة بضبط الأمور ذات العلاقة بالهيئات المحلية".

بناء على هذه المعطيات العملية يتبين تقليص لدور السلطة الإدارية في الرقابة على المجالس المحلية، وهو الأمر الذي دفع الى اعتبار هذه المرحلة من الرقابة أنها تجسيد لنظام الحكومة الذاتية.

نظام الحكومة الذاتية ← تقليص درجة الرقابة من طرف السلطة المركزية ← زيادة الاستقلالية في ممارسة الاختصاصات (الاستقلالية المحلية) ← علاقة طردية عكسية.

زوال نظام الحكومة الذاتية ← زيادة درجة الرقابة من طرف السلطة المركزية ← تقليص درجة الاستقلالية في ممارسة الاختصاصات (تراجع حجم الاستقلالية المحلية).

منتصف القرن التاسع عشر (19م) نقطة تحول جذري في تاريخ تأسيس الإدارة المحلية في بريطانيا أين تراجع نظام الحكومة الذاتية لتزداد رقابة الحكومة المركزية مقابل تراجع مستوى الاستقلال المحلي، ومن أهم المؤشرات الدالة على تراجع درجة الاستقلال المحلي:

➤ بلورة هيئات حكومية متخصصة تعمل على تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية للسلطة المركزية.

➤ بروز سلطات مختلفة على الهيئات المحلية كاللوائح الوزارية المفروضة على الهيئات المحلية كمثلاً: سلطة التصديق اللاحق على أعمال المجالس المحلية، سلطة الحلول للمجالس المحلية.

➤ انشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني.

➤ زيادة نسبة المساعدات المالية (الموارد المالية الخارجية) التي تمنحها الدولة للهيئات المحلية التي بلغت حوالي نصف اجمالي موارد الميزانية المحلية.

كلّها مؤشرات وعوامل دفعت الى ظهور نوع جديد من الرقابة الإدارية يعرف "برقابة المنحة" "Control pour la pousse"، وهو الأمر الذي حوّل للسلطة المركزية حقّ متابعة ومراقبة أوجه صرف هذه الموارد المالية المقدّمة للمجالس المحليّة بشكل يؤدي في نهاية المطاف الى الحدّ من الاستقلالية المحليّة.

رقابة المنحة ← تراجع الاستقلالية المحليّة (-) ← زيادة درجة رقابة الحكومة المركزية (+)

المطلب الثالث: الإدارة المحلية في اليابان:

تعتبر اليابان واحدة من أهم الدول سواء على الصعيد الآسيوي أو العالمي من حيث عراقلة تجربة الإدارة المحلية وتحولها الى الحكم المحلي، وعليه فيما تكمن خلفيات نجاح التجربة؟

الفرع الأول: الخلفيات التاريخية لنظام الإدارة المحلية في اليابان:

بالعودة الى لتطور نظام الإدارة المحلية الياباني يتبيّن مدى كثرة المحطات التاريخية التي مرّت بها هيكله وتأسيس الوحدات المحلية، وبالتالي سيقصر التحليل على بعض المحطات الهامة التي فعلا جسّدت نقلة نوعية:

➤ تعود خلفيات تأسيس نظام الإدارة المحلية باليابان بالتحديد الى القرن 17م أين كانت الاقطاعية المركزية أول صور البيروقراطية¹، حيث شكّل البعد الثقافي في هذه المرحلة عاملاً هاماً في تشييد الهيكل التنظيمي².

¹ أحمد زهران فرغلي، "فعالية دور الإدارة المحلية في السياسات العامة دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، المجلد العشرون، العدد الثاني، أبريل 2019، ص 277.

² جسّد الانتماء العائلي محدّد هام في تولي الوظائف المحلية وبذلك حلّت الاعتبارات العائلية محلّ الاعتبارات الموضوعية من تخصص وكفاءة مهنية كأساس لتولي الوظائف، ففي هذه الفترة خضع تعيين الموظفين لهيمنة السلطة المركزية، وهو بطبيعة الحال نتيجة حتمية للخصائص الأساسية للثقافة اليابانية المتمثلة في القيم الجماعية في الأداء والالتزام بروح الجماعة واحترام القيادات وغلبة الطابع المحافظ.

- أواخر العقد السادس من القرن التاسع عشر تمّ إقرار مبدأ "الاستقلالية المحلية" الذي جسّد البداية الفعلية والحقيقية للتحوّل من نظام الاقطاعية المركزية، أين تمحور مفهوم الاستقلالية المحلية حول "المدخل الثقافي" المرتكز على "مبدأ الثقة والتواصل بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية"¹.
- أثّرت العولمة على تأسيس نظام الإدارة المحلية الياباني والتي تجلّت معالمها في ذلك الانفتاح الكبير على البيئة الخارجية وهو ما أثر بدوره على تكريس مفهوم اللامركزية الإدارية ليتحوّل فيما بعد للامركزية السياسية.
- صدور دستور 1947 والذي كرّس مجموعة من الإصلاحات الخاصة بنظام الإدارة المحلية باليابان من أهمّها: مبدأ الاستقلالية المحلية كأساس للحكم المحلي².
- عام 1947 صدور "قانون الاستقلالية المحلية" والذي نصّ على انتخاب المجالس المحلية والقيادات المحلية سعياً لتفعيل المبادرة المحلية الفاعلة من خلال تمكين السكّان المحليين من المساهمة في عملية اتخاذ القرارات المحلية المستقلة³.
- 16 يوليو 1999 صدور "قانون اللامركزية الشامل" والذي دخل حيّز التطبيق منذ شهر أبريل سنة 2000، أين انطوى على مجموعة من الركائز الأساسية الخاصة بتكريس نظام الحكم المحلي⁴: "
 - أ. الغاء نظام الوكالة الوظيفية والتي كانت الحكومات المحلية بمقتضاه تقوم بتنفيذ بعض الوظائف بالوكالة عن الحكومة المركزية
 - ب. إعادة النظر في مشاركة الحكومة المركزية عن طريق وضع مبادئ وإجراءات لعملية المشاركة المركزية
 - ت. تفويض السلطة من الحكومة المركزية الى المحافظات والتي بدورها تفوّض السلطات الى المدن الكبيرة ثمّ الى المدن الصغيرة ثمّ القرى".

¹ أحمد زهران فرغلي، مرجع سبق ذكره، 278.

² جابر سعيد عوض، اللامركزية والتنمية في الخبرة الآسيوية، القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، 2011، ص 254.

³ المرجع نفسه، ص 257.

⁴ عبد الخبير محمود عطا، النظام السياسي في اليابان رؤية عربية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1999، ص-ص: 106-108.

الفرع الثاني: واقع الحكم المحلي في اليابان:

يتأثر تنظيم الوحدات المحلية بشكل عام بعدة عوامل منها: طبيعة النظم السياسية السائدة، طبيعة الإدارة المحلية، العوامل الاقتصادية والسياسية والاقتصادية وكذا العامل الديمغرافي، فمثلا: النظم الفدرالية كألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية لها نظام يتكون من أربعة (04) أطر: السلطة الفدرالية المركزية، ولايات شبه مستقلة، وحدات محلية تخدم مساحات جغرافية واسعة، ووحدات محدودة المساحة نسبيا تقدم خدمات للقاطنين بتلك المناطق¹، في حين أنه في النظم الوحودية كاليابان فيتشكّل نظام الحكم المحلي من ثلاث مستويات (03) تتجسّد في كل من: الحكومة المركزية، وحدات محلية تخدم مساحات جغرافية واسعة، ووحدات محلية أساسية أصغر في نطاقها الجغرافي²، ووفقا لذلك يتبيّن أنّ خصوصية الحكم المحلي باليابان تُستمد من تعدد أنواع المحافظات وكذا المدن والوحدات المحلية الأساسية.

من ناحية أخرى يمكن الوقوف عند أهم سمات نظام الإدارة المحلية في اليابان³: "

- غياب الطابع الهرمي بين وحدات الحكم المحلي فالعلاقة بين المحافظة والمحليات الواقعة في نطاقها ليست علاقة تبعية بل تعتبر كل وحدة محلية كيانا قائما بذاته
- ثبات عدد المحافظات ومساحتها ممّا يشير الى وجود تقليد ياباني راسخ وجهته هي التثبيت المطلق لهذا المستوى من مستويات هيكل الإدارة المحلية كتعبير عن الطابع المحافظ للشخصية القومية اليابانية
- مراعاة المرونة ومتطلبات التكيف مع المستجدات واقتصاديات الحجم والفعالية الإدارية بحراك صاعد للهيكل الإداري داخل المحافظات ينجر عنه تنوع الهيكل الإداري للمحافظات واستحداث كيانات إدارية ذات طابع وظيفي خاص".

¹ إبراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999، ص 07.

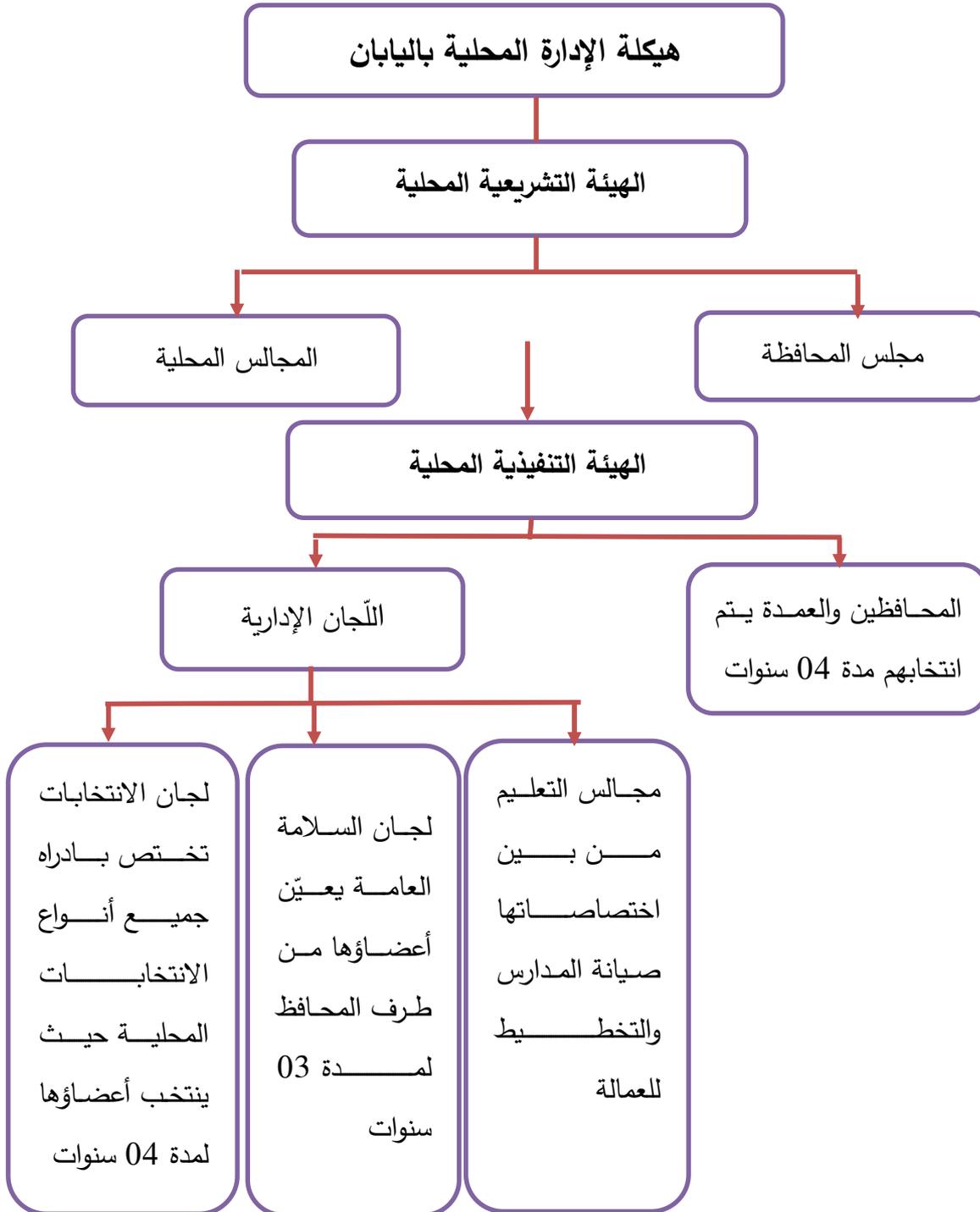
² المرجع نفسه، ص 09.

³ ربيع عبد الرحيم السعداوي، إدارة الحكم المحلي في اليابان، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية مركز البحوث الإدارية لجامعة الدول العربية، 1997، ص-ص: 06-08.

الفرع الثالث: هيكلية الإدارة المحلية في اليابان:

لتوضيح طبيعة هيكلية نظام الإدارة المحلية في اليابان تم تخصيص الشكل التالي:

الشكل رقم 02-08: يبين مستويات الإدارة المحلية في اليابان:



المصدر: من اعداد الأستاذة بالاستناد على: Atsuro sasaki, Local self. Government in Japan, Ministry of internal Affairs and Communications, 2014, p-p: 25-29

المطلب الرابع: الإدارة المحلية في مصر:

دور الإدارة المحلية ومستوى أدائها يختلف حسب الأسلوب الإداري المتبع فماذا عن الإدارة المحلية في مصر؟

الفرع الأول: مراحل تأسيس الإدارة المحلية في مصر:

بالعودة الى مراحل تشييد نظام الإدارة المحلية في مصر يلاحظ أنّ هناك عدّة أحداث بارزة ساهمت بدورها في بلورة الطابع الخاص بالوحدات المحلية بمصر، وعليه من خلال النقاط المالية على الترتيب سوف تتم الإشارة الى أهمّ المحطّات باقتضاب:

➤ يعد المرسوم الذي أصدره "الخديوي إسماعيل" مايو 1883 النواة الأولى لنظام الإدارة المحلية، والذي تضمن انشاء "مجلس نيابي للبلاد ومجالس للمديريات"، وذلك على الرغم من ثانوية الاختصاصات الممنوحة وعدم الاعتراف بمجالس المديريات كشخصية معنوية أو اعتبارية¹.

➤ تجسّد التشييد الفعلي للبلديات عام 1909 من خلال صدور القانون رقم (22) والذي كرّس الاعتراف القانوني بالشخصية المعنوية لمجالس المديريات مع توسيع صلاحياتها بمنحها صلاحيات تصريف أمورها بشكل ذاتي فضلا عن تدعيمها بسلطة فرض بعض الرسوم².

➤ بموجب دستور 1923 حصلت المجالس البلدية على مكانتها الدستورية أي حظيت بما يعرف بالحماية الدستورية، أين تم تحديد اختصاصات المجالس البلدية، وبذلك يعدّ دستور 1923 أول اعتراف دستوري يعترف بالنظام المحلّي، وهو ما نظّمته المادة {132} و{133} من خلال التأكيد على تشكيل جميع مجالس المديريات والبلديات بالانتخاب ومنحها اختصاصات تتعلّق بتنفيذ السياسة العامة المحلية ونشر ميزانيتها وفتح جلساتها أمام المواطنين³.

¹ James B. Mayfield, "Local Government in Egypt Structure Process and The Challenge of Reform", **British Library**, Jull 2003, American University in Cairo Press, 2003, p55.

² محمد عبد الله العربي، "الإدارة المحلية من الوجهتين الادارية والمالية"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الرابع، السنة الثانية عشر، أبريل 1942، 245.

³ المرجع نفسه والصفحة نفسها.

➤ تمت الإشارة الى ما يعرف "بنظام الإدارة المحلية" بموجب القانون رقم (124) لعام 1960 ليتم بمقتضى ذلك تمّ نقل وتحويل المديریات من وزارة الداخلية ونقل وتحويل الإدارة العامة للبلديات من وزارة الشؤون الاجتماعية لتكون هذه الإجراءات نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية المصرية¹، وبموجب ذلك تمّ تحديد²: " "

أ. تحديد هيكل الإدارة المحلية بثلاث مستويات: المحافظة، المدينة، القرية
ب. تشكيل مجلس مشترك مؤلف من التنفيذيين والشعبيين يرأسه رئيس معيّن ووكيل المجلس من الشعبين يحلّ محله الرئيس ويمارس اختصاصاته أثناء غيابه.
ت. تحديد اختصاصات ومهام محدّدة لتلك المجالس."

➤ عام صدر 1971 دستور حيث بموجبه تمّ تقسيم هيكل الإدارة المحليّة الى خمسة (05) مستويات بدلا من ثلاثة حسب ما نصّ عليه القانون لعام 1960 وبذلك تنقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات إدارية تتمتع: الشخصية الاعتبارية، المحافظة، المركز، المدينة، الحيّ، القرية³.

➤ يعدّ القانون رقم 52 لعام 1975 نقلة نوعية وخطوة جدّ إيجابية في تاريخ الإدارة المحلية المصرية بحكم أنّه: " "

أ. فصل بين المجالس المحلية واللجان التنفيذية
ب. نظّم انتخابات لكل من المجالس المحليّة واللجان التنفيذية أكثر وضوحا عن ذي قبل⁴.

➤ بموجب القانون رقم 43 الصادر عام 1979 تم اتخاذ جملة من الإجراءات:
أ. أستبدلت تسمية "المجالس المحلية" بتسمية "المجالس الشعبية المحلية".
ب. إعطاء وحدات الإدارة المحلية الاختصاص الأصيل في انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها.

¹ عثمان خليل، "اللامركزية ونظام مجالس المديریات دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1945، ص 285.

² المرجع نفسه، ص 286.

³ أشرف حسين عطوه، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبى التنظيم الإداري في ضوء المادة {176} من دستور 2014 دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، 2017، ص 275.

⁴ أشرف حسين عطوه، مرجع سبق ذكره، ص 275.

ت. استبدال اللجان التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية بالمجالس التنفيذية¹.

الفرع الثاني: الأداء المحلي في مصر:

يمكن رصد بعض مؤشرات الأداء المحلي من خلال التطرق لواقع الإدارة المحلية خلال هذه الفترة التأسيسية في النقاط الموالية على الترتيب:

➤ منذ بداية تشكيل البلديات في مصر ورغم أنها في كثير من الفترات كانت تشكل بالانتخاب إلا أنّ قياداتها كانت ممثلة وبشكل مباشر للسلطة المركزية فكان رئيس مجلس المديرية يتّأس المديرية وممثل وزارة الداخلية في آن واحد، هذا من جهة ومن جهة أخرى على مستوى المدن شغل منصب مأمور المركز الذي يمثل وزارة الداخلية².

➤ عقب ثورة 23 يوليو 1952 شغل رجال الثورة موقع المحافظ في جميع المحافظات على مستوى القطر، غير أنّ رؤساء المدن والقرى كانوا أغلبيتهم من المدنيين بالإضافة الى العسكريين حيث خضع اختيارهم لمعيار الولاء للثورة³، إلا أنه وفي ظلّ هذه الأوضاع بقيت المشاركة المحلية محدودة خصوصاً وأنها ركيزة من ركائز التنمية المحلية انطلاقاً من تسيير الشؤون العامة بموجب أوامر المحافظ فاتصفت هذه الفترة بهيمنة السلطة المركزية، أمّا على المستوى المحلي فاتسمت الأوضاع بسيطرة العسكريين باعتبارهم هيئة نظامية غير ديمقراطية تتصف بقيادتها بأنها سلطة أمرّة⁴.

➤ الأوضاع السالفة الذكر مكّنت المحافظ من الهيمنة والسيطرة على رجال القوّات المسلّحة والشرطة الذين مثّلوا حوالي 81% والباقي يتوزع ما بين المستشارين والأساتذة الجامعيين وفئة صغيرة من المدنيين⁵، أمّا موقع السكرتير العام للمحافظ وكذا السكرتير المساعد فوصلت نسبة فئة العسكريين الذين يزاولون المهام ويسيطرون

¹ مصطفى عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، القاهرة: دم ن، 2005، ص 104.

² المرجع نفسه والصفحة نفسها.

³ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1965، ص 623.

⁴ محمد ضا رجب، الإدارة المحلية في مصر الواقع والمستقبل، القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والدراسات، 2012.

⁵ كمال المنوفي، اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة، القاهرة: مركز دراسات واستشارة الإدارة العامة، 2001.

على المنصب بحوالي 88%، أمّا بالنسبة لرؤساء المدن والمركز فهيمن عليه العسكريون بنسبة 70% الى 180%.

بناء على ذلك يتضح أنّ هيكله وتسيير الإدارة المحلية في مصر بهذا الشكل ترتب عليه²: "

أ. اختلاف الرؤى والممارسة بين قيادات الإدارة المحلية في المواقع المختلفة ممّا ترتب عليه شخصانية التنمية في المجتمعات المحلية وعدم استقرار القيادات المحلية في مواقعها لفترات تكتمل فيها الأعمال وتتأكد المبادرات.

ب. ضآلة فرص الترقّي لأيّ من العاملين في الوحدات المحلية بكل مستوياتها أو شغل أيّ موقع قيادي داخل هيكل الإدارة المحلية وبالتالي فقدان الدافعية للإنجاز والمبادرة نتيجة لقتل طموح الموظفين.

ت. البطء الشديد في تنمية المجتمعات المحليّة.

ث. تفاقم المشكلات البيئية والخدمية في القرى".

ج. غياب الاستقلالية في تسيير الشّأن المحليّ حيث أنّ الوحدات المحلية لا تدير مواردها بشكل ذاتي نتيجة عدم حصولها عليها في ظلّ استحواذ الحكومة المركزية على الموارد مع إعادة توزيعها، وهو ما حصر دور الهيئات المحلية في إنفاق هذه الموارد المالية وفقاً للقواعد التي تحددها وزارة المالية³.

¹ مصطفى عبد القادر، اللامركزية والتنمية الإدارية، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.

² عدلي حسين، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.

³ المرجع نفسه والصفحة نفسها.

الختامة

الخاتمة:

بناء على مجموع النقاط التي عالجتها مطبوعة المحاضرات الخاصة بمقياس نظم الإدارة المحلية تبين أنه من أسباب ظهور نظم الإدارة المحلية، ازدياد وظائف الدولة وتنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحليّة، فالإدارة المحليّة أكثر إدراكاً للحاجات المحليّة الأمر الذي دفع السلطات العامة إلى أن تعهد بإدارة مرافق محلية لمناطق محدّدة إلى هيئات محلية تشاركها العبء، هذا من جهة ومن جهة أخرى فالاهتمام بدراسة نظم الإدارة المحلية مع تسليط الضوء ولو باقتضاب على بعض النماذج المختلفة يندرج في إطار:

1. الحاجة لتركيز الجهد المحليّ لخدمة أهداف واستراتيجيات مشتركة
 2. حاجة الدول إلى الاستجابة للتطلعات والاحتياجات المشتركة لتقديم الوسيلة التي يمكن عن طريقها التعبير عن الاحتياجات.
- وعليه تشييد تنمية محلية مستدامة يتطلب وجود نظام إدارة محلية فعّال له القدرة على أحداث التغيير الجذري الراديكالي البناء بصيغة تضي في نهاية المطاف إلى وجود برامج تنموية تحمل في طياتها مناصفة بين الأجيال وتكرّس مبدأ تكافؤ الفرص، وبالتالي بلوغ ذلك يستدعي التقيد بالخطوات الإجرائية التالية:

- الإرادة السياسية المألقة للقدرة على التغيير نحو الأفضل من خلال اجراء إصلاحات عميقة تخصّ سواء المنظومة القانونية أو آليات التسيير.
- استقلالية الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها وهو ما يتطلب بدوره القدرة على التمويل الذاتي، فالاستقلالية في ممارسة الاختصاصات أساسها القدرة على توفير الإيرادات المحلية ومن ثمّ تطوير قدرة الهيئات المحلية في صنع القرار والاستجابة للمتطلبات الحقيقية في بيئتها.
- بناء القدرات المحليّة أمر مهماً وأساس لنجاح التنمية المحلية أمر مهمّ وأساس لنجاح التنمية المحلية وذلك من خلال البحث في الإمكانيات البشرية والمادية والثقافية المحليّة وتفعيلها والعمل على تطويرها لإحداث التنمية.

- انفتاح المجتمعات المحلية اذ من الضروري تهيئة الإدارة المحليّة لنوع جديد من الاقتصاد المعتمد على التميّز والخبرة والتخصصية وقدر كبير من المرونة لمسايرة التغيّرات السريعة في الاحتياجات.
- التنمية من أسفل الى أعلى باعتبار هذا النمط التنموي أكثر قدرة على مواجهة التحديات باعتباره يركز على المشاركة الشعبية الفاعلة في بلورة مقترحات السياسة المحلية ما يجعل صنع القرار واسع ويتيح فرصة تحقيق التوافق بين الخيار السياسي والخيار الجماهيري انطلاقا من أنّ القرارات في هذه الحالة نابعة فعلا من صميم البيئة المجتمعية.
- إعادة النظر في المنظومة القانونية الخاصة بالإدارة المحلية خصوصا ما تعلق بالنموذج الجزائري باعتبار الجماعات الإقليمية تشهد عجزا ماليا حال دون النهوض بالتنمية المحلية بالإضافة الى مشاكل أخرى تتخبط فيها أهمّها حجم الصلاحيات غير محدّدة على نحو تام الأمر الذي يؤثر على تسيير الشأن المحليّ وهو ما يتطلّب منح الأولوية اللازمة لتطوير الإدارة المحلية وتشكيلها وفق ما تتطلبه المصالح العامة للمواطنين.
- إعادة النظر في التقسيمات الإدارية الحالية والتي تنقصها مرونة الاستجابة للمتغيّرات المجتمعية والسكانية والاقتصادية المتسارعة.
- تنمية مصادر التمويل المحلية وتنويعها لتفادي مخاطر التقلبات الاقتصادية ممّا يؤثر سلبا على استمرارية برامج التنمية المحليّة.

فهرس الأشكال

والجداول

فهرس الجداول:

| رقم الجدول | عنوانه |
|------------|------------------------------------|
| 02-01 | الخطوات الإجرائية للرقابة الادارية |

فهرس الأشكال:

| رقم الشكل | عنوانه |
|-----------|--|
| 01-01 | الوظائف الأساسية للإدارة المحليّة |
| 01-02 | تطور المنظومة القانونية للبلدية في الجزائر |
| 02-02 | أبعاد التكوين في الموارد البشرية |
| 03-02 | انعكاسات الحوكمة على الأداء المحليّ للجماعات الاقليمية |
| 04-02 | آليات تفعيل دور فواعل السياسة العامة المحليّة |
| 05-02 | الموارد المالية اللّازمة لإعداد السياسة المحليّة |
| 06-02 | مستويات الإدارة المحليّة |
| 07-02 | يوضّح طبيعة الموارد المالية للمجالس المحليّة |
| 08-02 | مستويات الإدارة المحليّة في اليابان |

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: المصادر:

1. الدساتير:

- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نصّ تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، 08 ديسمبر 1996.

- القانون رقم 16_01 المؤرخ في 06 مارس 2016، التعديل الدستوري لعام 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، السنة الثالثة والخمسون، 07 مارس 2016.

2. القوانين:

- القانون رقم 90_08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 1990.

- القانون رقم 90_09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 11 أبريل.

- القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 15 أوت 1990.

- القانون رقم 11_10 المؤرخ في 22 فيفري 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 03 يوليو 2011.

- القانون رقم 12-01، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية، العدد 01، 14 جانفي 2012.

- القانون رقم 12_07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، 29 فيفري 2012.

3. الأمر:

- الأمر رقم 62_16، المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمّن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، الجريدة الرسمية، العدد 07، 1962.
- الأمر رقم 62-16، المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن صلاحيات المحافظ، الجريدة الرسمية، العدد 07، 1962.
- الأمر رقم 67_24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمّن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، 1967.
- الأمر رقم 69_39، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمّن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، 1969.
- الأمر رقم 06_03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، 16 يوليو 2006.

4. المراسيم:

أ. المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمّن احداث المقاطعة الإدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد 29، 31 ماي 2015.

ب. المراسيم التنفيذية:

- المرسوم رقم 63-189، المؤرخ في 16 ماي 1963، المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1963.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المؤرخ في 02 فيفري 1991، المتضمّن القانون الخاص بالعمّال المنتمين الى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 06، السنة الثامنة والعشرون، 06 فيفري 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، السنة الواحدة والثلاثون، 27 جويلية 1994.

- المرسوم التنفيذي رقم 11_334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارات الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، العدد 53، 28 سبتمبر 2011.

المرسوم التنفيذي رقم 15-141، المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 29، 31 ماي 2015.

ثانيا: الكتب:

1. باللغة العربية:

- إبراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999.
- جابر سعيد عوض، اللامركزية والتنمية في الخبرة الآسيوية، القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، 2011.
- حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، الأردن: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.
- خالد الزغبى، أنواع عضوية المجالس المحلية دراسة مقارنة، الأردن: ددن، 2005.
- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها دراسة مقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1984.
- خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظلّ الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2009.
- ربيع عبد الرحيم السعداوي، إدارة الحكم المحلي في اليابان، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1997.

- سامي حسن نجم الحمداني، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، 2014.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، 1986.
- سمير عبد الوهب، دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة دور البلدية، مصر: منشورات المنظمة العربية الإدارية، 2009.
- سنان الموسوي، الإدارة المعاصرة الأصول والتطبيقات، عمان: دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- سيد هوارى، التنظيم، القاهرة: عين شمس، الطبعة الخامسة، 1992.
- عبد الباسط محمد الحسن، التنمية الاجتماعية، مصر: مكتبة الوهبة، 1977.
- عبد الرحمن جمعة إبراهيم التركي، رقابة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية دراسة مقارنة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2017.
- عبد الفتاح بوخمخ، تسيير الموارد البشرية مفاهيم أساسية وحالات تطبيقية، عين ميله: دار الهدى، 2018.
- عبيد الخبير محمود عطا، النظام السياسي في اليابان رؤية عربية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1999.
- عدلي حسين، اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
- علي عباس، أساسيات علم الإدارة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 2004.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.

- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1974.
- فايز الزغبى ومحمد إبراهيم عبيدات، أساسيات الإدارة الحديثة، عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- فهمي محمود شكري، نظام الحكم المحلي في بريطانيا هياكله سلطاته وادارته دراسة تطبيقية، لندن: دار الحكمة، 1993.
- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دم ن: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1997.
- كما المنوفي، اللامركزية والتنمية المحلية في ضوء التطورات المعاصرة، القاهرة: مركز دراسات واستشارة الإدارة العامة، 2001.
- محمد الأشرم، محاضرات في المجتمع الريفي، سوريا: منشورات حلب، 1976.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.
- محمد رضا رجب، الإدارة المحلية في مصر الواقع والمستقبل، القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والدراسات، 2012.
- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة: دار العلوم، 2004.
- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دم ن: دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2009.
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1965.
- محمد كامل ليلي، الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، د س ن.

- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للتنمية المحلية، 2003.
- محمد مسعى، المحاسبة العمومية، الجزائر: دار الهدى، 2003.
- محمد مهن العلي، الوجيز في الإدارة العامة، جدة: الدار السعودية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1984.
- محمود الزيفي جمعة، دور المواطن والبلدية في خدمة المدينة، المملكة العربية السعودية: مؤتمر البلديات، 1984.
- محمود الطعمانة محمد وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، 2005.
- مذكور إبراهيم، معجم العلوم الاجتماعية، مصر: الهيئة العامة للكتاب، 1975.
- مصطفى عبد القادر، اللامركزية والتنمية الإدارية، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
- مصطفى عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، القاهرة: دم ن، 2005.
- منال طلعت محمود، أساسيات علم الإدارة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث الطبعة الأولى، 2003.
- ناصر لباد، القانون الإداري والتنظيم الإداري، الجزائر: مطبوعات EPEIWI، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2001.
- ناصر لباد، القانون الإداري، دم ن: ددن، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 2005.
- نبيه محمد، الجهوية بين اللامركزية واللامركزية، دم ن: ددن، الطبعة الأولى، 2019.

2. باللغة الأجنبية:

- Atsuro sasaki, Local self. **Government in Japan**, Ministry of internal Affairs and communications, 2014, p-p: 25-29.
- Henry Fayol, **Administration industrielle et Générale**, Paris, dunod, 1918.
- M. Valine, **Droit Administratif**, 9eme edition, sercy, Paris, 1963.
- Roger Aim, **L'essentiel de la theorie des organisations**, y Edition, Gulino Paris, 2010.
- Siege, Lane, **Personnel and organizational psychology**, Ornatrio, Richard d. Irwin, 1982.

ثالثا: المقالات:

1. باللغة العربية:

- أحمد باي ورؤوف هوشات، "المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد العاشر، جانفي 2017.
- أحمد زهران فرغلي، "فعالية دور الإدارة المحلية في السياسات العامة دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، المجلد العشرون، العدد الثاني، أفريل 2019.
- أشرف حسين عطوه، "نظام الإدارة المحلية بين أسلوبَي التنظيم الإداري في ضوء المادة {176} من دستور 2014 دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، 2017.
- باديس بن حدة، " آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد العاشر، جانفي 2017.
- بوريش رياض ومفيدة مقورة، "دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1997-2017 دراسة في الاختصاص التشريعي"، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، المجلد 07، العدد 01، 03 فيفري 2020.
- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، العدد 26، جوان 2010.
- حمدي معمر، "إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز ميزانية الجماعات المحلية بالإشارة الى حالة ميزانية البلديات"، مجلة الاقتصاد والمالية، المجلد 04، العدد 02، 2018.

- دحمان سمراني وهشام بن حميدة، "الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الانفاق العام"، مجلة المعارف، العدد 23، ديسمبر 2017.
- عادل اتزران، "التنمية المحلية في الجزائر دراسة في الفواعل والمحددات"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017.
- فاطمة الزهراء مغبر وسمير طاهر، "الإدارة المحلية في الجزائر ومساهماتها في التنمية المحلية - عرض لتجربة بلدية الغزوات بولاية تلمسان -"، مجلة دفاتر MECAS، العدد 11، ديسمبر 2015 .
- فريجات إسماعيل، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جانفي 2016.
- لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 07، فيفري 2005.
- لدعش سليمة، " دور المجالس المحلية المنتخبة في إدارة التنمية المحلية بالجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 07، العدد 21، 2015.
- محمد عبد الله العربي، "الإدارة المحلية من الوجهتين الإدارية والمالية"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الرابع، السنة الثانية عشر، أبريل 1942.
- مرزوقي عمار، "تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثاني، ديسمبر 2012.
- مسعود شيهب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
- مصطفى عوفي والصالح ساكري، " تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر المفهوم والنشأة"، مجلة الاحياء، المجلد 11 العدد 02، 2009.

- ناصر لباد، "الإدارة المحلية لنظام عدم التركيز"، مجلة فكر ومجتمع، العدد 18، أكتوبر 2013.

- نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي، "الإدارة المحليّة في النظم المقارنة"، مجلة القانون، المجلد 08، العدد 02، 2019.

- يونس قرواط، " المقومات الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر بين الواقع والمأمول"، مجلة الاقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، المجلد 02، العدد 01، ديسمبر 2019.

2. بالغة الأجنبية:

-James B. Mayfield, "Local Government in Egypt Structure Process and the Challenge of Reform", British Library, Jul 2003, American University in Cairo Press, 2003.

رابعاً: الملتقيات:

- بو خدوني وهيبة، "آليات تطبيق مبادئ الحوكمة وتطوير الإدارة المحلية الجزائرية"، مداخلة ملقاة خلال الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية، يومي 07 و08 ديسمبر 2015.

- حسام قضيبي، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، مداخلة مقدمة خلال المؤتمر العربي الإقليمي حول تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر 2000.

- عاشور كتوش، " الحوكمة المحلية ومتطلبات تحقيقها على ضوء تجربة أوكرانيا"، مداخلة ملقاة خلال الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية، يومي 07 و08 ديسمبر 2015.

- عبد الرزاق الشخلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية دراسة مقارنة"، ورقة بحثية مقدمة للندوة حول العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بيروت: المعهد العربي للإنماء، 2002.

- عبد القادر بوخمخ، نظريات الفكر الإداري تطور وتباين أم تنوع وتكامل، ورقة بحثية مقدمة خلال الملتقى الدولي حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، 15-17 ديسمبر 2012.

- محمد بن سعيد وبسمة نزار، "آليات تطبيق مبادئ الحوكمة وتطوير إدارة الجماعات المحلية"، مداخلة مقدمة خلال الملتقى الدولي حول الحوكمة والتنمية المحلية، يومي 07 و08 ديسمبر 2015.

- محمد نور أكرم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية"، ورقة بحثية مقدمة خلال الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، أغسطس 2003.

خامسا: الأطروحات:

- عثمان خليل، "اللامركزية ونظام مجالس المديرية دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1945.

سادسا: المواقع الالكترونية:

- بورنان عمر، "نظام الإدارة المحلية"، محاضرات منشورة ملقاة على طلبة السنة أولى ماستر علوم سياسية، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة المسيلة، 2020-2021، بالموقع: <http://virtuelcampus.univ-msila.dz>

الفهرس

| الصفحة | المحتوى |
|--------|--|
| | تمهيد حول الوحدة المقياسية خطة الدراسة مقدمة |
| 04 | الفصل الأول: مدخل مفاهيمي |
| 04 | المبحث الأول: مفهوم الإدارة |
| 04 | المطلب الأول: التعريف بالإدارة |
| 04 | الفرع الأول: التعريف اللغوي |
| 05 | الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي |
| 05 | المطلب الثاني: وظائف الإدارة المحلية |
| 07 | المطلب الثالث: أهم النظريات المفسرة للظاهرة الادارية |
| 07 | الفرع الأول: النظريات الكلاسيكية |
| 09 | الفرع الثاني: المدارس الحديثة |
| 10 | المبحث الثاني: مفهوم الإدارة المحليّة |
| 10 | المطلب الأول: التعريف بالإدارة المحلية والمفاهيم ذات الصلة |
| 11 | الفرع الأول: اللامركزية الادارية |
| 11 | الفرع الثاني: اللامركزية السياسية |
| 11 | الفرع الثالث: الحكومة المحليّة |
| 11 | الفرع الرابع: الحكم المحلي |
| 12 | الفرع الخامس: الحوكمة المحليّة |
| 12 | الفرع السادس: التنمية المحليّة |
| 13 | الفرع السابع: الجماعات الاقليمية |
| 13 | الفرع الثامن: المجتمع المحلي |
| 15 | المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحليّة |

| | |
|----|--|
| 15 | الفرع الأول: الشخصية المعنوية |
| 15 | الفرع الثاني: الاستقلالية |
| 16 | الفرع الثالث: قيام مجالس محلية منتخبة |
| 16 | الفرع الرابع: تمتع المجالس المنتخبة بالاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية |
| 17 | المطلب الثالث: وظائف الإدارة المحلية |
| 18 | المطلب الرابع: المشاكل التي تواجه الأداء الوظيفي للإدارة المحلية |
| 20 | المبحث الثالث: أساليب تنظيم الإدارة المحلية |
| 20 | المطلب الأول: أسلوب الدمج الكلي للهيئات المحلية |
| 21 | المطلب الثاني: أسلوب الدمج الجزئي للهيئات المحلية |
| 22 | المطلب الثالث: أسلوب الفصل الكلي للهيئات المحلية |
| 23 | المطلب الرابع: أسلوب الفصل الجزئي للهيئات المحلية |
| 24 | المبحث الرابع: الرقابة الادارية |
| 24 | المطلب الأول: التعريف بالرقابة الادارية |
| 24 | الفرع الأول: التعريف اللغوي |
| 24 | الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي |
| 25 | المطلب الثاني: مستلزمات الرقابة الادارية |
| 27 | المطلب الثالث: أنواع الرقابة الادارية |
| 29 | المطلب الرابع: خصائص وأهداف الرقابة الادارية |
| 29 | الفرع الأول: خصائص الرقابة الادارية |
| 31 | الفرع الثاني: أهداف الرقابة الادارية |
| 34 | الفصل الثاني: واقع الإدارة المحلية في الجزائر |
| 34 | المبحث الأول: مستلزمات الإدارة المحلية ومؤسساتها الأساسية |
| 35 | المطلب الأول: الولاية في الجزائر |
| 35 | الفرع الأول: التعريف بالولاية |

| | |
|----|---|
| 37 | الفرع الثاني: أهمّ المستويات التنظيمية للبلدية |
| 38 | المطلب الثاني: البلدية بالجزائر |
| 38 | الفرع الأول: التعريف بالبلدية |
| 42 | الفرع الثاني: أهمّ المستويات التنظيمية للبلدية |
| 43 | المطلب الثالث: البلدية وإدارة الموارد البشرية |
| 46 | المطلب الرابع: آليات تفعيل دور البلدية والولاية |
| 49 | المبحث الثاني: الأسس العامة للتنظيم الإداري |
| 49 | المطلب الأول: المركزية الإدارية |
| 49 | الفرع الأول: التعريف بالمركزية الإدارية |
| 50 | الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية |
| 51 | المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية |
| 51 | الفرع الأول: التعريف باللامركزية الإدارية |
| 52 | الفرع الثاني: مقومات نظام اللامركزية الإدارية |
| 52 | الفرع الثالث: خلفيات تطبيق اللامركزية الإدارية |
| 54 | المبحث الثالث: صنع السياسة العامة المحلية وتنفيذها البلدية نموذجا |
| 54 | المطلب الأول: فواعل السياسة المحلية |
| 54 | الفرع الأول: الفواعل الرسمية |
| 56 | الفرع الثاني: الفواعل غير الرسمية |
| 60 | المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة المالية للبلدية |
| 62 | الفرع الأول: تكوين الميزانية |
| 63 | الفرع الثاني: تنفيذ الميزانية |
| 64 | الفرع الثالث: الرقابة على الميزانية |
| 64 | المطلب الثالث: آليات تفعيل الأداء المحلي |
| 66 | المبحث الرابع: بعض النماذج حول نظم الإدارة المحلية |
| 66 | المطلب الأول: الإدارة المحلية في فرنسا |

| | |
|-----------|--|
| 66 | الفرع الأول: ارهاصات تأسيس نظام الإدارة المحليّة بفرنسا |
| 67 | الفرع الثاني: هيكلّة نظام الإدارة المحليّة بفرنسا |
| 69 | الفرع الثالث: الموارد الماليّة لنظام الإدارة المحليّة الفرنسيّة |
| 70 | الفرع الرابع: النظام الرقابي المطبّق على الهيئات المحليّة |
| 71 | المطلب الثاني: الإدارة المحليّة في بريطانيا |
| 71 | الفرع الأول: الوحدات المحليّة في بريطانيا |
| 72 | الفرع الثاني: التمويل المالي للمجالس المحليّة في بريطانيا |
| 72 | الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات المحليّة في بريطانيا |
| 74 | المطلب الأول: الإدارة المحليّة في اليابان |
| 74 | الفرع الأول: الخلفيات التاريخيّة لنظام الإدارة المحليّة في اليابان |
| 76 | الفرع الثاني: واقع الحكم المحليّ في اليابان |
| 76 | الفرع الثالث: هيكلّة الإدارة المحليّة في اليابان |
| 78 | المطلب الرابع: الإدارة في مصر |
| 78 | الفرع الأول: مراحل تأسيس الإدارة المحليّة في مصر |
| 80 | الفرع الثاني: الأداء المحليّ في مصر |
| | الخاتمة |
| | فهرس الأشكال والجداول |
| | قائمة المراجع |
| | الفهرس |