مجلة طبنـــة للدراسات العلمية الأكاديمية ISSN 2661-7633 / EISSN 2716-8883

السنة: 2021 المجلد: 04 العدد: 02 عدد خاص ص.ص: 753-779

واقع الإدارة المحلية في الجزائر بين أسس التنظيم و مشكلات الديمقراطية – دراسة في عوامل التعثر–

local administration in Algeria between the reality of foundations of organization and the problems of democracy -Study of tripping factors-

زوبيدة زاوي [1*]، جامعة تلمسان ، (الجزائر)، Zaoui9701@gmail.com

بومدين طاشمة [2]، جامعة تلمسان ، (الجزائر) ، boumediene.z68@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2021-08-08 .تاريخ قبول المقال: 2021-10-05

الملخص:

بإعتبار الإدارة المحلية أسلوب من أساليب الإدارة والتي يتم بمقتضاها تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية الإعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبناء المجتمع المحلي لإدارة مصالحها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها وتتمتع المجالس المحلية بفضل هذا التمثيل بحرية القيام بتنفيذ إلتزاماتها وإختصاصها، وتهدف هذه الدراسة إلى معرفة الطبيعة الجوهرية التي تربط الدولة ممثلةً في حكومتها المركزية والمواطن المحلي من خلال الأسس التي يقوم عليها التنظيم المحلي من جهة والصلاحيات المخولة بالمهام المنوطة والموكلة للمواطن المحلي في الحقل الإداري من جهة أخرى، إلا أن هذا الأخير متهلهل ومتردي، ما دفع بنا لتشخيص واقعه وطرح أهم المشاكل التي آلت إلى عدم تحقيق المصلحة العامة و تحسين مستوى أدائها.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، الحكم المحلي، مشكلات الديمقراطية، المركزية واللامركزية .

Abstract: Considering the local administration as a method of administration according to which the state region is divided into local units that enjoy a legal personality and are represented by elected councils from the local community to manage their interests under the supervision and control of the central government and thanks to this representation local councils are free to implement their obligations and competence , this study aims know the essential nature that binds the state represented in its central government and the local organization is based on the one hand and the powers entrusted to the tasks entrusted to the local citizen in the administrative field in other hand, except that this good is flabby and deteriorating , which pain us to diagnose its reality and present the most important problems

* زوبيدة زاوي.

that have resulted in the failure to achieve the public interest and improve its level of performance .

Key words : local administration , local government , Democratic problems , Centralization and decentralization.

مقدمة:

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم المحلي الداخلي كونها تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة، وإن أسلوب التنظيم الإداري للدولة هو الذي يحدد سياستها العامة فقد يكون محورها المركزية الإدارية التي تُعنى تجميع السلطات وتركيزها في يد هيئة واحدة، وقد يكون محورها اللامركزية التي تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية بما يقتضي التفويض في السلطة أو تمنح فيه سلطات أصلية لمستويات إدارية أدنى بوجود وحدات إدارية مستقلة عن السلطة المركزية .

وتتبع أساليب المشاركة في تسيير مصالحها المحلية لتحقق الفعالية والكفاءة في التسيير الإداري المحلي حسب طبيعة الإقليم المحلي، إلا أن النظام الديمقراطي المتبع يواجه جملة من العوائق تقف أمامه بسبب الإجراءات الكلاسيكية التقليدية في أداء الخدمة أو الوظيفة مما جعل المراهنة على الحداثة أمرا لا مفر منه وواقعا فرض نفسه بدون مقدمات للوصول إلى تنمية إدارية في ظل الديمقراطية التشاركية والحوكمة المحلية الرشيدة،

ويكمن هدف هذه الدراسة بتشخيص الواقع المرير الذي تشهده الإدارة المحلية في الجزائر، والعوامل التي تشكل عائق أساسيا من تخلف في الأداء بسبب سوء إستخدام الوسائل والإمكانات وترسانة القوانين والأنظمة التي تسخرها الدولة بغية تحسين وتطوير مستوى الأداء بها، ومشكلات الديمقراطية الناجمة عن السياسات الفاشلة والتراكمات التي نجم عنها تسطير برامج عقيمة مستنسخة في مجملها عديمة الأثر في واقع تتشابك فيه مبررات الفشل السياسية والإجتماعية والإقتصادية .

وعليه وبناءا على ما سبق، فإن الإشكالية التي تحاول الدراسة الإجابة عليها تكمن في:مامدى تأثير أساليب التنظيم في القضاء على مشكلات الديمقراطية وتأثرها بالتطورات الحديثة في الإدارة المحلية ؟، كما إلتزامنا بمنهجية علمية تتناسب والمشكلة البحثية، حيث تم توظيف المنهج الوصفي التحليلي الذي بدى ملائما لتشريح الخصائص العامة لواقع الإدارة المحلية في الجزائر، والمنهج التاريخي أثناء تعرضنا لتاريخ تشريع نظام الإدارة المحلية وتطورها في الجزائر،زد على ذلك تم اللجوء إلى بعض

المداخل والإقترابات النظرية، كالإقتراب القانوني أثناء إستعراض بعض النصوص القانونية قانوني البلدية والولاية بالإضافة إلى إعتماد المدخل البيئي لدراسة العوامل البيئية المتعثرة للإدارة المحلية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

يرجع تاريخ تشريع نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية إلى القرن التاسع عشر. ففي انجلترا – وهي مهد الحكم المحلي- لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835 م، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1838م، وتوالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي، أما فرنسا فلم تنشأ بها مجالس محلية على أساس تمثيلي إلا في عام 1833، إلا أن هذه الأخيرة لم يعطى لها حق إصدار القرارات الإدارية في عام 1884 م [1] .

أما في العالم العربي فلقد ساد النظام القبلي قبل نشوء الإمبراطوريات الإسلامية وبظهورها برزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد في الإدارة والحكم، وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائدا في المنطقة، وبإتساع الإمبراطوريات الإسلامية ظهرت أقاليم شبه مستقلة في مصر وحلب واليمن والجزائر والأندلس، ومع انهيار الإمبراطورية العثمانية، برزت العديد من الدول العربية كوريث لها ممثلا بذلك شكل جديد من أشكال التنظيم السياسي[2] ، وبإستقرار هذه الدول ظهرت فكرة الحكم المحلي بها، فكانت مصر من أوائل الدول العربية التي حاولت تطبيق نظام حكم محلي بها مع بداية ستينيات القرن الماضي بصدور القانون 124 لسنة 1960 [3].

وتجدر الإشارة إلى توضيح طبيعة العلاقة بين كل من مصطلحي الإدارة المحلية **Local Administration**، والحكم المحلي **Local Gouvernement**، حيث يستخدم الكثير من الباحثين إصطلاح هذا الأخير والإدارة المحلية بمعنى مترادف، هذا ما أدى إلى الوقوع في خلط كبير، لذلك ومن المهم التعرض لتحديد وتعريف كلا المفهومان بما يخدم الإطار العام للدراسة، ولكن قبل التعرض لمفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي وجب علينا التوقف عند بعض المفاهيم المصاحبة لها ومن أهمها والتي سنتعرض لها في المطالب التالية:

---

[1] – المبيضين صفوان، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية، عمان، 2014 ، ص17.

[2] – المرجع نفسه، ص18.

[3] – العسكري على أنور، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، مصر، 2008، ص 09.

المطلب الأول: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة صورتين هما المركزية واللامركزية اللذان يعتبران مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والإدارية، إذ لا يمكن تصور قيام اللامركزية إلا بوجود المركزية .

أولا: المركزية الإداريةAdministrative Centralisation

تقوم المركزية على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة، بحيث يكون كل نشاط مركزيا في الدولة التي تبث فيها سلطتها النهائية بإختصاص فرد أو هيئة مركزية، وقد تظهر هذه الأخيرة في أي ميدان كان إقتصادي، إداري، سياسي ففي الميدان السياسي (المركزية السياسية) مثلا عندما نكون أمام نظام سياسي لا يسمح بالتعددية السياسية ويؤسس نهجه الدستوري على مبدأ تركيز السلطات السياسية في يد الفئة الحاكمة، وعندما نتحدث عن مسألة توجيه وإدارة الإقتصاد القومي في يد السلطات المركزية (المركزية الإقتصادية) في الدولة دون أن تسمح للقطاع الخاص بأن يلعب أي دور في هذا المجال[1] .

وتعني تجميع النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصها أرجاء الدولة، ويستوجب قيام جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه، في مختلف المناطق بإنجاز كافة الوظائف، وعليه تقوم المركزية الإدارية على حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية بحيث تتولى هي مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع الداخلة ضمن وإختصاصها، ولا يشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى، وعلى التبعية الإدارية للسلطة الرئاسية التي تشمل الإختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه وهذا ما يجعل المرؤوس في حالة تبعية وخضوع[2] .

وتعني تركيز سلطة اتخاذ القرارات والحسم في المسائل التي تخص الشأن المحلي في يد الإدارة المركزية في العاصمة، وتلجأ الدول إلى مبدأ المركزية في الفترات التي تلي الإستقلال أوالتشكل

[1] – الخلايلية محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء قانون البلديات رقم 13 لسنة 2011 ، المعدل بالقانون رقم 07 لسنة 2012 ،ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص24.

[2] – المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، ط 02، دائر وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص25.

بشكل عام وذلك كإستراتيجية لبسط نفوذها وإحكام سيطرتها على كل مناحي الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية للسكان على المستوى المحلي[1].

ثانيا: اللامركزية الإدارية Administrative Décentralisation

اللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان[2] .

تتمثل اللامركزية الإدارية في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة – محلية أو مرفقية- تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، وبذلك نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما[3]:

- الإستقلال في الإدارة
- إشراف السلطة المركزية ورقابتها .

وتعرف على أنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما، وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه وقد تكون اللامركزية عريضة أو محدودة المجال، وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤوليتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عمليا من بلد لآخر وطبقا لخصوصية و ظروف كل دولة وخصائصها، فمشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية ومن هذا تنطلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلا من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام[4] .

---

[1] – الطعامنة محمد محمود وسمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، الأردن، 2005، ص، ص11، 12.

[2] – المرجع نفسه، ص05.

[3] – المعاني أيمن عودة، مرجع سابق، ص،29.

[4] – الطعامنة محمد محمود وسمير عبد الوهاب، مرجع سابق، ص05.

المطلب الثاني: مفهوم الحكم المحلي

يعتبر من المفاهيم القريبة من مفهوم الإدارة المحلية، وهو أحد صور اللامركزية السياسية ويأخذ طابعا سياسيا ودستوريا[1] .

وفق تعريف الأمم المتحدة، فالحكم المحلي يشير إلى وحدات سياسية في الدولة تنشأ بقانون، لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية بما في ذلك صلاحية فرض الضرائب، الهيئة الحاكمة المحلية إما منتخبة أو معينة أو كليهما[2] .

ويشير مفهوم الحكم المحلي إلى أن السلطات المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الإستقلال عن السلطة المركزية في المجالات التقليدية للسلطات التشريعية، والقضائية والتنفيذية، حيث تتنازل الدولة عن جزء من وظائفها على المستوى المحلي إلى مجلس شعبي منتخب له شخصيته المعنوية ويتمتع بصورة من صور الإستقلال الذاتي ويتم تشكيله عادة بالإنتخاب العام المباشر، وله السلطة الكاملة فيما أنيب فيه من إصدار التشريعات، وفي تنظيم وإدارة الخدمات والشؤون المحلية للإقليم الذي يقوم فيه بواسطة القيادات المحلية المتمثلة فيه[3] .

كما يعد أحد صور اللامركزية السياسية ويأخذ طابعا سياسيا ودستوريا [4] .

ويشير إلى الهيئات والأجهزة الإدارية أيا كانت صورها وعلى إختلاف مستوياتها القائمة في إطار الدولة في مستوى أدنى من مستوى الحكومة المركزية في إطار الدولة الموحدة وأدنى من مستوى حكومة أحد الولايات أو الجمهوريات التي تتكون منها الدولة الفيدرالية، ويعرف على أنه كل الهيئات والمنظمات المحلية التي تتمتع بالسلطة المحلية في كل إقليم من أقاليم الدولة، والتي يتوافر لها قدر من

---

[1] – الخلايلية محمد علي، مرجع سابق، ص، 55.

[2] - http//ndi .org , local governance presentation. ، تاريخ التصفح: 30، 09، 2019.

[3] – عبد الفتاح محمد عبد الله، الأسس النظرية لإدارة المؤسسات الإجتماعية نماذج تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004، ص335.

[4] – الخلايلية محمد علي، مرجع سابق، ص55.

اللامركزية السياسية والجغرافية والإدارية والإقتصادية، التي تعمل في إطار الدولة وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية للدولة[1].

وفي تعريف آخر أنها أصغر وحدة إدارية تعطي الصورة عن الدولة والسكان، يقوم على إدارتها مجلس بلدي منتخب يخطط وينفذ البرامج والمشاريع التنموية الإقتصادية والإجتماعية، وهي عبارة عن منطقة معينة لها سكان يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به، وهيئة حاكمة وشخصية قانونية مستقلة، وسلطة تقدم خدمات عامة، مع درجة كبيرة من الإستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية وذلك من أجل جباية إيراداته[2].

كما يعد الحكم المحلي هو أساس تنظيم المشاركة المحلية، لأنه يجمع إلى جانب تقدير الحاجات المحلية للأساليب التنظيمية والتنفيذية والإمكانات العملية التي تتحقق بها التنمية الشاملة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع نواحيها، من خلال تحديد إطار التفاعلات بين المواطنين في علاقاتهم ببعضهم البعض من جهة، وبين المواطنين في علاقتهم بالدولة من جهة أخرى، من حيث إتخاذ القرارات الجماعية وتقديم الخدمات العامة، والحكم المحلي وسيلة رئيسية من وسائل تنمية المجتمع، وهو حكم السكان المحليين لأنفسهم عن طريق ممثلين يقومون على مصالحهم ويرعون شؤونهم وهو هدف أساسي من أهداف تنمية المجتمعات التي تقوم على الجهود المحلية ومشاركتها[3].

المطلب الثالث: مفهوم الإدارة المحلية

تشير إلى مجموع نظم الجماعات المحلية الإدارية، أيا كانت درجة ذاتيتها أو خضوعها للدولة وذات المصطلح كان مكرسا رسميا في نصوص الدستور الجزائري[4].

فإختلفت وتعددت وتنوعت مفاهيم الإدارة المحلية، وقد جاء هذا الإختلاف نتيجة تعدد رؤى الباحثين ومن بين التعاريف مايلي :

---

[1] – الرفاعي ممدوح عبد العزيز ومحمد سالم، إدارة الحكم المحلي ، جامعة عين الشمس ، كلية التجارة، 2009، ص335.

[2] – المبيضين صفوان، مرجع سابق، ص20.

[3] – دراسة مؤشرات الحكم المحلي، قسم الدراسات و تقييم السياسات، مديرية السياسات، إدارة السياسات، المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، 2015، ص06.

[4] – دستور الجزائر1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996.

الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تمارس ما يعهد به إليها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة لمركزية [1] .

وتعرف بأنها طريقة من الطرق الإدارية تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية (التنفيذية) بين الحكومة وهيئات منتخبة محلية، ومصلحية، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة وهذا يعني أن الإدارة المحلية طريقة إدارة لا طريقة حكم فهي تختص بنوع واحد من السلطة التي تمارس في الدولة وهي السلطة التنفيذية، ولذلك ليس للإدارة المحلية حق في ممارسة السلطة التشريعية أوالسلطة القضائية أوالتدخل في إختصاصات أي منهما والهدف منها تسهيل وتوفير الخدمات إلى المواطنين[2].

وعرفها **عبد الرزاق الشيخلي**، بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة ، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرع الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى أدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة[3] .

وعرفها جون شارك **John Cherke** أنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية، وعرفها الفقيه الفرنسي ولين **waline** بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين[4] .

أما أندريه دولوبادير **Andrie de l'aubader** عرفها على أنها إصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها و أن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها [5].

---

[1] – المبيضين صفوان، مرجع سابق، ص11.

[2] – عبد الفتاح محمد عبد الله، مرجع سابق، ص335.

[3] – الطعامنة محمد محمود وسمير عبد الوهاب، مرجع سابق، ص09.

[4] – المعاني أيمن عودة، مرجع سابق، ص18.

[5] – عبد الرزاق سماعيلي ياسين، الإدارة المحلية و متطلبات التنمية،(مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، تخصص قانون إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013، ص16.

وعرفها **فؤاد العطار بأنها توزيع** للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر مهامها تحت أشراف الحكومة ورقابتها [1] .

كما أنها نمط تسيير إداري يضمن وجود إستقلالية للهيئات المحلية (الجماعات المحلية) بمباشرة إختصاصاتها الوظيفية المحددة في الوظيفة الإدارية، التي تهدف بها السلطة المركزية لتنمية مجتمعاتها داخل الإطار الجغرافي المحدد لتلبية حاجات أفرادها مع إرتباطها بالرقابة من السلطة المركزية[2] .

ويتحدد المفهوم الشامل للإدارة المحلية على أنها وحدة من وحدات التسيير الإداري بشخصية معنوية مستقلة لكل منها تنظيمها وإختصاصاتها ومواردها وإمكانياتها بالنظر للإمكانات المتاحة (البشرية والإقتصادية) في ظل نظام سياسي وظروف إقتصادية وإجتماعية داخل الإقليم الجغرافي المحدد.

في الأخير ومن خلال التعرض لكلا من مفهوم الإدارة المحلية و الحكم المحلي يمكن القول بأنه من رغم تقارب المفهومين و ترادفهما بإعتبارهما يشيران إلى أسلوب موحد من الأساليب الإدارية، بحيث يختلف تطبيقه من دولة لدولة أخرى.

إلا أن هناك إختلاف وفوارق بينهما نذكر منها الآتي[3] :

أولا- الحكم المحلي يطبق فقط في الدول الإتحادية، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في جميع الدول البسيطة والمركبة .

ثانيا- الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية هي أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة في حين الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

ثالثا- الحكم المحلي يقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدول الإتحادية والدويلات الأعضاء، بينما يقتصر نظام الإدارة المحلية على مجرد نقل مباشر بعض الإختصاصات الإدارية وليس السياسية ، من يد السلطات المركزية إلى هيئات محلية.

---

[1] - association de recherches et des études de l'union du magred,02Mars2013 ، تاريخ التصفح: 30، 09، 2019.

[2] - الرفاعي ممدوح عبد العزيز ومحمد سالم، إدارة الحكم المحلي، جامعة عين الشمس، كلية التجارة، 2009، ص، 27.

[3] - الخلايلية محمد علي، مرجع سابق، ص، ص 56-57.

رابعا– الهيئات المحلية يتحدد إختصاصها بقانون يصدر عن البرلمان، بينما الدستور الإتحادي في الدول المركبة هو الذي يحدد إختصاص الولايات.

خامسا– الولايات في الدول الإتحادية لا تخضع لرقابة وإشراف الدول الإتحادية، في حين أن الهيئات المحلية تخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية .

ومن هنا يمكن القول بأن هذه الفروقات المذكورة آنفا ترتكز على نوعين، النوع الأول ويعتمد على درجة الصلاحيات التي تتمتع بها المحليات في ظل الإدارة المحلية، حيث تتمتع هذه الأخيرة بقدر محدود من الصلاحيات والإختصاصات عكس الحكومة المركزية، بينما يقوم نظام الحكم المحلي على فكرة تنازل الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة وإختصاصات كبيرة للمجالس المحلية، أما النوع الثاني فيعتمد على درجة الإستقلالية حيث تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر أكبر من الإستقلال في مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به في ظل نظام الإدارة الحلية [1] .

المبحث الثاني: أسس التنظيم الإداري المحلي في الجزائر

مما لاشك فيه أن التنظيم الإداري هو الأسلوب أو النهج الذي تتبعه الدولة في طريقة تنظيمها داخل أجهزتها الإدارية، وفق مبادئ الشفافية والديمقراطية الحقة من أجل تسيير فعال لهياكلها وتحقيق الصالح العام .

فلكل دولة منهاجها تختار به أسس لنظامها الإداري بما يتوافق وطبيعة الحكم ومقومات كيانها آخذتا بعين الإعتبار التطورات الإقليمية الحاصلة في محيطها الدولي .

وعلى هذا فإن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بني على أسس وضوابط عكس مختلف المراحل التي مرت بها البلاد بتداعياتها الإيديولوجية والسياسية وما نتج عنه من تراكمات أثرت بشكل كبير على هذه الأسس والتي نوجزها في المطالب الآتية :

المطلب الأول: الأساس القانوني (الشخصية المعنوية)

يقوم التنظيم البلدي على أساس قانوني تحت قاعدة الشخصية المعنوية، التي تعد سندا لعملية توزيع الإختصاصات الإدارية بين مختلف الهيئات بتنظيمها في أجهزة الإدارة العامة في الدولة.

[1] – الرفاعي ممدوح عبد العزيز ومحمد سالم، مرجع سابق، ص 05.

فالشخصية المعنوية تشمل فرد أو مجموعة من الأفراد يتساعدون من أجل تحقيق أهداف بغية إكتساب الشخصية القانونية التي لديها القدرة على التقيد بالإلتزامات .

وتكتسي الشخصية المعنوية أهمية كبيرة خصوصا في التنظيم داخل الهيكل الإداري .

فيتمتع الشخص المعنوي بالأهلية سواءا كانت أهلية وجوب أو أهلية أداء مع الإشارة إلى نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي (الإنسان)، إذ لا تتعدى أهلية الأول إلى ما كان لصيقا بصفة الإنسان كحقوق الأسرة وحقوق الشخصية (حرية المعتقد) [1].

كما تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، مع إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن إلتزامات والتحمل بالمسؤولية، فأشخاص القانون الإداري هم أساسا الأشخاص المعنوية العامة الذين ينقسمون بدورهم إلى الأشخاص المعنوية خاصة والأشخاص المعنوية العامة، هذه الأخيرة تتمثل في الأشخاص المعنوية العامة المرفقية والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية التي تمارس إختصاصاتها وصلاحيتها في حيز جغرافي ومكاني معين، إذ تستند على الإختصاص الإقليمي ومن الأشخاص المعنوية الإقليمية حسب ما نصت عليه **المادة 49** من القانون المدني هم " الأشخاص الإعتبارية المتمثلة في الدولة ، البلدية والولاية ...." [2] :

أولا: الدولة

وهي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه ، إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء و أقطار حدود الدولة ، فهي الأصل الذي تتفرع عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة والخاصة ، حيث يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقا في القانون الإداري فينصرف إلى السلطات المركزية بالدولة (الوزارات خاصة)، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى ، وهي - أي الدولة - تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام ، كما لها مدلول آخر في القانون الدستوري يقوم على ثلاثة عناصر : الإقليم ، الشعب ، والسلطة السياسية .

[1] - الصغير بعلي محمد، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ، 2013، ص، 15.

[2] - المرجع نفسه، ص، ص، 10-11.

ثانيا: الولاية

وهي شخص معنوي إقليمي إذ تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة، فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية.

ثالثا: البلدية

هي شخص معنوي إقليمي قاعدي في الإدارة الجزائرية حيث تقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية، إذ تحتوي الجزائر على 1541 بلدية، تخضع للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 المتضمن القانون البلدي.

أما الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية) [1] : هي الأشخاص المعنوية التي ترتكز في وجودها على الإختصاص المرفقي، أي التكفل بنشاط وموضوع معين : الجامعة - التعليم العالي- ، مؤسسة النقل البلدي، الوكالة الوطنية للطاقة ... الخ ، وتحدد المبادئ والقواعد الأساسية السارية عليها أيضا بموجب قانون من السلطة التشريعية عملا بالمادة 122 فقرة 29 من الدستور، على أن يتم إنشاؤها بالوسيلة والأداة القانونية الملائمة من طرف الجهة المخولة بذلك.

المطلب الثاني: الأساس الإداري (نظرية اللامركزية الإدارية)

تقوم اللامركزية الإدارية على مقومات وأركان تستند عليها وهي على النحو التالي[2] :

أ- الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

ب- إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة و تولي تلك المصالح

ج- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية وهي أركان متماسكة ومترابطة فيما بينها .

كما تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة أسس ومبررات، فعلى المستوى السياسي يشكل مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية، أما على المستوى الإداري فهي تقوم بتحسين وتجويد الوظيفة الإدارية وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف

[1] - الصغير بعلي محمد، المرجع السابق، ص، ص12-13.

[2] - المرجع نفسه، ص20.

أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الإهتمام لتلبية الإحتياجات المحلية في صور اللامركزية الإقليمية، وفي المستوى الإجتماعي شهد التطبيق السليم للنظام اللامركزي توزيعا عادلا في الدخل القومي والضرائب العامة في مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستنال جزء منه لسد إحتياجاتها، وعلى المستوى الإقتصادي يمكن الأخذ باللامركزية الإدارية إستنادا إلى مبدأ: مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية) ولا يمكن تجسيده وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية موجودة على المستوى المحلي[1] .

المطلب الثالث : الأساس التاريخي

يعد الأساس التاريخي من أسس التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، حيث مرت الإدارة المحلية الجزائرية بمرحلتين أساسيتين تمثلتا في مرحلة الإستعمار ومرحلة الإستقلال[2] :

أولا :التطور التاريخي للتنظيم البلدي

1- مرحلة الإستعمار: أقام الإحتلال الفرنسي هيئات إدارية محلية عرفت "بالمكاتب العربية " مسيرة من طرف ضباط الإستعمار، حيث تم إحداث 21 مكتبا عربيا سنة 1844 بهدف تمويل الجيش الفرنسي و السيطرة على مقاومة الجماهير، وفي سنة 1868، أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات :

أ- البلديات الأهلية: وجد هذا الصنف في مناطق الجنوب (الصحراء)، وفي الأماكن النائية وفي الشمال إلى غاية سنة 1880، وكان الطابع العسكري يميز إدارة هذه البلديات، إذ تولى تسيرها الفعلي الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة ، كالقائد، الآغا، الباش آغا، الخليفة، شيخ العرب .

ب- البلديات المختلطة (الممتزجة): كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، بالمناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين بالقسم الشمالي من الجزائر، وكانت ترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين وهما:

[1] - المرجع السابق، ص، ص، ص 36-37-38.

[2] - المرجع نفسه، ص ، ص 39- 40.

- المتصرف Administrateur: والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

- اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين و بعض الجزائريين الذين تم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية إستنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (الخيمات) هي الدوار .

ج- البلديات ذات التصرف التام : أقيمت أساسا في أماكن و مناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية ، حيث بلغ عدد البلديات بها **329** بلدية ذات تصرف تام (عاملة) و97 بلدية مختلطة (ممتزجة)، عام 1945، وعند إندلاع ثورة نوفمبر 1954، كان هناك **332** بلدية ذات تصرف تام، ثم عمدت السلطات الإستعمارية إلى إصدار المرسوم 56-642 في 28 جوان 1956 لتعميم هذا الصنف من البلديات في كافة مناطق الجزائر، وذلك بهدف مجابهة الثورة والإلتفاف عليها .

2- مرحلة الإستقلال: بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية عقب الإستقلال، تم تقليص عدد البلديات بموجب المرسوم رقم 63-189 الصادر في 31 ماي 1963 ، من **1578** إلى **632** بلدية ، والأمر 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن لقانون البلدية يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر ، ذلك أنه مثل محاولة "لبعث الديمقراطية في المجال الإداري كما يشير ميثاق البلدية المتصدر للأمر المشار إليه سابقا ، وطبقا لهذا النص كانت البلدية تقوم على الهيئات التالية :

أ- المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة منتخبة بالإقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 9 إلى 39 حسب عدد السكان بالبلدية، أما عن صلاحياته ، فقد خوله الأمر رقم 67-24 السابق إختصاصات متعددة ، تماشيا مع الإختيار الإشتراكي الذي كان سائدا آنذاك مبدئيا .

ب- المجلس التنفيذي البلدي: وينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي و يضم بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عدد من نواب الرئيس .

ج- رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه وهو يتمتع بالإزدواجية في الإختصاص، حيث يمثل الدولة تارة ، ويمثل البلدية تارة أخرى.

ثانيا :التطور التاريخي للتنظيم الولائي

أ- **مرحلة الإستعمار:** تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845، وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الإستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين، وبغض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم "العمالي " الولائي تبعا لأهداف الإستعمار وإستراتيجيته بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية :

- لقد تم إخضاع مناطق الجنوب إلى السلطة العسكرية ، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات (ولايات) هي:الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها - نسبيا- إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بالإدارة " الأقاليم المدنية " إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر، ومع نهاية فترة الإستعمار أن بالجزائر15عمالة91 دائرة.

- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الإستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري ،فهي لم تكن تعبر عن إهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد إدارية للتمكين للإستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخططه الهدامة.

- هيمن على إدارة و تسيير العمالة محافظ أو" عامل العمالة "(الوالي أو المحافظ) الذي كان خاضعا للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة، وإلى جانب عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) تم إحداث هيئتين أساسيتين هما :

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

- **المجلس العام:** كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين إعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين إنتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحدد نسبة التمثيل للأهالي بـ 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 4/1 سنة 1919 [1] .

[1] - الصغير بعلي محمد، المرجع السابق، ص ، ص44-45.

ب– مرحلة الإستقلال: وقد تميزت بفترتين هما [1]:

الفترة الأولى: وتم فيها إحداث لجان عمالية جهوية تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان ، يعينهم الوالي الذي يرأس اللجنة، ويقتصر دورها على المصادقة على ما يقدمه الوالي من مشاريع وقرارات.

الفترة الثانية: وفيها تم إستبدال اللجنة السابقة بمجلس جهوي إقتصادي وإجتماعي حيث كان يتشكل مع جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة ، الجيش، ولم يعد العامل العمالة (الوالي) يرأس هذه الهيئة الولائية بإعتبار أن الرئيس ينتخب من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، إلا أن الوالي بقي حائزا لأوسع السلطات بإعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات، وبعد صدور الأمر 38/69المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية الذي تأثر بالنموذج الفرنسي، فقد قام بناءا عليه تقسيم ولائي على ثلاثة أجهزة وهي:

1– المجلس الشعبي الولائي (وهو هيئة منتخبة)

2– المجلس التنفيذي للولاية

3– الوالي

وبعدها عدل في سنة 1979 بعد المؤتمر الرابع للحزب من ناحيتين :

– توسيع صلاحيات المجلس الشعبي والوطني

– تأكيد وتدعيم الطابع السياسي لهذه الهيئة بحيث يشترط الإنخراط والإنضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية المجلس.

المبحث الثالث: تشخيص واقع الإدارة المحلية في الجزائر وعوامل تعثرها

كتشخيص لواقع الإدارة المحلية في الجزائر لما يقارب عقدين من الزمن جاء خطاب الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة (1999–2019)، كتقويم منه بإعتباره الحاكم الأول للبلاد والمسؤول عن رسم السياسة العامة للبلاد، ومسؤول عن تعثر أو فشل نتيجة سياسة إدارته وما خصص لها من ترسانة القوانين والإمكانات المادية والبشرية .

[1] – أسس القانون الإداري/https://www.facebook.com/sisousamm/posts/197104258317309 ، تاريخ التصفح: 20، 03، 2020.

فقد جاء خطابه الذي شخص واقع الإدارة ونعتها بالمرض والعلل كإعتراف صريح مؤكد بفشل السياسات المتبعة بقوله ".....إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة ، مريضة بالمحسوبية، والتعسف، والنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالإمتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بتبدير الموارد العامة، ونهبها بلا ناه ولا راع، كلها أعراض أضعفت الروح المعنوية لدى الأفراد والجماعات وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات، ونفرت أصحاب الضمائر الحية، والإستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة، وشوهت مفهوم الدولة، وغاية الخدمة العمومية ما بعده تشويه ..."[1] .

هذا الخطاب الرسمي الذي إعترف فيه بتفشي الفساد هو ما عمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الأجهزة الإدارية المحلية، بل ومعايشتهم له من خلال التعامل اليومي مع الإدارة، إفتقرت حملات مكافحة السلطات العليا للفساد على التضحية أحيانا ببعض الكوادر الإدارية الولائية الوزارية وسيلة لإمتصاص الغضب مما يفسر إعترافا حكوميا ضمنيا بإنتشار الفساد وتغلغله في رموز الحكم نفسه وتبعا لذلك فقد أصبحت ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر كواقع وحتما مقضيا من إستعمال للوظيفة العامة لما لها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية وغير مالية بما يخالف القوانين.، وما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص، هو تردي واقع هذه الإدارة والتي كانت في حد ذاتها هدفا للإصلاح الإداري، إذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية منذ الإستقلال إلى اليوم، من دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جدري في فعالية هذا الجهاز خاصة عندما قامت الدولة بمراجعة سياستها الإقتصادية حيث سنت ترسانة من القوانين والتشريعات الجديدة وتخصيص أموال طائلة للإستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام، كلها أسباب ساهمت في إنتشار الفساد الموجود في إدارة الدولة[2] .

وللفساد الإداري تداخل في النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي والتي تؤدي إلى إنحراف ذلك الجهاز عن الأهداف والبرامج التي وضع من أجلها سواءا كان بأسلوب فردي أو جماعي.

[1] – طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، *مجلة التواصل*، العدد26، 2010، ص38.

[2] – المرجع السابق، ص 38.

وما عزز ذلك هو أسلوب أو ممارسات البيروقراطية المقرونة بالعمل اليومي للموظفين أوالعاملين في المجال الإداري ومختلف الأجهزة الحكومية للدولة .

فعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولات الإجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية ما زالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى الإجتماعية والإقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي الموروث، وسلوك القيادة البيروقراطية ما زال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، وإتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة عوض الإعتماد على مدخل إدارة التغيير، كل هذا أنتج الرداءة والفساد لواقع الإدارة المحلية، هذا الأخير الذي يشكل حجر عثر أمام أي تطور وتنمية مستدامة.، وتتلخص عوامل هذا التعثر في[1] :

. غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج إزدواجية وتضاربا بين المسؤوليات .

. تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها، ومن شأن هذا أن يعقد الإجراءات الإدارية، و يضعف التواصل مع المواطنين، بالإضافة إلى كونه يعد هدرا لموارد الدولة.

. عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة، وعدم وضع المواطن في صلب إهتمام الإدارة.

. ضعف التدريب الإداري و عدم إنتظامه.

. تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف إهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.

. الإعتماد على الحلول المعدة مسبقا، وتقبل كل ما هو جديد دون مراجعة تجديد، ودون إعتبار الإختلاف في الظروف والبيئة الثقافية والإجتماعية والسياسية والإقتصادية، لذلك لا بد من توفير الأصالة التي لا تستغني في جوهرها عن الإبتكار Innovation وعن الخلق والإبداع Creativity لأن الإبتكار والإبداع عنصرا الأصالة، وهما في جوهرهما يشكلان توليد التجديد في ضوء الظروف والمستجدات البيئية.

[1] – المرجع نفسه، ص 39.

. 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 إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري المحلي، وغلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية.

. إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الإعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، وهذا الإخفاء يعتبر عاملا سلبيا في وجه برامج وخطط وإستراتيجيات محاربة الفساد.

. إنتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية، نتيجة إنحسار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.

. التهرب من المسؤولية، وانتشار أساليب الإتكال ، والتهرب من الواجبات لإعتقادهم بأنهم يعملون، وغيرهم يجني الثمار، وهذا ما يؤدي إلى إنعدام روح المبادرة و الإبتكار.

. الظاهرة الأخرى التي لا تقل خطورة عن سابقتها تتمثل في إسهام العديد من المؤسسات الإدارية المحلية في التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصيلة المستمدة من التراث الحضاري للأمة، والتواطؤ مع الممارسات السلوكية الشاذة والمنحرفة التي تقترفها العناصر الضعيفة التي إستطاعت أن تقفز إلى المواقع القيادية بأساليب ملتوية وغير مشروعة، إن شيوع هذه الممارسات ما هو إلا إستمرار لقيم متأصلة ومكتسبة من ثقافة إدارية إستعمارية من جهة، وإلى عدم تجديد الإدارة وتحديثها من جهة ثانية، إضافة إلى ذلك الفراغ السياسي والإيديولوجي الذي تمر به البلاد حاليا إذ أن غياب العامل السياسي والإيديولوجي الذي يستطيع فرض رقابة شديدة على البيروقراطية ويوجهها ليجعل هذه الأخيرة تتحرك في نوع من الفراغ الجزئي.

– غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري، والرشوة، والمحسوبية، والوصولية، والتحايل على القوانين، والغيابات غير الشرعية، وإحتقار العمل كقيمة حضارية.

. التناقض الكبير بين الوضع الرسمي والواقع، ويتجلى هذا في الظهور بما يجب أن تكون عليه الأمور خلافا لما هو عليه الواقع، والغريب أن يتم إخفاء هذه الفجوة بين التوقعات والحقائق عن طريق إصدار

القوانين التي لا يتم تطبيقها، والعمل بتنظيمات تتعلق بشؤون التوظيف، ولكن يتم تجاوزها، والإعلان عن تفويض صلاحيات إدارية مع إبقاء رقابة المركز محكمة، وحصر حق إتخاذ القرارات فيه، وإصدار التقارير بأن النتائج قد حققت الأهداف المرجوة بينما الحقيقة أن النتائج لم تتحقق إلا جزئيا.

. تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة، وتنظيم الأسرة، ومحو الأمية، وحماية البيئة.

المبحث الرابع: مشكلات الديمقراطية بالإدارة المحلية الجزائرية

يمكن القول أن الديمقراطية أصبحت تختصر حديثا في تجسيد كلمة " المواطنة " التي تحدد علاقة الفرد بالدولة من ناحية الحقوق و الواجبات والتي تسمح بالمشاركة في شؤون بنائها بما يحقق له شرعية الإحساس بالإنتماء والعيش المشترك والحق في التعبير عن الآراء حول مشاكل الوطن وإقتراح الحلول الممكنة يشمل حرية التأييد أو المعارضة لموقف أو برنامج أو لنظام ككل حتى ولو كانت لا تتوافق مع نظام الحكم القائم بتفعيل مبدأ المشاركة في الإنتخاب والترشح وتشكيل أحزاب لخدمة المجتمع من خلال وضع برامج عامة تشمل كل القطاعات تنفذ عن طريق إطارات الحزب وموظفي الدولة .

وقد عرفت الديمقراطية عند قدماء اليونان بمعنى حكم الشعب لنفسه وقد كانت في ذلك الحين تعني ممارسة كل المواطنين لحقهم في إتخاذ القرارات السياسية عن طريق المشاركة المباشرة لكل المواطنين، وقد حافظت بعض الأنظمة السياسية على بعض الجوانب الديمقراطية كإستخدام الإستفتاء الشعبي، أو تشكيل مجالس شعبية وفسح المجال أمام المبادرات الجماهيرية، ومن المعروف أن النظام الديمقراطي ينص على فصل السلطات الثلاثة (التنفيذية ، التشريعية ، القضائية) مع الرقابة والتوازن فيما بينها، ولعل من أهم سمات المجتمع الديمقراطي أنه يضمن حريات المواطنين كحرية التعبير، حرية الإنتخاب، وحرية تنظيم الهيئات والأحزاب، وذلك كي يفسح المجال للمواطنين لكي يشاركوا في تسيير دفة الحكم، وإنماء النقاش السياسي داخل المجتمع حتى يتمكن القائمون عليه من إتخاذ قراراتهم السياسية وتنفيذها بدعم أكبر عدد ممكن من أبناءه[1].

[1] – الخالدي إبراهيم شهاب، معجم الإدارة، ط، 01، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص، ص، 233–234.

حيث شهدت عملية الديمقراطية في الجزائر جملة من العوائق حالت دون تحقيقها بسبب الأوضاع المتدنية الناجمة عن:

– الغياب الفعلي للمجتمع المدني وخضوعه لسلطة الدولة.

– نظام الحزب الواحد الذي كان قائما ولا يزال قائما رغم إقرار تعدد الأحزاب.

– تدخل الجيش في الحياة السياسية وهيمنته على صنع القرار.

– التنوع الثقافي والعرقي والقبلي واللغوي داخل المجتمع.

– تفشي ظاهرة الفساد بشتى أنواعه خاصة الرشوة التي أصبحت عنصرا رئيسا وأساسيا لتمرير مصالح منافية للقانون.

– رقابة وسيطرة وتقييد الدولة لوسائل الإعلام السمعية والبصرية والمكتوبة .

وهناك أسباب أخرى حتمت على الدولة بضرورة الإسراع في إيجاد حلول وإصلاحات لمعالجة نظام الهيئات المحلية، مما أدى إلى إعلان إصلاحات سياسية وإدارية في أفريل 2011 كإستجابة للتحولات المحلية والإقليمية والدولية، تعلقت بتعديل بعض النصوص التشريعية التي لها علاقة بالممارسة الديمقراطية، وتدعيم دولة القانون وقد شملت قانون البلدية وقانون الولاية، قطاع الإعلام، قانون الأحزاب السياسية، النظام الإنتخابي، التمثيل النسوي في المجالس المنتخبة وغيرها، فعلى مستوى قانون البلدية والولاية فقد تم الإعلان على ضرورة التركيز على الديمقراطية التشاركية والتسيير اللامركزي من خلال الأخذ بعين الإعتبار كل تفاصيل إصلاح البلدية بإعتبارها فضاءا مكملا للبلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية الجوارية ومكانا لممارسة الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطن[1] .

إلا أن تطبيق نظام التعددية السياسية في نظام المجالس المحلية أدى إلى حدوث بعض الإختلالات والإنسدادات أضرت بتسيير الهيئات المحلية ومبدأ حسن القيادة، وحياد الإدارة وحسن سير

[1] – هشام عبد الكريم، الإعلام الجديد وآليات تحقيق جودة الديمقراطية في المجتمعات الإنتقالية، مقارنة الديمقراطية التشاركية، *مجلة المفكر*، 2015، ص، 139.

الهيئات بإنتظام ومبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الإنتفاع بخدمات إدارات الهيئات المحلية[1].

والمتتبع لسير المجالس المحلية في الجزائر منذ إقرار التعددية الديمقراطية كأداة تشاركية بنظام الإنتخابات وتنافس القوائم للأحزاب السياسية والأحرار، يرى أن الإنتخاب ليس ضروريا أن يكون ضمانا لتحقيق الديمقراطية التشاركية في كثير من الأحيان والتمثيل الصادق لمواطني سكان البلدية لأنه لا يجسد بالضرورة إختيار أكفأ الأشخاص من المترشحين كما ذهب إليه الأستاذ الوردي براهيمي " إن الأخذ بأسلوب الإنتخابات في العديد من الدول النامية أفرز بعض النتائج السلبية كونه يساعد العديد من الأشخاص لإكتساب عضوية المجلس المحلي رغم عدم كفائتهم وإنعدام مستوى تأهيلهم مما إنعكس سلبا على أداء المجلس المحلي"[2] .

ففي الممارسة الميدانية كثيرا ما ينتخب أو ما يتم إنتخاب أشخاص معظمهم تنعدم فيهم الكفاءة وينعدم فيهم مستوى تأهيلهم مما يؤثر سلبا على أداء المجالس الشعبية المحلية [3] .

فمظاهر الشعبوية التي كانت سائدة كانت مقبولة وضرورية وممكنة في ظروف سابقة لم تعد كذلك بحكم تعقد تسيير الشؤون العمومية والأزمات التي يعرفها المجتمع الجزائري والعالم المحيط به حاليا، إلى جانب أن دخول الجزائر نظام إقتصاد السوق ونظام التعددية الحزبية يقتضي ترشح من لهم القدرة والكفاءة والمهارة اللازمة لتولي المهام الإنتخابية، وبالتالي عدم ترك هذه المسألة للسلطة التقديرية للأحزاب السياسية أو القيادات، هذه الأحزاب التي تفتقر هي نفسها وفي معظمها إلى الخبرة والتجربة الكافية للتحكم وتسيير شؤون المواطنين، وقد رأى الأستاذ شريط أمين فيما تعلق بشرط الكفاءة والخبرة هو

---

[1] – رسالة مجلس الأمة، الهيئات المحلية في الجزائر من عملية تأسيس الديمقراطية الشعبية...إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي، *مجلة الفكر البرلماني*، العدد 26، 2010، ص، 16 .

[2] – الوردي إبراهيم، *النظام القانوني للجرائم الإنتخابية – دراسة مقارنة –* ، ط01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 172.

[3] – الزغبي خالد سمارة، *تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية – دراسة مقارنة – المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا*، مصر، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993، ص70.

إعادة النظر في قانون الإنتخابات وبإشتراط حد ضروري من الكفاءة العلمية والتجربة والتكوين القانوني والمستوى الأخلاقي في المترشحين[1].

وفي ظل قانون البلدية 10/11 تدارك المشرع الجزائري النقائص الديمقراطية في بعدها التمثيلي و ما ترتب عنها من ظاهرة الإمتناع عن التصويت لأسباب سياسية وغير سياسية، وهو ما جعل المشرع يخصص بابا كاملا (الباب الثالث) بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية في سبيل إصلاح الديمقراطية التمثيلية، هذه الأخيرة التي تسببت في تغييب المواطن عن تسيير شؤونه العمومية على المستوى المحلي وإختزلت دوره في الإدلاء بصوته[2].

ففي الديمقراطية النيابية يقتصر دور الشعب على مجرد إختيار النواب وعلى ذلك فإن الشعب لا يعيش إلا فترة عابرة وهي لحظة الإنتخابات[3]، فالديمقراطية الحقة تكون بالإنتخابات، هذه الأخيرة لن تكون لها معنى إلا إذا قادت إلى التوصل للمشاركة الحقيقية وبصورة دائمة للجميع في تسيير شؤونهم العمومية وليست بصورة ظرفية مؤقتة

إن الديمقراطية الحقيقية لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا وجدت في كل مكان وفي كل زمان[4].

من خلال كل ما سبق يمكن القول، أنه رغم كل الإصلاحات التي شهدتها الجزائر في المجال السياسي والإعلامي والإجتماعي لم تجسد كليا على أرض الواقع وذلك خدمة لمصالح النظام داخل الدولة.

ورغم كل هذا لا ننكر التحسن ولو بشكل بطئ ونسب ضئيلة على بعض الأجهزة في الآونة الأخيرة كالتعددية السياسية ومشاركة المجتمع المدني وحرية الرأى والتعبير، وعليه فالعملية الديمقراطية لا تبنى على أساس قرارات ومراسيم قانونية بل تستلزم إعادة بناء نظام مجتمعي من جديد.

---

[1] – شريط أمين، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، *مجلة الوسيط*، ع08، 2010، ص42.

[2] – إسماعيل محمد محمد، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010، ص264.

[3] – الشرقاوي سعاد، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، ط01، دار النهضة العربية، مصر، 2013، ص137.

[4] – إسماعيل محمد محمد، مرجع سابق، ص416.

الخاتمة :

على الرغم من التطور الواضح والإنتقال التدريجي في طرق وأساليب تسيير الإدارة المحلية وتدعيمه بترسانة القوانين المنظمة والمكملة، إلا أن ذلك لم ينعكس بالإيجاب ولم يحقق الأهداف المسطرة في مختلف البرامج والسياسات العامة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، مما أدى إلى ظهور نتائج سلبية داخل هرم الدولة ككل بتفشي ظاهرة الفساد في كل القطاعات وسبب ذلك هو الذي أجمع عليه الباحثين والأكاديميين هو أن الحكومة لم تكن لها الجرأة في منح الوحدات المحلية إستقلالية السلطات والصلاحيات في إعداد البرامج التنموية محليا بل جعلها في وضعية التبعية الدائمة للسلطة المركزية التي لم تفلح قوانينها المتجددة في الإشراف ومتابعة برامجها المركزية مما أدى إلى عدم تمكنها من الوصول إلى الأهداف المسطرة .

فهذا الضعف وهذا النقص في تسيير الأداء راجع إلى عدة عوامل سياسية متمثل في طبيعة ونمطية وسلوكية النظام السياسي الذي كان معتمد وإنعكاسه على السياسة الإقتصادية والإجتماعية ككل، والذي أثر سلبا على التطوير الإداري بالجزائر وتأثيره على الإطار المعيشي للمواطن .

وإن تحقيق الأهداف والبرامج التي محورها خدمة المواطن وتسهيل إجراءات حصوله على الخدمات داخل الإدارة المحلية، يعتمد أساسا على منح صلاحيات واسعة وإستقلالية تامة لتسيير الجهاز الإداري المحلي مما يمكنه من وضع سياسة تنموية محلية بوجود جهاز إداري ذا كفاءة ومصداقية وإعتماده على الوسائل الحديثة في الرقمنة والإتصال، وتجسيد نظام ديمقراطي حقيقي بتظافر أدوار كل من المجتمع المدني بكامل مؤسساته والقطاعين العام والخاص والحكومة بالتركيز والعمل على مبادئ الشفافية والمسائلة والمشاركة في رسم السياسات والقرارات وتعزيز دولة القانون بترسيخ النظام الديمقراطي لضمان إستقرار الدولة وتطويرها إقتصاديا وسياسيا وإجتماعيا، من خلال دعم الأحزاب السياسية وإشراكها في الحكم ودعم الجمعيات، وضمان حرية الرأي والتعبير (وسائل الإعلام السمعية والبصرية) دون قيد أو شرط .

وعليه يمكن القول في الأخير، أن الإدارة المحلية في الجزائر حددت أساليب تنظيم واضحة إذا ما طبقت بحذافيرها وجسدت على أرض الواقع تقضي نهائيا على المشاكل التي تحول دون تحقيق الديمقراطية، إلا أن هذه الأخيرة لن تتحقق في ظل إفتقار الثقافة الشعبية الديمقراطية وغياب الرقابة الفعالة وإنعدام مبدأ التداول على الحكم والسلطة .

التوصيات :

إن الوصول إلى ديقراطية حقة يتطلب جملة من الإجراءات التشريعية والإدارية وحتى على المستوى البشري، فمن التوصيات التي توصلنا إليها مايلي :

– إنشاء هيئة عليا تختص بإصلاح القطاع الإداري والتركيز على تحسين وتطوير برامج التدريب الخاصة بالموظفين

– تحسين مستوى أداء الموظفين وإعطاءهم فرص لتولي مناصب المسؤولية على مستوى الدائرة والولاية والبلدية

– توفير وسائل مادية كافية للوصول إلى تنمية محلية حقيقية

– مراقبة ومساءلة المسؤولين المحلين بهدف قمع الفساد والتخلص من البيروقراطية

– وضع قوانين كفيلة بتنظيم الجانب الإداري وأخرى ردعية خاصة تُعنى بتطبيق أقصى العقوبات

– تحفيز الموظفين المحليين وترقيتهم لمناصب عليا

– إشراك المواطن المحلي ومؤسسات المجتمع المحلي في صناعة القرارات وإتخاذها

– تطبيق مبادئ الديمقراطية بحذافيرها .

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

1 – دستور الجزائر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996.

ثانيا: الكتب

1– الوردي إبراهيم، النظام القانوني للجرائم الإنتخابية – دراسة مقارنة – ، ط01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

2– الزغبي خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية – دراسة مقارنة – المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993.

3– الطعامنة محمد محمود وسمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، الأردن،2005.

4 - المبيضين صفوان، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية، 2014.

5- المعاني أيمن عودة، الإدارة المحلية، ط 02، دائر وائل للنشر والتوزيع، عمان،2013.

6- العسكري على أنور، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، مصر، 2008.

7- الرفاعي ممدوح عبد العزيز ومحمد سالم، إدارة الحكم المحلي، جامعة عين الشمس، كلية التجارة، 2009.

8- الشرقاوي سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط01، دارالنهضة العربية، مصر، 2013.

9- الخلايلية محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا و فرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء قانون البلديات رقم 13 لسنة 2011، المعدل بالقانون رقم 07 لسنة 2012، ط2، دارالثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012.

10- إسماعيل محمد محمد، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

1- عبد الرزاق سماعيلي ياسين، الإدارة المحلية و متطلبات التنمية،(مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، تخصص قانون إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013.

رابعا: المقالات

1- هشام عبد الكريم، الإعلام الجديد وآليات تحقيق جودة الديمقراطية في المجتمعات الإنتقالية، مقارنة الديمقراطية التشاركية، مجلة المفكر.

2- طاشمة بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل ،العدد26،2010.

3- شريط أمين، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، العدد08، 2010.

4– رسالة مجلس الأمة، الهيئات المحلية في الجزائر من عملية تأسيس الديمقراطية الشعبية ....إلى إستراتيجية التطوير التنظيمي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، 2010.

خامسا: أشغال الملتقيات

1– الطعامنة محمد محمود، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة الأهداف،الملتقى العربي الأول، 2003.

سادسا: المواقع الإلكترونية

1 – http//ndi .org , local governance presentation. ، تاريخ التصفح: 30، 09، 2019.

2 – association de recherches et des études de l’union du magred,02Mars2013 ، تاريخ التصفح: 30، 09، 2019.

3– أسس القانون الإداري https://www.facebook.com/sisousamm/posts/197104258317309/ ، تاريخ التصفح: 20، 03، 2020.