

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور - خنشلة -



كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

الموضوع :

تأثير المركزية واللامركزية  
على الجماعات المحلية  
دراسة حالة بلدية - خنشلة-

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير  
تخصص : تسيير عمومي

إشراف الأستاذ:  
د.دربوش محمد الطاهر

إعداد الطالبة:  
شرفة ريان

أعضاء لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د.بن عباس شامية	أستاذة التعليم العالي	جامعة عباس لغرور	رئيسا
د.دربوش محمد الطاهر	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور	مشرفا
أ.شيبان سمير	أستاذ مساعد أ	جامعة عباس لغرور	مناقشا

السنة الجامعية 2021-2022



## الشكر والعرفان

الحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، اللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا.

وعملا بقول الرسول صلى الله عليه وسلم " من لم يشكر الناس لم يشكر الله عز وجل".

أخص بالشكر والتقدير والامتنان البروفيسور:

"دربوش محمد طاهر"

على قبوله الإشراف على موضوع رسالتي، وكذا توجيهاته القيمة والسديدة، وصبره وحرصه على أن ألم بكل جوانب الرسالة، والذي لم يبخل عليا بنصائحه وأرائه لتقويم هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لكافة أعضاء لجنة المناقشة على تكبدهم عناء القراءة والتقييم.

إلى كل الموظفين الذين قدموا لي يد المساعدة في بلدية خنشلة.

إلى أبي معلمي الأول وسندي الذي كان خير عون لي في إنجاز هذا العمل المتواضع

" شرفة سعودي "

ريان





## الإهداء

الحمد لله الذي وفقني لانجاز هذا العمل والصلاة والسلام على أشرف خلق الله محمد صلى الله عليه وسلم.

أهدي ثمرة جهدي إلى أعلى ما في حياتي إلى التي ضلت دعواتها ترافقتني

إلى من تشوقت لرؤيتي على ما أنا عليه اليوم إلى من أغرقتني بحبها ورعايتها إلى من تعجز الكلمات والتعابير عن شكرها

" أمي الغالية "

إلى من تشرفت بحمل اسمه إلى رمز التضحية والعتاء

إلى من تعب لارتاح وضحي لأعلو

إلى سندي في الحياة

" الوالد الكريم "

إلى " أية وشيماء " وتوأمتا روحي ورفيقتا دربي

إلى الأقربون قلبا لا دما

إلى أصحاب المواقف لا سنين المعرفة

إلى كل من أحبهم قلبي ونسيهم قلبي

دمتم لي شيئا جميلا لا ينتهي.

إلى كل زملائي طلبة الماجستير تخصص تسيير عمومي دفعة 2022.

ريان



فهرس الجداول

والأشكال

فهرس الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	المقارنة بين المركزية واللامركزية الإدارية	48
02	معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي.	60
03	مقياس ليكرت الخماسي	102
04	قيم المتوسطات الحسابية	103
05	نتائج ثبات الأداة باستخدام ألفا كرونباخ	104
06	اختبار طبيعة البيانات	105
07	يوضح توزيع عينة الدراسة حسب متغير الجنس	106
08	يوضح توزيع عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي	107
09	يوضح توزيع أفراد العينة حسب العمر	108
10	توزيع عينة الدراسة حسب سنوات الخبرة	109
11	وصف وتشخيص إجابات أفراد العينة حول بعد المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية	110
12	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لبعد اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية	112
13	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لبعد الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة	114
14	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لبعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.	116

فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
100	الهيكل التنظيمي لبلدية خنشلة	01
106	توزيع أفراد العينة حسب الجنس	02
107	توزيع أفراد العينة حسب المستوى التعليمي	03
108	توزيع أفراد العينة حسب العمر	04
109	توزيع أفراد العينة حسب خبرة المؤسسات	05

فهرس

المحتويات



فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
/	شكر
/	إهداء
	فهرس الجداول والإشكال والملاحق
	فهرس المحتويات
أ-و	مقدمة عامة
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمركزية واللامركزية الإدارية
08	تمهيد
09	المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المركزية الإدارية
09	المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية وخصائصها
12	المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية وصورها
19	المطلب الثالث: تقييم نظام المركزية الإدارية.
20	المبحث الثاني: مفاهيم عامة حول اللامركزية الإدارية
21	المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها.
24	المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية وصورها.
31	المطلب الثالث: تقييم نظام اللامركزية الإدارية.
32	المبحث الثالث: العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية.
32	المطلب الأول: الرقابة على أعمال الإدارة.
40	المطلب الثاني: الرقابة الوصاية.
47	المطلب الثالث: الفرق بين المركزية واللامركزية الإدارية.
50	خلاصة
	الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية
52	تمهيد
53	المبحث الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية
53	المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية وأسبابها وتمييزها عن الحكم المحلي.

## فهرس المحتويات

61	المطلب الثاني: أهمية وأهداف الإدارة المحلية.
64	المطلب الثالث: المقومات الأساسية للإدارة المحلية.
67	المبحث الثاني: واقع الجماعات المحلية في الجزائر.
68	المطلب الأول: التطور التاريخي للجماعات المحلية.
72	المطلب الثاني: تعريف الجماعات المحلية.
76	المطلب الثالث: هيئات وصلاحيات الجماعات المحلية.
85	المبحث الثالث: علاقة المركزية بالجماعات المحلية.
85	المطلب الأول: الرقابة على الجماعات المحلية.
89	المطلب الثاني: حدود الرقابة على الجماعات المحلية (الاستقلال)
90	المطلب الثالث: الجماعات المحلية كنموذج للمركزية.
91	خلاصة
	الفصل الثالث: الأنظمة الإدارية المركزية واللامركزية على الجماعات المحلية.
93	تمهيد
94	المبحث الأول: تقديم عام للمؤسسة محل الدراسة.
94	المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية في التشريع الجزائري.
96	المطلب الثاني: نظرة عامة حول بلدية خنشلة.
98	المطلب الثالث: المصالح الموجودة ببلدية خنشلة.
101	المبحث الثاني: منهجية الدراسة التطبيقية.
101	المطلب الأول: تصميم أداة الدراسة ومجتمعها
102	المطلب الثاني: الأساليب الإحصائية المستعملة
104	المطلب الثالث: الشروط الإحصائية
106	المبحث الثالث: عرض نتائج الدراسة وتحليلها وتفسيرها.
106	المطلب الأول: دراسة وتحليل البيانات العامة
110	المطلب الثاني: تحليل آراء أفراد عينة الدراسة واختبار الفرضيات
117	خلاصة
122-120	الخاتمة العامة

## فهرس المحتويات

132-124	قائمة المراجع
/	الملاحق
/	المخلص

# المقدمة

إن التحول إلى اقتصاد السوق وما تفرضه تحديات العولمة وما شهده العالم من تغيرات جوهرية، كلها عوامل دفعت كل من البلدان النامية والمتقدمة إلى إعادة النظر في فلسفة الحكم والإدارة، ففي بداية القرن التاسع عشر كان نشاط الحكومات في الدول المتقدمة نشاطا محدود النطاق يقتصر على بعض المرافق العامة الضرورية لحماية كيان الدولة كحمايتها من العدوان الخارجي وصيانة أمنها الداخلي، ما جعلها تركز على جمع الهيئات الإدارية في يد السلطة المركزية.

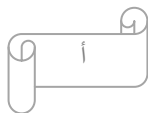
ومع تطور وظائف الدولة واتساعها وتدخلها في مختلف المجالات، لم يعد يقتصر دور الدولة على الأمن الداخلي وإقامة العدل، بل أصبحت تتدخل وتقدم العديد من الخدمات التي كانت تعتبر من صميم القطاع الخاص، بهدف رعاية المواطنين وتلبية احتياجاتهم.

ولا شك أن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تؤدي إليهم، وقد ترتب عن ذلك أنه أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تنهض لوحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، وفي ظل هذا الواقع المعقد والمتسارع التغيير، عمدت الدولة إلى إدارة محلية تتولى إدارة المرافق المحلية، لتخفيف المهام الملقاة على عاتق الدولة، وفسح المجال للإدارة المركزية بالتفرغ للمرافق الوطنية ذات الأهمية.

صاحب هذا التنامي في الإدراك بالدور الهام للإدارة المحلية، بعدما أظهرت عدة دراسات أن نجاح أو إخفاق الدولة في تحقيق التنمية يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشادة أسلوب الإدارة المحلية المتبع في الدولة، لذلك أصبحت اللامركزية الإدارية مطلبا لا يمكن الاستغناء عنه، بحيث أضحت الإدارة المحلية تمارس دورا لا يقل أهمية عن ذلك الذي تكلف به السلطات المركزية.

### أولا: إشكالية الرسالة:

تعتبر الجماعات المحلية من أهم السبل التي اعتمدها الدولة لتفتيت وتقسيم المهام والوظائف بينهما وبين السلطات المركزية وذلك بهدف التحسين في تقديم الخدمات للمواطنين، لذا جاءت هذه الدراسة لمعرفة مدى تأثير المركزية واللامركزية الإدارية على هته الجماعات.



وبناء على ما تقدم تبرز معالم الإشكالية انطلاقاً من التساؤل الرئيسي التالي:

في ما يتمثل تأثير المركزية واللامركزية على الجماعات المحلية ؟

**ثانياً: الأسئلة الفرعية:**

ومن خلال هذا التساؤل الرئيسي يمكن صياغة الأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالمركزية واللامركزية الإدارية ؟
- ما المقصود بالجماعات المحلية ؟
- هل ساهمت الإدارة المحلية في التوفير الأمثل والأنسب لخدمات المواطنين ؟
- هل يوجد علاقة تربط السلطات المركزية بالجماعات المحلية ؟
- هل يوجد تفاعل بين المركزية واللامركزية على مستوى الجماعات المحلية (بلدية - خنشلة-)؟

**ثالثاً: فرضيات الدراسة:**

بناء على إشكالية الدراسة المطروحة تم وضع الفرضيات التالية:

- المركزية واللامركزية هما نظامان إداريان.
- الجماعات المحلية هم هيئات إقليمية يتمثلان في البلدية والولاية.
- يؤدي التوزيع في المهام بين الإدارة المركزية من جهة وبين الهيئات المحلية إلى التوفير الأنسب والأمثل للخدمات التي يحتاجها المواطنين.
- لا توجد علاقة تربط السلطات المركزية بالجماعات المحلية.
- لا يوجد تفاعل بين المركزية واللامركزية على مستوى الجماعات المحلية.

**رابعاً: أهمية الدراسة:**

تبرز أهمية هذه الدراسة في عدة جوانب، نبينها فيما يلي:

- وجود بعض الغموض حول متغيرات هذه الدراسة حيث أننا نسعى من خلال دراستنا للمساهمة في التوضيح وفك الغموض حول هذه المفاهيم.



- المساهمة في إبراز الدور المهم للجماعات المحلية على مستوى التنظيم الإداري للدولة.
- محاولة تسليط الضوء على هذا النوع من الهيئات لإعطائها اهتماما أكثر وإصلاح ما يتطلب إصلاحه داخل هذا القطاع.

### خامسا: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- تقديم إطار نظري يعرض مفهوم الجماعات المحلية.
- تقديم إطار نظري يعرض مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية.
- دراسة وتحليل إطار التنظيم الإداري على مستوى الجماعات المحلية
- الخروج بتوصيات، على ضوء النتائج التي سيسفر عنها البحث ووضع بعض الاقتراحات اللازمة.

### سادسا: حدود الدراسة:

- **الحدود الزمنية:** الدراسة المتعلقة بالإطار النظري (مارس -أفريل).
- الدراسة المتعلقة بالفصل التطبيقي (أفريل -ماي).
- **الحدود المكانية:** تمت هذه الدراسة في بلدية ولاية خنشلة.
- **الحدود البشرية:** اقتصرت هذه الدراسة على موظفي بلدية خنشلة.

### سابعاً: الأدوات المستخدمة في الدراسة والمنهج المتبع:

بناء على طبيعة موضوع الدراسة، يتم تحديد نوع المنهج المستخدم، وقصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الدراسة واختبار صحة الفرضيات، اعتمدت على منهجين:

- **المنهج الوصفي:** بهدف وصف مختلف أبعاد الموضوع والوصول إلى النتائج المرجوة من الدراسة، بداية من تعريف المركزية واللامركزية والإدارة المحلية، ووصف واقع الجماعات المحلية بالجزائر، وهذا المنهج يندرج ضمن الجانب النظري.

- **المنهج التحليلي:** من خلال محاولة عكس الجانب النظري على أرض الواقع، عن طريق اعتماد دراسة تطبيقية باستخدام الأساليب الإحصائية، الاستبيان، ملاحظة، برنامج SPSS.

### **ثامنا:** أسباب ودوافع اختيار الموضوع:

تتمحور أسباب ومبررات اختيار موضوع البحث في الرغبة لدراسة العلاقة التفاعلية بين الإدارة المركزية واللامركزية في الجماعات المحلية ودور هذه الأخيرة في المساهمة في تحسين الأوضاع الدولية وكذا الاعتبارات التالية:

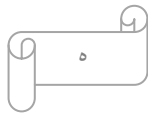
- الاهتمام الشخصي بموضوع الجماعات المحلية والتعطش لتوسع في مفاهيمها.
- ضعف الاهتمام بالإدارة المحلية.
- غياب الدراسات النظرية والميدانية التي تناولت بعمق إشكالية تأثير المركزية واللامركزية على الجماعات المحلية.
- المساهمة في إثراء المكتبة بمراجع علمية في هذا المجال.

### **تاسعا:** صعوبات الدراسة:

- لا يخلو أي عمل أو أي بحث من الصعوبات والعوائق، ومن أهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر:
- اتساع موضوع البحث وتميزه بالشمولية مما أدى إلى عدم القدرة على حصر الموضوع والتطرق إلى مختلف المسائل التي يتناولها وتحديد عدد صفحات البحث مما أدى إلى تجاوز العديد من النقاط المهمة في البحث.
  - نقص المراجع باللغة العربية، بل وندرته حتى باللغة الأجنبية.
  - ندرة البحوث في هذا الموضوع.
  - ضيق الوقت.

**عاشرا: الدراسات السابقة:**

- **دراسة سي يوسف أحمد:** تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013.
  - بحث فيها عن تقييم مسار اللامركزية في الجزائر حيث تطرقت إلى النظام الانتخابي وكل التعديلات التي طرأت عليه وعلاقة الوالي بالهيئات المنتخبة والرقابة الوصائية على الأشخاص والهيئات وأعمالها، وبحث كذلك عن أساليب توزيع الاختصاصات بين السلطة الوصية والهيئات المحلية والأسلوب المتبع من طرف المشرع الجزائري، واختصاصات الهيئات المحلية ومظاهر ضعف وقوة الهيئات المحلية وسمو مركز الوالي عليها، وآفاق اللامركزية من حيث تعزيز مكانة الهيئات المنتخبة. وتوصل فيها إلى "مسار اللامركزية في الجزائر عرف تحولات عديدة ومهمة تميزت بالتذبذب والتردد بين الاتجاه نحو تعميقها وتكريسها والتراجع عنها مرة أخرى، وكانت تجربة اللامركزية مفيدة، في ظل قانوني البلدية والولاية من حيث التعديلات المدخلة عليهما.
  - **دراسة ملياني صليحة:** الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
  - بحثت فيها عن مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية عن طريق تعريف الرقابة الإدارية وصورها والرقابة السياسية والقضائية أيضا، وكيفية تشكيل المجالس المحلية وأسس توزيع الصلاحيات بينها وبين السلطة المركزية وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وصلاحيات الوالي أيضا. وتوصلت فيها إلى أهمية الاستقلالية والرقابة بالنسبة للجماعات المحلية، حيث يعدان أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية.
- الحاديا عشر: هيكل الدراسة:**
- بهدف الإحاطة بجوانب الموضوع والإجابة على التساؤلات واختبار مدى صحة فرضيات الدراسة قسم هيكل الدراسة كالتالي:



المقدمة العامة: نطرح من خلالها إشكالية الدراسة ونستعرض مختلف جوانب الموضوع.

الجزء النظري: ويتضمن فصلين كالتالي:

• الفصل الأول جاء بعنوان - الإطار المفاهيمي للمركزية واللامركزية - ويتضمن ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: مفاهيم عامة حول اللامركزية الإدارية.

المبحث الثالث: العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية.

• الفصل الثاني: تحت عنوان - الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية- وتناول ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: واقع الجماعات المحلية في الجزائر.

المبحث الثالث: علاقة المركزية واللامركزية بالجماعات المحلية.

الجزء التطبيقي: بعنوان تطبيق الأنظمة الإدارية المركزية واللامركزية على الجماعات المحلية (دراسة

ميدانية ببلدية خنشلة).

الخاتمة العامة: وتشمل على الخلاصة العامة، نتائج الفرضيات ونتائج الدراسة والمقترحات.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للمركزية واللامركزية

## تمهيد:

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة، وتتبلور اللامركزية الإدارية في شكل الإدارة المحلية أو ما يعرف بالجماعات المحلية، فالنظام اللامركزي الإداري يجسد الديمقراطية التي تمنح لسكان المناطق المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة كما هو الحال في الجزائر، حيث تعتبر الجماعات المحلية الهيئات التي تمثل اللامركزية الإدارية وتعمل على تطبيقها.

وقصد التعرف أكثر على مفاهيم المركزية واللامركزية الإدارية وكذا التطرق إلى العلاقة الرابطة بينهما تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- ❖ **المبحث الأول:** مفاهيم عامة حول المركزية الإدارية.
- ❖ **المبحث الثاني:** مفاهيم عامة حول اللامركزية الإدارية.
- ❖ **المبحث الثالث:** العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية.



## المبحث الأول: مفاهيم عامة حول المركزية الإدارية.

كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم في الظهور وتتجسد بتركز السلطة والوظائف المناطة بها في عاصمة الدولة.<sup>1</sup>

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتناول في المطلب الأول تعريف المركزية الإدارية وخصائصها وفي المطلب الثاني نتطرق إلى أركان المركزية الإدارية وصورها أما المطلب الثالث فخصصناه لتقييم نظام المركزية الإدارية.

### المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية وخصائصها.

إن نظام المركزية الإدارية ليس نظاماً وليد اليوم، بل ظهر إبان ظهور الدولة، وأهمية هذا الموضوع تكمن من خلال أن جل الأنظمة السياسية إن لم نقل أغلبها انتهجت نظام المركزية الإدارية، لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة، فقد كانت الدولة على هذا الأسلوب لتسيير وتدبير المرافق العامة وبواسطة هذا النظام استطاعت الدولة بسط نفوذها وهيمنتها على جميع المناطق التابعة لها، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الاقتصادية وهنا تتجلى بوضوح أهمية هذا النظام الإداري، فكل التعليمات والأوامر والقرارات تصدر من المركز أو الحكومة المركزية بالعاصمة، مما يجعلها تبسط نفوذها وسيطرتها على جميع المناطق الأخرى وتظل هذه الأخيرة خاضعة للرقابة من طرفها وتحت تصرفها.

حيث كانت الدولة القديمة-دولة الملكيات المطلقة- تركز دستورياً على أساس نظرية الحق الإلهي المقدس ونظرية التفويض الإلهي غير المباشر كانت تطبق التركيز الإداري المطلق والجامد في نطاق اختصاصاتها ووظائفها الإدارية حيث كانت سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تتحصر في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة وحرمان عمال الدولة وموظفيها على مختلف درجات ومستويات السلم الإداري للدولة، حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات والبت النهائي في مسائل وأمر الوظيفة الإدارية التي يقومون بها بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية (سلطة الملك) في

<sup>1</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول: التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2004، ص52.

كل صغيرة وكبيرة فكان عمال وموظفي الدولة على مختلف مستويات ودرجات النظام الإداري مجرد أدوات وآلات فنية تنفيذية بحتة لا تبتكر ولا تخلف جديد في عالم الوظيفة الإدارية.

وعليه سنتناول تعريف المركزية الإدارية وخصائصها على النحو التالي:

### أولاً: تعريف المركزية الإدارية.

يرجع ظهور مصطلح المركزية الدارية إلى عام 1778م، حينما استعمله ساسة ورجال الثورة الفرنسية، وكان الشائع قبل ذلك لفظ تمركز أو تركيز، ويعني تجمع الخدمات والوحدات الإدارية في العاصمة أو قي مركز واحد وعدم توزيعها في مراكز أخرى متفرقة، ولم يدخل اصطلاح "المركزية" في عالم اللغة إلا في سنة 1794م، حينما أشارت إليه بعض القواميس اللغوية، وبعد ذلك بدأ في الانتشار مع كثرة استعماله في المناقشات والخلافات التي ظهرت بين فقهاء الثورة الفرنسية حول الفيدرالية والمركزية وبعد ذلك أصبحت كلمة المركزية تستعمل في الأوساط المختلفة للدلالة على تركيز السلطة التي تفرض على الجميع من مقر واحد أو من مركز واحد دون أن يشاركها أي مركز آخر.<sup>1</sup>

والمركزية الإدارية لغة: تعني التوحيد والتجميع والتركيز حول نقطة مركزية معينة(المركز) وعدم التشتت والتجزئة أما المركزية الإدارية أو النظام الإدارية المركزي فيقصد به توحيد وحصر كل السلطة الوظيفية الإدارية في الدولة، في يد السلطات الإدارية المركزية في أقاليم الدولة حيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجمع لمظاهر السلطة الإدارية إلى أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة وإلى إقامة وبناء الهيكل الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات (فنياً، علمياً، قانونياً وبشرياً) مترابطة، متناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض وهو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري، وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق وإمكانية استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من أسفل.

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها بمصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص118.

كما أن المركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يقصد بها تجميع وتركيز كل مظاهر النشاط الإداري في أيدي السلطة الإدارية المركزية وفروعها الرئيسية في الدولة، خاصة سلطة البت في الأمور تبقى في يد قمة البناء التنظيمي.<sup>1</sup>

ويمكن تعريفها أيضا على أنها: جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو "الدولة"، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، وفق نظام السلطة الرئاسية.<sup>2</sup>

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتض وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها.<sup>3</sup>

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة، غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي وقانوني مستقل.<sup>4</sup>

### ثانيا: خصائص المركزية الإدارية.

النظام المركزي يتميز بميزتين أو خاصيتين:

أنا إذا أخذنا بالنظام المركزي كاملا فهذا يعني أننا سوف نركز المرافق العامة كلها في يد شخص واحد من أشخاص القانون العام وهو "الدولة" فتكون كل المرافق تابعة لها تنظمتها جميعا ميزانية

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع سابق، ص 03.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 46.

<sup>3</sup> - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر، الجزء الأول/ دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 45.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 03.

واحدة هي ميزانية الدولة، ويديرها موظفون يعدون من عمال الدولة يعملون باسم الدولة ولحسابها، فلا يترك شيء ذو أهمية تديره أشخاص القانون العام الأخرى.<sup>1</sup>

والنظام المركزي يتميز من ناحية أخرى بخضوع الموظف لرؤسائه خضوعاً كاملاً، يتقبل منهم التعليمات ويكون لهم عليه حق التوجيه وحق الرقابة، فيستطيع الرئيس طبقاً لما له من السلطة الرئاسية أن يراقب قرارات المرؤوس فيقرها أو يلغيها، وهذا الخضوع يتدرج بتدرج السلم الرئاسي حتى يصل في النهاية إلى الوزير، فيكون له- وهو في العاصمة- أن يصدر التوجيهات إلى سائر أنحاء البلاد ينفذها مرؤوسه المباشر، الذي يملئها بدوره من دونه حتى تصل في نهاية إلى أقصى الأقاليم.

فالنظام المركزي يتميز بهاتين الميزتين: أن تركز جميع السلطات الإدارية في يد الدولة وحدها دون أشخاص القانون العام الأخرى، وأن يكون المرجع في النهاية هو الوزير الذي يصدر القرارات التي تنظم شؤون الأقاليم القريبة والبعيدة وهو جالس في العاصمة وذلك طبقاً لما تخوله له السلطة الرئاسية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية وصورها.

حيث سنتطرق إلى أركان المركزية الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى سنتطرق إلى صورها.

#### أولاً: أركان المركزية الإدارية.

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث عناصر أساسية، تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة، والتبعية الإدارية المتدرجة أو السلم الإداري والسلطة الرئاسية.<sup>3</sup>

#### 1. حصر وتركيز سلطة الوظيفة الإدارية المركزية (الحصرية):

من عناصر ومقومات النظام الإداري المركزي حصر وتجميع سلطة الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد سلطات الإدارة المركزية للدولة، أي تجميع وحصر سلطات التقرير والبت النهائي في جميع شؤون

<sup>1</sup> - محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية-مصر، 1996، ص305.

<sup>2</sup> - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية-مصر، 1997، ص72.

<sup>3</sup> - حسين فريجه، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص110.

ومسائل الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني، أو في رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعده في ظل النظام الدستوري الرئاسي، وحق إصدار القرارات الإدارية النهائية والباتة في الشؤون والمسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة وسلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها وإلغائها هو سلطة وحق مقرر ومحجوز لرجال السلطة الإدارية المركزية، كذلك يدخل في إعداد السلطات الإدارية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاية مثلا) حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية ويرتبطون بها بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها، وإعطائهم قسطا وقدر معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأنهم مازالوا يرتبطون بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية والخضوع لها.<sup>1</sup>

وتبرز سلطة التقرير النهائي في نظام المركزية الإدارية في تركيز سلطة القوة والإجبار التي تمثل وسيلة الدولة الأساسية لتحقيق الأمن والاستقرار في الدولة وضمن سير المرافق العامة بانتظام، واطراد وفي تركيز سلطة إصدار واتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لحفظ النظام العام وسير المرافق العامة وفي تركيز مهان إعداد وتحضير الإجراءات الإدارية الفنية التي تفرض على موظفي التنفيذ بالأوامر الإدارية الرئاسية، وفي تركيز واحتكار سلطة اختيار الموظفين العاملين وتنشيتهم، وفي تركيز سلطة التقرير لتحصيل وصراف وإنفاق الأموال العامة.<sup>2</sup>

## 2. التبعية الإدارية المتدرجة (السلم الإداري):

يقوم النظام المركزي على أسس التدرج السلمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها منها وصولا إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير، تأمينا للتماسك بين درجات الهرم الإداري.

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعا تاما ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة ولاحقة على أعمال

<sup>1</sup> - عمار عوايدي، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 205.

<sup>2</sup> - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، المرافق العامة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص 76.

المروءوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغاءها بالشكل الذي يراه مناسباً.

وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي من خلاله يوجد طبقتي الرؤساء والمرؤوسين وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.<sup>1</sup>

وإن أي انعدام أو فقدان للترابط للتدرج والتسلسل الإداري المترابط في هيكل وبناء النظام الإداري على أي مستوى من مستوياته بالنسبة لأية وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات والهيئات المكونة لهذا النظام الإداري، يجعل هذه الوحدة أو الهيئة أو الجماعات الإدارية التي تصبح لا تدخل في التدرج الإداري ولا ترتبط بدرجات وطبقات هذا التدرج الإداري برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية، يجعل هذه الوحدة منفصلة ومستقلة عن النظام الإداري المركزي للدولة، وهو غالباً ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجة عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالاً إدارياً ومنفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية.<sup>2</sup>

### 3. السلطة الرئاسية (الرقابة الرئاسية):

وهي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية، لكي نحدد صفته مركزية هي أم لا مركزية، فإذا كانت العلاقة "رئاسية" كان الجهاز مركزياً.<sup>3</sup>

وعليه سوف نرى المقصود بالسلطة الرئاسية والأساس القانوني لها وخصائصها ومظاهرها وحدودها.

#### ❖ المقصود بالسلطة الرئاسية:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً

<sup>1</sup> - مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، ص 16، كتاب محمل من الانترنت من موقع [www.egypt.man.com](http://www.egypt.man.com)، التاريخ 2016/02/16، الساعة 22:00 مساءً.

<sup>2</sup> - عمار عوايدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 206.

<sup>3</sup> - حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1997، ص 24.



مطلقا للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.<sup>1</sup>

وتشمل السلطة الرئاسية الأشخاص المرؤوسين وأعمالهم، وهذا يعني أن للمرؤوسين الحق في النظم من الأوامر الصادرة إليه إذا رأى أنها مشوية بعيب من العيوب، وله الحق في الطعن فيها أمام القضاء الإداري إذا لم يجد النظم الإداري نفعاً.<sup>2</sup>

وتتمتد الرقابة الرئاسية إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيدا لإبرام عقد من العقود وإلى سائر الأعمال التحضيرية للتعاقد على أن تتوقف هذه الرقابة بمجرد إبرام العقد بشكل صحيح من المرؤوس، فلا يجوز لجهة الرقابة الرئاسية التدخل لإلغاء أو تعديل العقد.<sup>3</sup>

### ثانياً: صور المركزية الإدارية.

إذا كانت المركزية تعني تجميع مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية التي يمتد اختصاصها ليشمل إقليم الدولة مباشرة وسكانها في مجموعهم، فإنها -في إطار هذا المفهوم- قد تأخذ صورة متطرفة أو صورة معتدلة، وذلك حسب ما يقرر بشأن توزيع الاختصاصات داخل السلطة المركزية نفسها، وتفصيل ذلك أن السلطة المركزية تحتوي عددا كبيرا من الإدارات والمصالح والوحدات التي تنشط في العاصمة وفي الأقاليم، وتزداد هذه المصالح والوحدات عدداً واتساعاً، ويتضخم الجهاز الإداري بتعدد الحياة واتساع نشاط الدولة، ذلك النشاط الذي تعجز هيئة واحدة عن الوفاء به، ويظل النظام مركزياً سواء اقتصرت سلطة البت النهائي في كل الأمور على الوحدات العليا في الجهاز المركزي أو منحت الوحدات التالية لها في العاصمة وفي الأقاليم سلطة البت في بعض الأمور طالما أن هذه الوحدات ترتبط بقمة السلم الإداري، الأمر الذي يحفظ الجهاز المركزي في الدولة ويكفل التجانس في الأسلوب، وعلى ذلك فإن

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 157.

<sup>2</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 122.

<sup>3</sup> - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 79 و 80.

المركزية الإدارية قد تكون متشددة أو معتدلة بحسب المستوى الذي تمارس عنده الاختصاصات الإدارية، كما قد يتم التخفيف من حدة التركيز الإداري عن طريق التعويض في الاختصاص.<sup>1</sup> وعليه سنتناول في ما يلي كل من التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري.

### 1. التركيز الإداري:

قد تأخذ المركزية الإدارية، صورة لا يكون فيها للدرجات الدنيا حق اتخاذ أي قرارات، بل تقتصر مهامها على مجرد التنفيذ المالي لما يصدر من السلطة الرئاسية من توجيهات وتعليمات وأوامر، وفي هذه الصورة نكون بصدد تركيز إداري بحت، وهي صورة أولية للمركزية الإدارية، وجدت الحاجة إليها مع بداية ظهور الدول بشكلها الحديث حيث كان يبدو ضروريا تقوية السلطة المركزية في مواجهة الرغبات الانفصالية التي تبدو من بعض أصحاب السلطان الزائل، وفي هذه الصورة قد تكفل السلطة المركزية للأجهزة المختلفة أو لبعضها، إبداء رأيها في بعض الأمور الفنية أو اقتراح مشروعات القوانين والقرارات، كما قد يكون هناك تغاير في أسلوب الإدارة بين مختلف أجزاء إقليم الدولة، ولكن هذا كله لا يقلل من كوننا بصدد مركزية إدارية بحتة، ذلك أنه كلما كانت سلطة اتخاذ القرار النهائي بيد السلطة المركزية في العاصمة فإننا نكون بصدد مركزية إدارية مطلقة، فالعبرة بمن يتخذ القرار، هل هي السلطة المركزية أم السلطة المحلية؟<sup>2</sup>

ولقد أطلق جانب من الفقه على هذه الصورة من صور المركزية اسم "الوزارية أو المركزية المتطرفة" وذلك إبرازاً لمدى ما يتمتع به الرئيس الإداري الأعلى من سلطة في مباشرة الوظيفة الإدارية.<sup>3</sup> والتركيز الإداري الكامل قليل الحدوث عملاً ومنقذ من الناحية التنظيمية.

ويعتبر حسن توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين أعضاء الجهاز الإداري من أهم أسباب نجاحه في أداء مهامه، وقد تأكد بالدراسة والتجربة أن تركيز سلطة إصدار القرارات والفصل في مختلف الأمور

<sup>1</sup> نواف كنعان، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص152.

<sup>2</sup> محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص62.

<sup>3</sup> هاني علي الطهراوي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص134.

اللازمة لتشغيل الإدارة في يد رئيسها الذي يحتل أعلى درجات سلمها الإداري يؤدي إلى عجزه عن تصريف شؤونها، فيضطر في النهاية وتحت ضغط كثرة العمل إلى الموافقة والتوقيع بلا فحص أو دراسة كافية على ما يعرض عليه من أوراق وملفات يعدها موظفون غير مسئولين عما تتضمن من قرارات، كما يؤدي تركيز سلطة إصدار القرارات في يد الرئيس الإداري الأعلى إلى إضاعة وإطالة الإجراءات وتعطيل الأمور دون مبرر مقبول، وقد أثبتت التجارب ذلك.<sup>1</sup>

بالإضافة لذلك فإن هناك صعوبة شديدة في إصدار الهيئة المركزية لقرارات تتناسب مع الظروف القومية والإقليمية والمحلية لكل أجزاء الدولة التي قد تتعدد حاجياتها وتتنوع وتختلف قوميتها وأمزجتها وفي ظل هذا النظام يوجد موظفين عاملين في جميع قطاعات الدولة يكون الغرض منهم، كما يقول الأستاذ "شارل ديباش" هو تسهيل الاتصالات بين الإدارة والأفراد ويظلون خاضعين للسلطة الرئاسية ولا يتمتعون بأية سلطة خاصة بهم فهم كما يرى بمثابة صناديق بريد يجمعون الملفات ويعدون الدراسات ثم يرسلونها جميعا للعاصمة حيث السلطة التي تملك اتخاذ القرار.<sup>2</sup>

## 2. عدم التركيز الإداري:

رأينا كيف أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تصادف المواطن ولهذا لا بد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الإداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم، وبذلك يتفرغ الوزير بعد توزيع جزء من مسؤولياته لوضع السياسة العامة وتعتبر هذه الصورة مخففة من صور المركزية الإدارية، مع استمرار خضوع القائمين بها للرقابة المباشرة من طرف الوزير المختص.<sup>3</sup>

وعليه سوف نرى المقصود بعدم التركيز الإداري وأحكامه ومزاياه وأساليبه ممارسة السلطة فيه على النحو التالي:

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 102-103.

<sup>2</sup> - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1988، ص 15.

<sup>3</sup> - حسين فريجه، المرجع السابق، ص 117.

## ❖ المقصود بعدم التركيز الإداري:

هو الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية، ومعناه تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، فتعطي التشريعات وكذلك الوزراء بقرارات منهم بعض الاختصاصات التقريرية لممثلي الوزارات في العاصمة والأقاليم، هكذا يكون لمديري الإدارات في العاصمة ومديري الفروع الوزارية في الأقاليم حق تصريف بعض شؤون الوظيفة الإدارية والنت فيها نهائياً دون الرجوع للوزير في العاصمة، ولهذا يسمى الفقه عدم التركيز الإداري بـ "اللاوزارية" ولكن سلطة البت والتقرير الممنوحة لبعض الموظفين والمديرين في العاصمة والأقاليم لا تعني استقلالهم عن الوزير، فهم يبقون خاضعين للسلطة الرئاسية للوزير ولرؤسائهم الإداريين.<sup>1</sup>

وخلاصة القول إذن فإن عدم التركيز الإداري، لا يعني خروجاً عن المركزية الإدارية، بل أننا نظل بصدد مركزية إدارية، ذلك أن القرارات التي تصدر عن الموظفين المحليون تصدر باسم الدولة وليس باسم الهيئة المحلية التي يوجد بها الموظف، ثم إن هؤلاء الموظفون هم معينون من قبل الدولة ذاتها ويخضعون لسلطتها الرئاسية، وكل ما في الأمر هو أن السلطة المركزية تقوم بتفويض بعض اختصاصاتها للسلطات المحلية التي يكون عليها أن تعمل بناء على هذا التفويض ومن خلاله.<sup>2</sup>

## ❖ أحكام عدم التركيز الإداري:

لعدم التركيز الإداري صورتان: عدم التركيز الخارجي وعدم التركيز الداخلي.

## ❖ عدم التركيز الخارجي:

وذلك حينما تنتقل سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة، الوزير مثلاً، إلى عضو آخر يقيم خارجها، كأن يخول مدير الأمن في إحدى الولايات سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام والآداب العامة بالولاية بدلاً من وزير الداخلية.

<sup>1</sup> - محمد الصغير، المرجع السابق، ص 120.

<sup>2</sup> - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 64-65.

## ❖ عدم التركيز الداخلي:

ويكون عدم التركيز داخليا في حالة انتقال سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من الوزير المقيم بالعاصمة إلى أحد العاملين بها المقيمين بمقر الوزارة، كأن يعهد الوزير إلى الأمين بالوزارة مثلا، بسلطة التقرير في بعض المسائل.<sup>1</sup>

## المطلب الثالث: تقييم نظام المركزية الإدارية.

للمركزية الإدارية مجموعة من المزايا الهامة والعيوب والتي سيتم التطرق إليها على النحو التالي:

## أولاً: مزايا المركزية الإدارية:

للإدارة المركزية عدة مزايا نذكر منها ما يلي:

1. الأخذ لمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة ويساهم إلى حد كبير في تثبيت سلطات الحكومة المركزية في التمكين لها فهو ضد التجزئة ولذلك أخذت الدولة الحديثة في أول الأمر لمبدأ تركيز السلطة.
2. الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى توحيد الإدارة وتناسقها تبعا لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة، كما يؤدي مع طول التجزئة إلى استقرار الإجراءات واكتسابها مع الزمن الدقة والوضوح ، مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد ويساهم إلى حد كبير في تحقيق السرعة الواجبة في إنجاز الأعمال الإدارية.
3. الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة في بعض الأنظمة التي تهدف إلى أداء الخدمات ذوي المواهب والخبرة الفنية والقانونية والإدارية.
4. الأخذ بها تؤدي إلى تجميع القوة العامة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد الإدارة المركزية، ويعتبر هذا مانعا وشرطا أساسيا كي تتجو الدولة من الثورات الداخلية وتوطيد الأمن العام الداخل.

<sup>1</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009. ص286.

## ثانياً: عيوب المركزية الإدارية.

بالرغم ما للمركزية الإدارية من مزايا إلا أن لها إلى جانب ذلك بعض من العيوب والتي نذكر منها:

1. البطء في إنجاز المعاملات نتيجة الروتين الإداري والتعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في

الإدارة المركزية.

2. أنها تعتبر سلاح خطير في يد السلطة، يأخذ شكل الضغط على المواطنين لسبب التعطيل في

تصريف معالجة الأمور بسوء النية فالإدارة المركزية تولد بطناً في كثير أعمال الإدارة، وتؤدي إلى تراكم

القضايا أمام الإدارة المركزية، وهذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطء في الانجاز مما

يؤدي إلى تأخير البت وإلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة، كما أنها تؤدي إلى الوحدة

الناتجة في الحلول التي توضع في معالجة الأمور كافة أي أنها تضع حلول متشابهة بل موحدة لقضايا قد

تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع والظروف الخاصة لكل منها، ولقد رأى البعض التخلص من عيوب

المركزية الإدارية بالأخذ ببعض اللامركزية وذلك للتخفيف عن كاهل السلطة المركزية وفي محاولة منهم

لتفادي العيوب التي سبق ذكرها والناجمة عن الإدارة المركزية.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: مفاهيم عامة حول اللامركزية الإدارية.

يتأسس نظام اللامركزية الإدارية على وجود أشخاص معنوية عامة أخرى في الدولة إلى جانب

الدولة تتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات التي قررها المشرع وتتواءم

اللامركزية الإدارية مع التنظيم السياسي والاجتماعي والإداري الخاص بكل دولة.<sup>2</sup>

وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، يتضمن المطلب الأول تعريف اللامركزية

الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها، وفي المطلب الثاني نتطرق إلى أركان المركزية الإدارية

وصورها، أما المطلب الثالث فخصصناه لتقييم نظام اللامركزية الإدارية.

<sup>1</sup> - حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية

للدراستات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983، ص 04.

<sup>2</sup> - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 104.

## المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها.

حيث سوف نرى تعريف اللامركزية الإدارية و تمييزها عن النظم المشابهة لها على النحو التالي:

## أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية.

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة "السلطة" المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، إن اللامركزية الإدارية عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة والهدف منه توزيع أو نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وإن هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع -كأصل عام- السلطة المركزية، إلى أنها تخضع لنوع من الوقاية والإشراف من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية.<sup>1</sup>

والمعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لا مركزية إدارية.<sup>2</sup>

وتحقق اللامركزية الإدارية بإحدى الوسيلتين:

الأولى هي أن تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية الأصغر من الدولة، ثم يستند إلى رجل من هذه الوحدات الإقليمية مهمة الإدارة والإشراف على ما يهم سكان الإقليم من مرافق عامة، فكأن اختصاص هذه الوحدات يتحدد في إطار جغرافي أو إقليمي، وفي داخل هذا الإطار تمارس هذه الوحدات أنشطة المرافق العامة المتعددة التي تشبع حاجة السكان.

<sup>1</sup> - إعاد علي حمود القيسي، الوجيز القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999، ص95.

<sup>2</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، المرجع السابق، ص145.

والوسيلة الثانية هي أن يخلع المشرع الشخصية المعنوية على مرفق عام ويزوده بإدارة مستقلة وبميزانية مستقلة، فينشأ عن ذلك شخص عام جديد هو الشخص العام المرفقي، كالمؤسسة العامة والهيئة العامة مثلاً.<sup>1</sup>

وللامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور.

وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المتشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفدرالي.<sup>2</sup>

ثانياً: تمييز اللامركزية الإدارية عن النظم المشابهة لها.

ينبغي التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري وبين اللامركزية والفدرالية لان هناك الكثير من يخلط بين هذه المفاهيم وحتى يتضح أكثر مفهوم اللامركزية الإدارية.

### 1. اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

لعل اللبس قد يثور بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري خاصة وأن كلاهما يعد أسلوباً من أساليب الوظيفة الإدارية، لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية.

إن عدم التركيز يشكل صورة من صور النظام المركزي كما رأينا يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها، وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عملياً تطبيق النظام المركزية بالصورة المطلقة التي رأيناها "المركزية المتوحشة كما أطلق عليها"، لذا تعين في الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحياتها إلى ممثلها المنتشرين في كل الأقاليم، وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من

<sup>1</sup> حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 319.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 170.



الاستقلالية، إنما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الإقليم.

كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم.

وهذا إخلافا لاستقلال الوحدات الإدارية والمحلية فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعاً لذلك فإنه لا تربط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري.<sup>1</sup>

وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية كما بينا ذلك سابقاً، غير أن عدم التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر عندنا في نظام الدائرة.<sup>2</sup>

## 2. اللامركزية والفدرالية:

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي: من حيث مجال الدراسة نظام المشاركة، المنظومة القانونية والصلاحيات وأداة توزيعها.

### أ. من حيث مجال الدراسة:

إن النظام المركزي يشكل صورة من صور التنظيم الإداري، وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

### ب. من حيث نظام المشاركة:

إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ هو القانون "المشاركة" ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 97 و 98.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 99.

بحسب ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية "مجلس الشيوخ"، بينما الهيئات المحلية كصورة من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إدارة الدولة بذات الوصف الأول.

### ج. من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها:

إن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستوراً الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وإن تعددت تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة.

### د. من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها:

إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، أي تحديدها يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية، وما يعد من شؤون الدولة المتحدة، يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لمشيئة إدارة الدولة.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية وصورها.

حيث سوف نرى أركان اللامركزية الإدارية وصورها على النحو التالي:

### أولاً: أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على عدة عناصر أساسية، إلا أن وجود هذه العناصر كافياً بحد ذاته لقيام اللامركزية، بل يجب توفر مسائل أخرى للقول بوجود لا مركزية فعالة وقادرة.

### 1. العناصر الأساسية للامركزية

وهذه العناصر هي ثلاثة:

- ❖ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية
- ❖ أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة
- ❖ خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 172 و 173.

<sup>2</sup> - فوزت فرحات، المرجع السابق، ص 63.

## أ. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

إن اعتراف القانون بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية "الإقليمية" والمصالح الوطنية "المركزية" يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها.

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح: تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية المتبعة في عملية التحديد.

## ❖ الاختصاص:

الاتجاه السائد بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية "البرلمان" بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات، ففي الجزائر -مثلا- يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

✓ قانون البلدية 10-11.

✓ قانون الولاية 07-12.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية "القومية" أي اختصاصها الإدارة اللامركزية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزية ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 10 و 11.

## ب. أن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة:

في الحقيقة إنه لا يكفي أن يتعرف المشرع بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية "الوطنية" بل يتعين للقول بأن ثمة نظاما لا مركزيا إقليميا أن يعهد بإدارة تلك المصالح لهيئات محلية منتخبة، إذ يجب أن تنصب الصفة المحلية على أشخاص هذه الهيئات فهم أشخاص يمثلون الإقليم ولا يمثلون السلطة المركزية في الأقاليم ولا أشخاص معينون من قبلها، إذ أن قيام السلطة المركزية بتعيين موظفيها لإدارة تلك المصالح يجعلنا نتحدث عن عدم تركيز وليس اللامركزية الإدارية.

وتتجلى أهمية هذا الركن من أركان اللامركزية الإدارية في كون المجموعات المحلية ومصالحها ذات الطابع المحلي التي تدار بواسطة سكان المنطقة أنفسهم ومن قبل أشخاص ينتخبون أساسا لتحقيق هذا الغرض، لا أن تمارس الإدارة من أشخاص يوفرون من خارج سكانها لإدارتها وهم غالبا ما يجهلون احتياجاتها.

وهذا الشرط يقتضي بأن يعهد بإدارة المصالح المحلية إلى سكان المنطقة لكي تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية وفي حالة عدم توافر هذا الشرط الأساسي من شروط اللامركزية الإدارية تكون -كما قلت قبلها- إزاء عدم التركيز الإداري، لذلك يعد الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن استقلال الهيئات في إدارتها للمصالح المحلية، بيد أن مبدأ الانتخاب بالنسبة للهيئات المحلية التي يعهد إليها بإدارة المصالح المحلية لا يعني بالضرورة أن يكون جميع الأعضاء الذين تتكون منهم تلك الهيئات أو المجالس المحلية منتخبين من قبل سكان المنطقة أنفسهم، إذا يمكن أن تتدخل السلطة المركزية بأسلوب أو بآخر يحدده القانون لاختيار بعض المنتخبين.<sup>1</sup>

وهنا يفرق البعض في هذا الركن بين الاستقلال والانتخاب فيعتبرون أن الركن المتفق عليه هو استقلال تلك الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، أما الانتخاب فهو أفضل الوسائل لتحقيق الاستقلال.

فيميزون بين الركن والشرط فالأول لا غنى عنه لقيام النظام اللامركزي والثاني لتحقيق أفضل وضع لاستقلال تلك الهيئات، ورغم الاعتراضات التي تواجهها وسيلة إسناد السلطة في اللامركزية باعتبار

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 89 و 90.

أنها الوسيلة الوحيدة لتحقيق استقلال هذه الوحدات، فإن أنصار هذا الاتجاه يؤكد أنها الوسيلة الوحيدة وأنه يجب أن يكون اختيار أعضاء مجلس هذه الهيئات بالانتخاب، إن أردنا لها استقلال، تحقق به وجودها وبمساعدها على القيام باختصاصاتها، وأصبح الرأي الغالب في الفقه منعقد على أن الانتخاب وحده هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأشخاص القانونية العامة للامركزية واعتبر أنصار هذا الرأي أن الربط بين وجود الأسلوب اللامركزي وتشكيل المجالس اللامركزية مرهون بالانتخاب، ويتجه هذا الرأي إلى تصنيف النظم بحسب ما إذا كانت مجالسها تقوم بالانتخاب معاً، فإذا كانت المجالس تتكون بالتعيين وحده نكون بصدد تنظيم إداري مركزي أخذ بعدم التركيز الإداري ونكون عندئذ قد خرجنا من دائرة اللامركزية الإدارية، أما إذا تكونت المجالس اللامركزية بالانتخاب وحده، وإنه ليس للسلطات المركزية أن تعين أي عدد لعضوية هذه المجالس، فإننا نكون بصدد نظام لامركزي كامل أو اللامركزية الكاملة أما إذا اعتمدت الطريقة المختلطة وهي الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين ونكون إزاء اللامركزية الناقصة، ويتعين أخيراً أن هناك اتجاهاً ثالثاً يرى أنه إذا كان في الإمكان تحقيق استقلال المجالس الإقليمية بالانتخاب، فإنه يمكن تحقيق هذا الاستقلال كذلك إذا شكلت هذه المجالس بالتعيين، وإذا تضمنت القوانين قدراً من الاستقلال تتمتع به هذه الهيئات وبدونه تفقد هذه المجالس استقلالها، يدل هذا الاتجاه بأنه ثمة اتفاقاً بأن اللامركزية المرفقة تتمتع باستقلال رغم أن موظفيها معينين من السلطة اللامركزية الإدارية، فكيف ينكر على الهيئات التي تتشكل بواسطة التعيين والانتخاب صفة اللامركزية، وفي اعتقادنا أن أفضل الوسائل لضمان استقلال الهيئات اللامركزية هو أن يتم تشكيلها بالانتخاب إلا أننا نرى أن التعيين لبعض موظفيها بعدد لا يتجاوز نصف أعضاء الهيئة وبشرط أن يكون الرئيس منتخبا من سكان المنطقة لا ينقص من اللامركزية الإقليمية شريطة أن تتوفر القوانين قدر من الضمان لاستقلال تلك الهيئات.<sup>1</sup>

### ج. خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية:

يعتبر موضوع الوصايا الإدارية من أهم المواضيع التي ينبغي التركيز عليها عند الحديث عن اللامركزية الإدارية كونها تنظم علاقة الهيئات اللامركزية بالسلطة المركزية، فمنح الشخصية المعنوية العامة والاستقلال الإداري والمالي لا يعني الفصل التام عن السلطة المركزية، فلا بد من وجود نوع من

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 90 و 91.

الرقابة الإدارية التي تضمن وحدة الدولة السياسية والإدارية وسلامة ومشروعية وملائمة التصرفات التي تضطلع بها الهيئات اللامركزية.<sup>1</sup>

ثانياً: صور اللامركزية الإدارية.

تدور اللامركزية الإدارية عموماً حول فكرة أساسية هي إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص، ويتحدد اختصاص هذه الهيئات بإحدى طريقتين: الأولى على أساس إقليمي "أرضي"، بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لسكان إقليم معين أو مدينة أو بلدية معينة، والثانية على أسس مصلحي أو مرفقي، بمعنى أن يتقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحددة، وفي هذه الصورة لا يكون تخصص الشخص الإداري مقيداً حتماً بإقليم معين من أقاليم الدولة.

وترتيباً على ذلك فإن أساس توزيع الاختصاصات الإدارية في الهيئات اللامركزية يقدم لنا صورتين أساسيتين هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقة.

ويلاحظ أن الصورة الإقليمية للإدارة اللامركزية أقدم في نشأتها من الصورة المصلحية، حيث يدلنا تاريخ الإدارات القديمة أن مدينة روما القديمة عرفت اللامركزية الإقليمية منذ عرفت الدولة الرومانية ما يمكن تسميته بالبلديات، كما عرفت ديمقراطية الإدارة على المستوى المحلي وطبقتها من خلال قيام الجماعات المحلية -التي تربطها روابط تاريخية واجتماعية وثقافية ومصالح مشتركة ضمن نطاق جغرافي محدد- بإدارة نفسها واختيار مجالسها، فعرفت روما بذلك ما سمي بالنظام البلدي الذي كان يطبق على جميع بلديات الدولة الرومانية، حيث ساعد هذا النظام على التخفيف من حدة المركزية الإدارية من جهة، كما ساعد هذا النظام على تنويع أساليب التنظيم الإداري بقدر تعدد أقاليم الدولة.<sup>2</sup>

وقد تأثرت فرنسا بالتنظيم المحلي الذي كان سائداً في المدن الرومانية القديمة واعتمده بعد الثورة الفرنسية لبلدياتها، أما الصورة المصلحية أو المرفقية للإدارة اللامركزية فلم تظهر إلا مع بداية القرن العشرين، حيث كان ظهور هذه الصورة نتيجة لاتساع نشاط الدولة وتعاضد دورها، فبعد أن كانت الدولة في الماضي تقوم بدور الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على الأمن والدفاع والعدل أصبحت الدولة

<sup>1</sup> - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 107.

<sup>2</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 170 و 171.

الحديثة تقوم بدور دولة الرفاهية أو المتدخلة "التي تتدخل في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لإشباع حاجات كانت متروكة من قبل للنشاط الفردي"، وذلك بهدف تأمين الأمن والرفاهية لشعبها، وهذا التطور في دور الدولة الحديثة أدى إلى توزيع الاختصاصات الإدارية على أساس طبيعة النشاط والحاجة المراد إشباعها، وليس على أساس جغرافي أو إقليمي، وهكذا وجدت صورة اللامركزية المصلحية أو المرفقة كأسلوب لإدارة المرافق الإدارية الحديثة التي لا يلائمها الأسلوب الحكمي المركزي، والتي تحتاج إلى كفاءات فنية، وإلى تحرر من الروتين الحكومي، حتى أطلق على هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية أيضا اللامركزية الوظيفية أو الفنية.<sup>1</sup>

وعليه سنرى اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية على النحو التالي:

### 1. اللامركزية الإقليمية المحلية:

إذا كانت الدولة تأخذ بصورتي وشكلي اللامركزية "الإقليمية والمرفقية"، فإن اللامركزية الإقليمية "الإدارة المحلية" تعتبر وتبقى أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية، ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها -أي اللامركزية الإقليمية- عادة ما تبنى على أساس دستوري.<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى الدستور الحالي 1996 المعدل والمتمم نجد المادة 15 منه على : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية" كما تنص المادة 16 منه على : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."<sup>3</sup>

وعليه فالإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر أو ما يسمى أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية إنما تقوم على وحدتين إداريتين هما: البلدية والولاية.

<sup>1</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 171.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 06.

<sup>3</sup> - انظر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 96، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية العدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، المادة 15 و 16، ص 03.

فاللامركزية الإقليمية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية والتي ذكرناها من قبل، تركز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها "الشؤون المحلية" في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية "البلدية والولاية"، وإلا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها.<sup>1</sup>

وفي اللامركزية الإقليمية لن تستأثر الدولة بكامل السلطات في كافة أنحاء البلاد وأن يكون الوزير هو المهيمن على كافة الإدارات والنشاطات، وإنما ستتوزع السلطات والاختصاصات بينها وبين الوحدات المحلية بحسب تقسيمات الإدارة المحلية التي يقرها القانون، وسيقوم على إدارة هذه الوحدات هيئات ومجالس مستقلة تتمتع باختصاصات ذاتية بحيث تقنع الإدارة المركزية بمهام الرقابة والإشراف وفي الحدود المقررة قانونياً.

وهذه الصورة من الصور التنظيم الإداري فرضها تطور وتزايد مهام الدولة واتساع مسؤولياتها وتزايد السكان للحاجات الاجتماعية، بحيث لم يعد يمكنها إدارة كل الشؤون في كل البقاع مركزياً، هذا فضلاً عن تغاير أقاليم الدولة المختلفة في خصوصياتها وحاجاتها وتقاليدها وثقافتها، مما يتطلب لحسن تنظيمها وتسيير أمورها أن تكون الهيئات القائمة على إدارتها قريبة منها معايشة لواقعها.<sup>2</sup>

## 2. اللامركزية المرفقة أو المصلحية:

إن هناك من المشروعات التي تستهدف خدمة عامة، ما لا يصلح لإدارتها الأسلوب الإداري الذي يستخدم في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق شرطة الدفاع حيث تقوم الدولة نفسها بإدارة هذه المرافق عن ما لا يصلح لإدارته أسلوب الاستغلال المباشر الذي يستخدم عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية نظراً لأن هذا الأسلوب يحكمه الروتين الحكومي الذي يحكم عادة الإدارات الحكومية بما يحد من نشاط هذه المرافق ويعيق عملها وهكذا فقد عرف العالم أسلوباً لإدارة المرافق العامة يمتاز بالتححرر من الروتين الحكومي ويعطي للمرفق العام قدراً كبيراً من حرية الحركة بما يمكنه من أداء مهامه على نحو

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 07 و 28 و 29.

<sup>2</sup> محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ص 2005، ص 33.



أفضل، هذا الأسلوب هو أسلوب الهيئات والمؤسسات العامة الذي انتشر بعد الحرب العالمية الثانية، ويعد أكثر أساليب إدارة المرافق العامة انتشاراً في الوقت الحاضر، وعلى هذا النحو فالهيئة العامة والمؤسسة العامة هم عبارة عن مرفق عام منح الشخصية القانونية المستقلة تمكينا للمرافق من إدارة شؤونه بنفسه ليحقق الغرض من إنشائه على نحو أفضل، ومن هنا نتبين أن أكثر ما يميز الهيئة العامة والمؤسسة العامة هو تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة والتميزة عن الشخصية القانونية للدولة، بما يعد تطبيقاً صحيحاً للمركزية الإدارية التي جوهرها هو تعدد الأشخاص القانونية العامة وبالتالي تفتتت الوظيفة العامة.

### المطلب الثالث: تقييم نظام اللامركزية الإدارية.

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب وهو ما نبينه كالتالي:

#### أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية:

1. يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة، لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.
2. يخفف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية.
3. النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة.
4. تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.
5. تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية:

1. يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.
2. قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.
3. غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية.

تكتسب العلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية أهمية كبيرة لاسيما بعد توسع وظائف الحكومة المركزية وأصبحت عاجزة نوعاً ما عن القيام بأعمالها كافة دون أن تفوض أو تتقل جزء من صلاحياتها إلى المستويات الأدنى.

وعلى ضوء هذا الأخير تطرقنا في هذا المبحث لتحديد للعلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية مع عرض الجهات المختصة بالرقابة على الإدارة اللامركزية وكذا الفرق بين هذين الإدارتين وفق الترتيب التالي:

#### المطلب الأول: الرقابة على أعمال الإدارة

لقد صادف وضع تعريف للرقابة على أعمال الإدارة صعوبات كبيرة بين فقهاء القانون الإداري والمنشغلين بالإدارة العامة، لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه هذا من جهة، ومن جهة ثانية إن الرقابة ترتبط بمصالح المجتمع، ومصالح المجتمع تتغير باستمرار مما يعيق عمليات وضع تعريف جماع لها، وسنحاول تبين مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة، ثم نرجع إلى تعريفات فقهاء القانون الإداري لها.

<sup>1</sup> - حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983، ص 04.

أولاً: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى فقهاء القانون الإداري العام

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى فقهاء القانون الإداري أنفسهم حيث ينظر إليها كل عالم بحسب الظروف البيئية التي ينتمي إليها.

فقد عرفها ماكس فيبر أنها العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية وهذا التعريف يبين الأساس الذي تقوم عليه عملية الرقابة والمتمثل في استخدام السلطة التي تكسب أوامرها القوة.<sup>1</sup>

كما عرفها فايول بأنها: "التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة في ضوءها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها".

في حين عرفها الدكتور محمود عساف في كتابه، أصول الإدارة بأنها: "الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والعمليات الموجهة، تنفذ بدقة وعناية كما تعني، الرقابة أن النتائج المحققة تطابق توقعات الإدارة وما تصبوا إليه".

ومن خلال التعريفات السابقة يبدو أن هناك اختلافات بين تلك التعريفات، إلا أنها تؤدي إلى المفهوم الصحيح والمتكامل، لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة، حيث يكاد يجمع الفقهاء على جملة النقاط التالية:

- ❖ أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق جملة المعايير المحددة مسبقاً وتصحيح الانحرافات وتقويمها.
- ❖ إن الرقابة أحد الوظائف الإدارية وليست مستقلة.
- ❖ أن وضع الخطة وتحديد أهدافها مسبقاً شرطان أساسيان لقيام أي عملية رقابية.
- ❖ الرقابة ضرورية لأي تنظيم إداري.
- ❖ الرقابة هي الأداة التي تمكننا من التأكد أن الأعمال تسير وفقاً لأهداف المرسومة لها.

<sup>1</sup> - أحمد بن صالح بن هيل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003، ص34.

ثانيا: تعريف الرقابة في القانون الإداري.

مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري، من المفاهيم التي لا تزال تفتقر إلى التحديد القانوني الدقيق، لان اللغة القانونية، لم تستوعب بعد مضمون الرقابة إلا أن ذلك لم يحل دون اجتهادات الفقهاء لمحاولة وضع تعريف، وإن لم يكن جامعا مانعا إلا أنه يحدد الإطار العام للرقابة على أعمال الإدارة، فعرفت الرقابة على أنها حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة.<sup>1</sup>

وذهب البعض إلى أنها ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة، أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من الأعمال، التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعية لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة في ضوء القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة، لمعالجة الانحرافات سواء بالإصلاح أو توقيع الجزاء المناسب.<sup>2</sup>

وعرفت بأنها تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد، داخل المشروع، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة.<sup>3</sup>

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الإشراف والمراجعة من سلطات عليا للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها.<sup>4</sup>

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها "مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها، عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها بناء على تظلمات وطلبات الأفراد، وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها وتقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية في الدولة".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - عماري أحمد ، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص116.

<sup>2</sup> - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص73.

<sup>3</sup> - عماري أحمد، المرجع السابق، ص115.

<sup>4</sup> - عماري أحمد، المرجع السابق، ص116.

<sup>5</sup> - عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص555.

ويتضح من خلال هذه التعاريف صعوبة تحديد تعريف جامع ودقيق لمفهوم الرقابة لدى فقهاء القانون الإداري، حيث ينظر إليها كل طرف من زاوية معينة، إذ حصرها البعض في الوسائل والبعض جعلها مجرد إصدار قرارات، أو عمليات الإشراف ومفهوم الرقابة أوسع وأشمل من ذلك.

وخلاصة القول أن الرقابة هي حق يتيح لصاحبه، اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح المشروعات في المواعيد المحددة لها وبكفاءة عالية، والرقابة هي حق لأنها تقوم على رابطة قانونية، فصاحب الحق في هذا المقام هي السلطة التنفيذية، أما محل الحق فهو ضبط أداء الجهاز الإداري، أما مضمون الحق فهو مجموعة السلطات التي تخول لصاحبها المقدر على إصدار القرارات التي غالبا ما تكون في إطار علمي.

### ثالثا: خصائص نظام الرقابة.

ولنظام الرقابة مجموعة من الخصائص نعددها في ما يلي:

1. **الدقة:** إن النظام الرقابي الذي يعتمد على بيانات ومعلومات غير دقيقة سينتج عنه قرارات إدارية رقابية غير قادرة على مواجهة أو حل المشكلات وحتى يكون النظام الرقابي دقيق يجب أن يعتمد على بيانات ومعلومات مثبتة وصحيحة.
2. **سهولة الفهم:** إن النظام الرقابي الذي لا يكون واضحا ومفهوما فلا قيمة له وقد يؤدي إلى الوقوع في أخطاء كثيرة ويحبط الموظفين ومن ثم سيتم تجاهله، فبعض النظم الرقابية وخاصة تلك التي تقوم على المعادلات الرياضية وخرائط التعادل، التحاليل الإحصائية والتفصيلية لا يفهمها المديرون الذين يجب عليهم استخدامها.
3. **تعكس طبيعة النشاط واحتياجاته:** حتى يكون النشاط الرقابي المستخدم فعال يجب أن يتلاءم مع طبيعة العمال والأنشطة في المؤسسة، فالنظام الرقابي المستخدم في عملية تقييم أداء الأفراد في المؤسسة يختلف عن ذلك المستخدم في الإدارة المالية.
4. **المرونة:** إن النظام الرقابي الجيد والفعال والقادر على الاستمرار هو ذلك النظام الذي يمكن تعديله ليس فقط لمواجهة الخطط المتغيرة والظروف غير المتوقعة وإنما هو ذلك النظام الرقابي القادر على انتهاز أي فرصة جديدة دون تغيير جذري في معالمه.

5. سرعة الإبلاغ عن الانحرافات: وكما ذكرنا سابقا فإن النظام الرقابي الذي يمكن من خلاله اكتشاف الانحرافات قبل حدوثها مما يتطلب السرعة في الإبلاغ عنها والسرعة في توصيل المعلومات اللازمة والملائمة والدقيقة التي يحتاجها المدير لمعالجة الانحرافات وتصحيحها قبل تفاقمها والجدير ذكره أن توصيل المعلومات الصحيحة يحتاج إلى نظام معلومات إدارية يتناسب مع طبيعة الأنشطة الذي يمكن من خلاله توفير المعلومات الكافية للمساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة.<sup>1</sup>

#### رابعاً: أنواع العملية الرقابية.

يمكن تصنيف الرقابة إلى عدة أشكال منها:

#### التصنيف الأول: حسب المدى الزمني

1. الرقابة المسبقة: وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي يستخدمها المدير في تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغيرات، فعلى المستوى التشغيلي فإن الرقابة المسبقة تتطلب من المدير تركيز جهوده نحو اختيار السياسات والإجراءات بعناية كاملة للحد قدر الإمكان من أية مشاكل محتملة.<sup>2</sup>

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة المسبقة قد صممت لتنبه وتحذير المدير من أية تغيرات من شأنها التأثير على تحقيق الأهداف التنظيمية الطويلة الأجل.

#### 2. الرقابة طبقاً للتوقيت:

أ. الرقابة المتزامنة: وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ الأنشطة والتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التنظيمية الموضوعية، والرقابة المتزامنة على المستوى التنفيذي تسعى للتأكد من أن النشاط الذي يتم ممارسته يؤدي بدقة وموضوعية كما خطط له ولم يشير إلى أي انحراف.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص36-37.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص30-31.

<sup>3</sup> - كمال المغربي، أساسيات في الإدارة، دار الفكر في النشر والتوزيع، 1994، ص199.

أما على المستوى الاستراتيجي فتتمثل الرقابة المتزامنة في النتائج الشهرية ومن ثم الفصلية وكذلك الأحداث والمراحل لهامة للتعرف على طبيعة التقدم التنظيمي والعمل على اتخاذ التعديلات الضرورية.<sup>1</sup>

ب. **الرقابة اللاحقة:** وهي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على الأنشطة التنظيمية.

وتلعب الرقابة اللاحقة على المستوى التشغيلي ثلاث أدوار رئيسية:

❖ تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها وذلك لتقييم فعالية الأنشطة التنظيمية التي تقع تحت سيطرته.

❖ تستخدم الرقابة اللاحقة كأداة التقييم ومكافأة الموظفين.

❖ تحذير وتنبيه المسؤولين.

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة اللاحقة تزود الإدارة العليا بالمعلومات التي تستخدم في عملية تغيير وتعديل الخطط المستقبلية.

**التصنيف الثاني:** حسب أهدافها أو موضوعاتها.

1. **الرقابة الايجابية:** وتهدف الرقابة الايجابية إلى التأكد من أن الأنشطة والإجراءات والتصرفات تسير وفق الأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالمنشأة لتجنب الوقوع في المخالفات والأخطاء بما يكفل تحقق الأهداف.<sup>2</sup>

2. **الرقابة السلبية:** وتهدف إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بطريقة بقصد بها تصيد المسؤولين عن تلك الأخطاء دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف أثناء عملية التنسيق ودون تقديم الافتراضات والحلول لمعالجة المشكلة القائمة وتلافي تكرار حدوثها وهذا النوع من الرقابة غير بناء لانه يعني بعث الخوف والإرهاب في نفوس أفراد التنظيم.

والفرق بين الرقابة الايجابية والرقابة السلبية هو أن الرقابة الايجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء مثلما تهدف إليه الرقابة السلبية.

<sup>1</sup> محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، الرياض، 1987، ص87.

<sup>2</sup> محمود عساف، أصول الإدارة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، 1982، ص567.

التصنيف الثالث: حسب التخصص والأنشطة.

وهناك عدة أنواع من الرقابة حسب النشاطات يمكن تلخيصها:

1. الرقابة على الأعمال الإدارية: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حسن استخدام الموارد البشرية والمادية من خلال متابعة وتقييم جميع الأنشطة الإدارية المختلفة في المنظمة بما فيها الخدمات المقدمة وتمتد لتشمل المستويات الإدارية المختلفة، الهيكل التنظيمي، طرق العمل، شؤون الأفراد والنواحي المالية الفنية فهي تشمل مكاتب البريد والأحوال المدنية والجامعات والمؤسسات الحكومية والوزارات والبلديات وجميع المرافق التابعة لها.<sup>1</sup>

2. الرقابة المالية على الجهاز التنفيذي: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية الأموال من خلال التأكد من حجم التصرفات المالية بعد مراجعة المتحصل من الإيرادات والمتصرف من النفقات وأنها تمت وفق للقوانين والتعليمات والقواعد العامة للميزانية.

3. الرقابة الفنية: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التركيز على المشرفين الفنيين في مجالات المهنية المختلفة كالمسائل الهندسية والإنتاجية والفنية والقانونية وتقوم هيئات التفتيش الفني على مثل هذا النوع من الرقابة.

4. الرقابة على الأنشطة الروتينية: ويرتكز هذا النوع من الرقابة على مجموعة الأعمال والأنشطة والمعاملات المتكررة، وقد تكون يومية وتتمثل هذه الأنشطة في إجراءات أو أساليب أو مراحل العمل ومن أمثلتها إجازة الموظفين، البريد الوارد والصادر، حفظ السجلات والوثائق.<sup>2</sup>

التصنيف الرابع: حسب مصدرها (الجهة التي تقوم بالرقابة)

1. الرقابة الخارجية: وفيها عدة أشكال

أ. رقابة الجمهور والصحافة: ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل المنظمات والأحزاب والنقابات والصحافة وجماعات الضغط.

وقد تستخدم هذه المنظمات أساليب إيجابية تتمثل في المؤازرة والمناصرة والتضامن مع المؤسسات أو تستخدم أساليب سلبية تتمثل في المظاهرات والشكاوي وأعمال الشغب.

<sup>1</sup> - عمار عوايدي ، مرجع سابق، ص33.

<sup>2</sup> - محمود عساف، مرجع سابق، ص570.



ب. رقابة السلطة التشريعية: ويمثلها أعضاء البرلمان أو المجلس التشريعي أو مجلس النواب ولجانته المنبثقة عنه سواء كانت دائمة أو مؤقتة ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى مناقشة ومتابعة القوانين والسياسات والتشريعات العامة والخاصة سواء بمنظمات القطاع الخاص أو العام وحق السؤال واستجواب أعضاء وموظفي الهيئات والمؤسسات والوزارات الحكومية بما فيهم رئيس الدولة.

ج. رقابة السلطة القضائية: وتمثلها بعض المحاكم الإدارية المتخصصة والتي تهتم بالحكم على المخالفات والقضايا والانحرافات التي ترفع من قبل الجهات المعنية سواء كانت فرد أو مؤسسة.<sup>1</sup> والجدير ذكره أن الرقابة الخارجية عادة ما تتبع رئاسة الجهاز التنفيذي أو رئيس الدولة فتمنحها سلطات ومكانة رسمية وشعبية قادرة على تذليل العقبات من طريقها.

## 2. الرقابة الداخلية: ويتمثل هذا النوع من الرقابة فيما يلي:

أ. الرقابة الذاتية: ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمة بنفسها على عملياتها وأنشطتها كما يقصد بها مراقبة الموظف على نفسه مراقبة ذاتية دون تدخل من أحد.

ب. الرقابة المتخصصة: وتقوم عليها إدارة خاصة بالرقابة أو وحدة إدارية أو لجنة رقابية أو أشخاص من داخل المؤسسة ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة وحدة الحسابات، وحدة شؤون الأفراد، وحدة الرقابة المالية، وحدة التفتيش العام.

ج. الرقابة الرئاسية (هرمية): وأساسها طبيعة التدرج الرئاسي ووظيفته والمستويات الإدارية المختلفة بمعنى أنها تمارس من قبل كل موظف في مستوى إداري أعلى على موظف تابع لوحده الإدارية ولكن في مستوى إداري أدنى.

ويهدف هذا النوع من الإدارة إلى التأكد من حسن سير العمل في الوحدات الإدارية المختلفة كما أنه مسؤول عن التأكد من تعليماته وتوجيهاته وكذلك توجيهات وتعليمات رؤسائه الصادرة إن كانت منفذة بصورة مرضية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، مرجع سابق، ص36.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي ، مرجع سابق، ص36.

## المطلب الثاني: الرقابة الوصائية.

يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله، إلى القانون المدني، وليس القانون الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية، كالقصر مقلًا، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية، وما دانت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية، ولقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية، وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية.

## أولاً: تعريف الرقابة الوصائية.

يعرفها أحد الفقهاء بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطير الذي قد ينشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".<sup>1</sup>

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها: "الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعاً بعيداً على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة".<sup>2</sup>

وقد عرفها "قالين" بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحياناً، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، بيروت، 1984، ص 100.

<sup>2</sup> M.Droit administratif.9eme edition.paris1963. p362.

<sup>3</sup> J.Rivero.Droit administratif.dalloz.Paris.1980. P283.

ويعرف "ريفيرو" الرقابة الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في حدود المقررة في القانون" وهو تعريف ناقص على أساس أنه وإن كان قد أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا، إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها ومهمتها.<sup>1</sup>

ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يرتكز على أمور أساسية وهي:

- ❖ صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.
- ❖ انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقة، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- ❖ الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود بالقيود المقررة في القانون.
- ❖ إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.
- ❖ استهداف احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.

ثانيا: تمييز الرقابة الوصائية عن النظم المشابهة لها:

التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية:

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية.

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، فللرئيس الإداري سلطة إصدار

<sup>1</sup> - بكر القباني، مرجع سابق، ص 101.

التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصيا محلهم في القيام بها.<sup>1</sup>

وتمكن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كلاهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول... الخ.

غير أن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهمية، وذلك لان الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز -في العاصمة أو الأقاليم- هي أن يخضع نشاطها كليا وجزئيا لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها فيخضع لسيطرتها، وأن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية.

والرقابة الإدارية الوصائية وإن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية، وهذا ما سنتطرق له في الآتي:

### 1. نقاط التشابه بين الرقابتين:

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها.<sup>2</sup>

وإذا كان أصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها، كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء.

<sup>1</sup> - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 100.

<sup>2</sup> - إبراهيم رابعي، المرجع السابق، 186.

فالسطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء والهيئات اللامركزية. كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.<sup>1</sup>

## 2. نقاط الاختلاف بين الرقابتين:

يرى بعض الفقهاء أن الفرق الجوهرية بين الرقابتين يكمن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا ما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية. ولا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية، الذي يعد عنصرا أساسيا وركنا مهما في النظام اللامركزي.<sup>2</sup>

## ثالثا: خصائص نظام الرقابة الوصائية.

تتميز الرقابة الإدارية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية، ويمكن إجمال هذه الخصائص في كونها رقابة إدارية، وذات صفة استثنائية، رقابة مشروطة وخارجية، وفيما يلي بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدا.

<sup>1</sup> عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2011، ص 87.

<sup>2</sup> حمدي سليمان سحيقات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 1998، ص 77.

1. **الرقابة الإدارية:** تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي وحصولها بموجب قرارات إدارية، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحيانا تتم بناء على ذوي الشأن، فضلا على أنها قد تتوسع لتشمل مراقبة الشرعية ومراقبة الملائمة، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

2. **الرقابة الاستثنائية:** تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية، وذلك على أساس أنها لا تفترض، لأنها تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة، وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، كما أن استناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها، ورسم حدودها، وتحديد وسائلها وبيان حلتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، بمباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية، مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع، وعليه فإنه إذ لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لا مركزية لرقابة الإلغاء مثلا، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعيب تجاوز السلطة.<sup>1</sup>

3. **الرقابة الخارجية:** توصف هذه الرقابة أنها رقابة خارجية، وذلك عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهات الوصائية، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.<sup>2</sup>

4. **رقابة جزئية ومشترطة وغير مطلقة:** إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقرها، فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي

<sup>1</sup> - بكر القباني، مرجع سابق، ص138.

<sup>2</sup> - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص94.

رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية.<sup>1</sup>

فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية.

كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كتمثل السلطة المركزية، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس المجلس البلدي.<sup>2</sup>

#### رابعا: أهداف الرقابة الوصائية:

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية أي أهداف سياسية وأخرى إدارية:

1. **الأهداف السياسية:** أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه، هو ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات سياسية-فيدرالية.<sup>3</sup>

2. **الأهداف الإدارية:** إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري من جانب سائر الهيئات اللامركزية، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلمون أحيانا وجهات نظرا

<sup>1</sup> - عبد النصر صالح، مرجع سابق، ص 941.

<sup>2</sup> - إعاد علي محمود، مرجع سابق، ص 167.

<sup>3</sup> - بكر القباني، مرجع سابق، ص 131.

متباعدة ولاسيما الأعضاء الذي يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب، وذلك بتأثير الاعتبارات السياسية أو الانتخابية، هذا بالإضافة إلى افتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية والكفاية الفنية.<sup>1</sup> أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية، وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إثثار المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة.

وكذلك فإن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية، وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، بشأن جباية الضرائب المحلية، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية وبين جباية الضرائب الوطنية، لأن الملتزمين بدفع الأولى يلتزمون في نفس الوقت بدفع الثانية.

هذا بالإضافة إلى أن مصلحة الدولة تستوجب أيضا وجود رقابة وصائية على هيئات اللامركزية وذلك فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا، وهذا بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات، وهي المضار التي تنشأ عن تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية، وعدم دخولها بالتالي في نطاق التبادل الاقتصادي، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية حرمان خزينة الدولة من الحصول على الضرائب والرسوم التي تقتضيها عن انتقال ملكية الأموال.<sup>2</sup>

#### خامسا: مبررات الرقابة الوصائية:

لهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي:

**1. احترام الشرعية:** تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا فضلا عن الرقابة القضائية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1976، ص 84.

<sup>2</sup> - بكر القباني، مرجع سابق، ص 123.

<sup>3</sup> - بكر القباني، مرجع سابق، ص 128.



2. حماية المصلحة العامة: تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة

الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين.

أ. مصلحة الدولة: توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات

اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

ب. مصلحة الأشخاص اللامركزية: من مهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص

اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقره

القانون.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الفرق بين المركزية واللامركزية الإدارية.

المركزية واللامركزية هما نوعان من الهياكل التي يمكن العثور عليها في التنظيم، والحكومة،

والإدارة وحتى في الشراء. ويعنى مركزية السلطة أن سلطة التخطيط واتخاذ القرارات هي حصرا في أيدي

الإدارة العليا. فإنه يشير إلى تركيز جميع القوى والصلاحيات على مستوى القمة.

ومن ناحية أخرى، تشير اللامركزية إلى قيام الإدارة العليا بنشر السلطات على إدارة المستوى

الأوسط أو الأدنى. وهو تفويض السلطة على جميع مستويات الإدارة.

ويتوقف تحديد ما إذا كانت المنظمة مركزية أو لامركزية إلى حد كبير على موقع سلطة إتخاذ

القرار ودرجة سلطة صنع القرار في المستويات الدنيا. وهناك جدل لا ينتهي أبدا بين هذين المصطلحين

لإثبات أي واحد منهم الأفضل. وفي هذا المطلب يتم شرح الاختلافات الكبيرة بين المركزية واللامركزية

في المنظمة.

<sup>1</sup>-عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص98.

## الجدول رقم 01: المقارنة بين المركزية واللامركزية الإدارية

أسس المقارنة	المركزية	اللامركزية
السلطة	في يد الحكومة المركزية	توزيع ونشر السلطة
تدفق الاتصالات	عمودي	مفتوح ومجاني
اتخاذ القرار	بطيء	أسرع نسبياً
الأفضلية	التنسيق السليم والقيادة	تقاسم العبء والمسؤولية
قوة صنع القرار	يكمن من الإدارة العليا	العديد من الأشخاص لديهم القدرة على اتخاذ القرار
نفذت عندما	سيطرة غير كافية على المنظمة	سيطرة كبيرة على المنظمة
الأنسب ل	منظمة صغيرة الحجم	منظمة كبيرة الحجم
يتضمن	تحفظ منهجي ومتسق للسلطة	تشنت منتظم للسلطة

المصدر: من إعداد الطالبة.

يوضح الجدول رقم 01 أبرز أسس وأوجه المقارنة بين المركزية واللامركزية الإدارية والتي تمثلت في شكل السلطة ونوع التدفق الاتصالات ومدى سرعة اتخاذ القرارات كما والأفضلية في كل من الإدارتين أيضاً مصدر قوة صنع القرار وسبب اللجوء إلى الإدارتين وفي الأخير نوع المؤسسة التي يتناسب معها كل من الإدارتين وأهم ما تضمنته هته الإدارتين، حيث أننا استخلصنا أن كل من هته الإدارتين هي الأنسب حين توضع في المكان الأنسب لها أي أن هناك مؤسسات أو إدارات تتطلب تواجد نظام مركزي على مستواها وإدارات أخرى تتطلب توفر نظام لامركزي.

## الاختلافات الرئيسية بين المركزية واللامركزية:

- ❖ تعرف توحيد السلطات والصلاحيات، في أيدي الإدارة الرفيعة المستوى باسم "المركزية". وتعني اللامركزية تفريق ونشر السلطات والصلاحيات من المستوى الأعلى إلى إدارة المستوى الوظيفي.
- ❖ المركزية هي تركيز المنهجي والمتسق للسلطة في النقاط المركزية، وخلافاً لذلك، فإن اللامركزية هي التفويض المنتظم للسلطة في المنظمة.
- ❖ المركزية هي الأفضل للمنظمات صغيرة الحجم، ولكن المنظمة كبيرة الحجم ينبغي أن تمارس اللامركزية.

- ❖ توجد الاتصالات الرسمية في المنظمة المركزية، وعلى النقيض من ذلك ففي مجال اللامركزية، تمتد الاتصالات في جميع الاتجاهات.
- ❖ في المركزية بسبب تركيز السلطات في يد شخص واحد فإن القرار يستغرق وقتا، والعكس من ذلك، فإن اللامركزية تثبت على النحو أفضل فيما يتعلق باتخاذ القرارات حيث أن القرارات تقترب كثيرا من الإجراءات.
- ❖ هناك قيادة كاملة والتنسيق في المركزية، وتشارك اللامركزية في عبء مديرين المستوى الأعلى.
- ❖ عندما يكون لدى المنظمة سيطرة غير كافية على الإدارة، يتم تطبيق المركزية، بينما يتم تطبيق اللامركزية عندما يكون لدى المنظمة سيطرة كاملة على إدارتها.

## الخلاصة:

إن حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة أو ما يعرف بالسلطة المركزية أدى إلى إرهاق كاهل هذه الأخيرة وعدم قدرتها على الإنفاذ بكل المهام المنسوبة إليها مستوجب المشرع الجزائري على تجسيد نظام اللامركزية الإدارية وذلك بغرض تفعيل التمثيل المحلي وتقريب الإدارة من المواطن وإعطاء فرصة لأبناء الأقاليم في اختيار من يمثلهم والمشاركة في اتخاذ القرار على المستوى المحلي ويتجلى ذلك من خلال البلدية والولاية، وقد تم منحهم جملة من الصلاحيات والاختصاصات في مجالات متعددة ومختلفة محاولا المشرع بذلك تحقيق نوع من الاستقلالية لمثل هذه الأجهزة المحلية حتى تكون كأصل عام مستقلة عن السلطات المركزية، لأن نظام اللامركزية الإدارية جاء كإصلاح لمساوئ وغلطات السلطة المركزية وكذا التخفيف عنها مع بعث الاستقلالية للجماعات المحلية وتعزيزها من جانب، وبمنح السلطة المركزية وصاية على هذه الوحدات من جانب آخر.

الفصل الثاني:

الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

## تمهيد:

نتيجة للتقدم العلمي الكبير والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم، وما نتج عنها من تغير سريع في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في إعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم، ، أفضى ذلك إلى إلقاء عبء كبير على الدول، فازدادت مهماتها ولم تعد قاصرة على تحقيق أمن مواطنيها وتحقيق العدالة بينهم، بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الديمقراطية وتقديم الخدمات وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتهم.

تلك الواجبات التي أثقلت كواهل الحكومات، اضطرتها للتنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها بانجازها، وتحت مراقبتها وإشرافها.

ولهذا فقد ازدادت أهمية الإدارة المحلية، وأصبحت تحتل مركزا، لإرسائها قواعد الديمقراطية وقيامها بدور فعال في التنمية القومية، لقربها من المواطنين، هذا القرب يجعلها أكثر قدرة على إدارة الظروف والحاجيات المحلية، وتقديم الخدمات الأساسية للسكان، والمساهمة في تحقيق متطلباتهم وحل مشاكلهم، وتنفيذ المشاريع الإنتاجية التي تعكس تطلعات المواطنين.

نسعى من خلال هذا الفصل للتطرق إلى الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية من خلال ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- ❖ المبحث الأول: ماهية نظام الإدارة المحلية.
- ❖ المبحث الثاني: واقع الجماعات المحلية في الجزائر.
- ❖ المبحث الثالث: علاقة المركزية واللامركزية بالجماعات المحلية.

## المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية.

يعتبر نظام الإدارة المحلية من مظاهر الدولة الحديثة، حيث تتجه أغلب الدول إلى الأخذ بهذا النظام من أجل تخفيف العبء على الهيئة المركزية.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتناول في المطلب الأول تعريف الإدارة المحلية وأسبابها وفي المطلب الثاني نتطرق إلى أهمية وأهداف الإدارة المحلية أما المطلب الثالث فخصصناه لأشكال الإدارة المحلية.

### المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية وأسبابها

#### أولاً: تعريف الإدارة المحلية.

تعرف الإدارة المحلية على أنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي".<sup>1</sup>

كما تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي، وهي وسيلة فعالة للإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم، فكلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة، كلما كان ذلك مؤشراً على الديمقراطية.<sup>2</sup>

ولقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي وأوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية، التي أدركت حاجتها للتضامن وتضافر الجهود لإشباع احتياجاتها وبذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 03.

<sup>2</sup> - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص 03.

وعرفها الفقيه الفرنسي waline بأنها: "نقل لسلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين".<sup>2</sup>

ومن ثم فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية، لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها.

يعرف john cherke ، الإدارة المحلية بأنها: "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".<sup>3</sup>

وعرفت بأنها: "أسلوب الإدارة التي بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".<sup>4</sup>

ويرى آخرون بأنها: "المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية".<sup>5</sup>

في حين يرى البعض الآخر أن الإدارة المحلية: "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 الاستقلال، بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية وذلك من أجل جباية إيراداتها".<sup>6</sup>

<sup>1</sup> -Raon Rmall. Young kenn. Local government since 1945. Blackwell publishers uk.1988. p20.

<sup>2</sup> - شطناوي علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص20.

<sup>3</sup> - أيمن عودة، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص18.

<sup>4</sup> - خالد سمارة الرزقي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها- دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.

<sup>5</sup> - عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2011، ص17.

<sup>6</sup> - صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص21.



ينظر البعض للإدارة المحلية على أنها: "أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصاتها محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية".<sup>1</sup>

ومن خلال التعاريف السابقة، يمكن أن نخلص إلى أن الإدارة المحلية عبارة عن مناطق جغرافية معينة بالشخصية المعنوية، ويقوم بإدارتها مجلس محلي، إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما، كما تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتمارس اختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وبموجب القانون.

هذا ويمكن القول أن نظم الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي لأي نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي، تطبقه أي دولة من دول العالم، فالإدارة المحلية كنظام يحتل هذا المركز في جميع الأنظمة السائدة بالرغم من الاختلاف النسبي لأنظمة الإدارة المحلية في كل نظام من تلك الأنظمة، ويرجع ذلك بالضرورة إلى اختلاف الظروف والتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتاريخية التي مرت بها المجتمعات البشرية، حيث تدور تلك النظم بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي.<sup>2</sup>

وتتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من مخرجات (الأهداف)، ومن مدخلات (الموارد والإمكانات) المتاحة في ظل النظام السياسي، والظروف الاقتصادية والاجتماعية.<sup>3</sup>

### ثانيا: أسباب نشأة الإدارة المحلية.

هناك أسباب كثيرة دعت الدول لتبني مبدأ الإدارة المحلية، وهذه الأسباب يمكن أن نقسمها كما يلي:

<sup>1</sup> - خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009، ص270.

<sup>2</sup> - Robson.w. development of goverment. Greenwood press. London1978. P15.

<sup>3</sup> - عبد المطب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص42.

### 1. الأسباب السياسية:

- ❖ تعتبر الإدارة المحلية تجسيدا للديمقراطية والمشاركة الشعبية، وهذا المصطلح أخذ أبعاده الواسعة وتبلور على الساحة الدولية وخاصة في الآونة الأخيرة.
- ❖ يساهم نظام الإدارة المحلية في ترابط النسيج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة بتوزيع القوى المنتجة بدل تركيزها في الحكومة، والعمل على ترابط الدعائم التي يقوم عليها هذا المبنى لامتناس الأزمات الداخلية ومواجهة الأخطار الخارجية التي تتعرض لها الدولة.

### 2. الأسباب الاقتصادية:

- ❖ تعمل الإدارة المحلية على تقليل النفقات وعدم هدر الوقت.
- ❖ الإدارة المحلية وسيلة لتحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية القومية.
- ❖ إيجاد مصادر التمويل للإدارة المحلية.
- ❖ تأسيس المشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية.
- ❖ الإدارة المحلية تساعد على تحرر المناطق النائية والعمل على تطويره.<sup>1</sup>

### 3. الأسباب الاجتماعية:

- ❖ يسهل نظام الإدارة المحلية مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد.
- ❖ يعمل نظام الإدارة المحلية على تحقيق الولاء القومي، ويعمل على التخلص من العادات والتقاليد الاجتماعية السيئة كالولاء للعشيرة وغيرها.
- ❖ يعمل نظام الإدارة المحلية على دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي.
- ❖ يعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير الطاقات الفكرية والثقافية والفنية للسكان المحليين.

### 4. الأسباب الإدارية:

- ❖ اتساع نطاق وظائف الدولة وازدياد مجالات تدخلها في شؤون المجتمع والحياة.
- ❖ تبسيط الإجراءات الإدارية والتخلص من الروتين والبيروقراطية والإجراءات الإدارية المعقدة.

<sup>1</sup> - أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1985، ص 67-68.

- ❖ الحرية والاستقلال في إدارة الشؤون المحلية، وبالتالي مرونة أكثر في تنفيذ مهامها.
- ❖ الإصلاح الإداري يقضي بأن تكون هذه الأجهزة قريبة من مصدر الحاجات العامة التي تقوم بإشباعها، وأن تكن متصلة قدر الإمكان اتصالاً مباشراً ودائماً بهذه الحاجات.
- ❖ يعمل نظام الإدارة المحلية على تطوير التنظيمات الإدارية وتطوير الخبرات أو الكفاءات الإدارية المستقبلية على المستوى القومي.<sup>1</sup>

### ثالثاً: مميزات الإدارة المحلية عن الحكم المحلي.

كثرت الآراء والنقاشات حول موضوع التفريق بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي وتعددت الاتجاهات، ويمكن أن نجملها فيما يلي:

➤ **الاتجاه الأول:** يذهب أصحابه إلى أن الحكم المحلي يتحقق في الدول البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية، بحيث يصبح لهذه الوحدات دور في صنع السياسات العامة المحلية، أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية، ويخلص هذا الاتجاه إلى القول أن الحكم المحلي يعكس التوسع في اللامركزية السياسية، أما الإدارة المحلية فهي لا مركزية ذات طابع إداري.<sup>2</sup>

➤ **الاتجاه الثاني:** فيدعوا إلى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، فهما مدلول واحد، وأنها يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.<sup>3</sup>

➤ **الاتجاه الثالث:** فيرى بأن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفان، مع أنهما يعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري، إن أصحاب هذه الواجهة، يرون أن الخلاف بين كلا المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص والسمات، ومع ذلك فهم يحصران هذين النظامين في نطاق

<sup>1</sup> - أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 69-70.

<sup>2</sup> - عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 254.

<sup>3</sup> - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 20-21.

دائرة التنظيم الإداري، بمعنى أنهم يعتبرونهما رغم ما بينهما من اختلاف في أساليب هذا التنظيم يجسدان أسلوبا واحدا هو اللامركزية الإقليمية.

لقد اختلف ضمن هذا الإطار، في بيان المعيار الذي يحدد اعتبار أسلوب اللامركزية معبرا عن نظام الإدارة المحلية، أو المعيار الذي يعبر عن نظام الحكم المحلي، وفيما يلي نورد المعايير التالية:

أ. **معيار السلطة:** حيث تكون اللامركزية الإقليمية حكما محليا في حالة الاعتراف للمجالس المحلية، التي تمثلها بسلطات واسعة وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات ذات الطابع المحلي، وذلك كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها على حق هذه المجالس في ممارسة أية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور.

وعلى العكس توصف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها إدارة محلية في حالة ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية محددا، بحيث يتمتع عليها ممارسة أية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الأصل إلى السلطة المركزية، أو قبل صدور القوانين التي تجيزها.

ب. **معيار شكل الدولة:** عندما تطبق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدول البسيطة أو الموحدة، فإنها توصف بالحكم المحلي.

ج. **معيار الانتخاب:** تكون اللامركزية الإقليمية حكما محليا في حالة اختيار جميع أعضاء المجالس المحلية، بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي، وتكون إدارة محلية إذا تم اختيارهم بالتعيين أو الجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين.

د. **معيار الاختصاص:** فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بموجب القانون، كانت اللامركزية الإقليمية حكما محليا، أما إذا كانت تلك المجالس مفوضة بالصلاحيات من السلطة المركزية دعيت إدارة محلية.<sup>1</sup>

ويمكن تعريف الحكم المحلي على أنه: توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة، وبين حكومات الأقاليم، وبهذا الشكل يأخذ طابعا سياسيا ودستوريا، أما الإدارة المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس

<sup>1</sup> - أيمن عودة، مرجع سابق، ص 40.

عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وعليه فإن هناك فرقا واضحا بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي.

مما سبق يتضح أن وجهة النظر التي ترى بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان تفتقر إلى الدقة، فعلى الرغم من أن النظام المحلي في فرنسا يطلق عليه إدارة محلية، وفي بريطانيا يطلق عليه حكم محلي، وأن النظامين يعبران عن اللامركزية الإقليمية، فإن ذلك لا يعني أن المصطلحين أصبحا مترادفين، فالوظائف التي تباشرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو أن تكون وظائف إدارية، وبذلك فهي لا تباشر أية وظائف تشريعية أو قضائية فلا يمكن القول بأنها حكومات على المستوى المحلي.

أما وجهة النظر التي تميز بين الإدارة المحلية، وبين الحكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري، فهي لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية، فمفومات الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات المركزية وبين المجالس المحلية وتدخل في نطاق القانون الإداري، في حين أن نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية والقضائية وهو سمة من سمات النظم الفدرالية.<sup>1</sup>

ويمكننا أن نوضح معايير التميز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي من خلال الجدول

التالي:

<sup>1</sup> - بطيخ رمضان، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، مؤسسة العين للنشر، جدة، 1998، ص 60.

الجدول رقم 02: معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي.

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية.
الموطن	تتواجد في ظل الدول البسيطة والمركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير زيادة أو نقصاناً كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة.	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة.
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية.
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة.	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية.

المصدر: أيمن عودة، مرجع سابق، ص 44.

يوضح الجدول رقم 02 أبرز الفروقات وأوجه الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي والتي تمثلت في النشأة والوظيفة ومكان تواجدها، مدى ثبات اختصاصات كل منها ونوع الرقابة التي تخضع إليها وأيضاً نوع القوانين المطبقة عليها ومن هنا نستشف أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان لا يترافقان بل بعيد كل منهما على الآخر كل البعد

### المطلب الثاني: أهمية وأهداف الإدارة المحلية.

لا شك أن كل دولة تعتمد نظام الإدارة المحلية، تلجأ إليها نظراً للأهمية البالغة التي تتميز بها كما وتحقيق العديد من الأهداف، تطرقنا إليهم حسب الترتيب التالي:

## أولاً: أهمية الإدارة المحلية:

إن الهدف من الأخذ بنظام الإدارة المحلية هو خدمة الإنسان فهو الوسيلة والغاية من كل نشاط إداري، والجهاز الإداري يقع على عاتقه توفير أكبر قدر من الاستقرار، والطمأنينة لأكبر عدد ممكن من الناس، وهذا لن يتحقق إلا من خلال جهاز واع ومستدير، توفرت له أسباب النهوض والتطور، ولا يمكن إنجاح هذه المهمة دون الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وهي الحجر الأساس في إصلاح الحياة الإدارية، فهي توفر ميزة التخصص من خلال التقسيم الجغرافي لإقليم الدولة إلى إدارية يسهل إدارتها وتنظيم نشاطها.

تتنوع أهمية الإدارة المحلية في ميادين عدة منها:

## 1. الأهمية السياسية:

وتتأكد هذه الأهمية، من خلال إتاحتها الفرصة للمواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون العامة، وتوسيع قاعدة الممارسة الديمقراطية من ناحية، كما تعد مدرسة لتدريب الناخبين، وتثقيفهم سياسياً لممارسة هذا الحق من ناحية أخرى، الذي يساعد على تنمية قدرات بعض الشخصيات المحلية القيادية المؤهلة للمشاركة السياسية على المستويين المحلي والوطني.

إن انتخابات المجالس المحلية تعد مناسبة طيبة لتثقيف الشعوب، وتدريبهم على الممارسة الديمقراطية السليمة، وبهذه الروحية المستمرة ينمو الشعور الوطني لدى الأفراد وتزداد ثقتهم بالقيادة الوطنية والتفافهم حولها، الأمر الذي من شأنه أن يعمل على استقرار الأوضاع السياسية وثباتها.

## 2. الأهمية الإدارية:

وتتمثل في تأهيل المجتمع المحلي، للدخول والانسجام مع المنظومة السياسية والاجتماعية للدولة ككل، وإدراكه بأهمية ممارسته الإدارية كمهمة محلية ووطنية، تعمل على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية في مجال الإداري.

إن السلطة المركزية مهما كانت كفاءة أجهزتها الإدارية وتعددتها، لا يمكنها أن تضطلع بكل نشاطات الدولة المنتشرة في أرجاء البلاد كافة، ومن هنا كان نظام الإدارة المحلية الأداة الفاعلة للمساهمة في إدارة النشاطات المحلية، وإتاحة الفرصة للسلطة المركزية، كي تتفرغ للمسائل القومية المتمثلة في رسم السياسة العامة ومراقبة تنفيذها.

وتقوم الإدارة المحلية كوسيلة حيوية للإصلاح الإداري، فالدول النامية وجدت في النظام وسيلة فاعلة للبدء في إصلاح أجهزتها الإدارية، في القضاء على الروح البيروقراطية التي تسود الجهاز الإداري، وتتنوع أساليب النشاط الإداري، وتبسيط إجراءاته وقربه من المستفيدين منه، وهم أبناء المجتمع المحلي.

### 3. الأهمية الاقتصادية والاجتماعية:

تتضح هذه الأهمية كثيرا في الدول النامية، حيث تعاني المصاعب الكبيرة لقلّة مواردها الاقتصادية وتختلف بعض الفئات الاجتماعية فيها، إن الإدارة المحلية والمواطن المحلي يؤديان دورا أساسيا في هذا الميدان على المستوى المحلي والقومي.

ونظرا لتعدد زوايا دراسة الإدارة المحلية فقد اهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل، وهو ما يجعلها موضوع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.

كما يمكن النظر أيضا إلى الإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية، تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية، أيضا اهتم علماء الإدارة بهذا النوع من الإدارة العامة نظرا لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، ص 258.



## ثانيا: أهداف الإدارة المحلية:

يسهم التطبيق السليم لنظام الإدارة المحلية بدور كبير في تنمية المجتمع، وذلك من خلال ممارسة وظائف وتحقيق أهدافه، والتي يمكن أن نستعرضها فيما يلي:

### 1. الأهداف السياسية:

- ❖ الديمقراطية والمشاركة، تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيسيا على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية.<sup>1</sup>
- ❖ دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، فإن نظم الإدارة المحلية تساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلبها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى السياسية وتسلبها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا.
- ❖ تقوية البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة.<sup>2</sup>

### 2. الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقييم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها وتتلخص هذه الأهداف في:

- ❖ تحقيق الكفاءة الإدارية، لقد أشار براونج Browning من أهم حسنات نظام اللامركزية هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية حيث إن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية، حيث يمكن نظام اللامركزية تزويد المواطنين بالأهمية المطلوبة، والتي تختلف من محلية لأخرى وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي.
- ❖ القضاء على البيروقراطية التي تنصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين زمني خلال رقابة وأشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

<sup>1</sup> - محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية ، المفهوم والفلسفة والأهداف، سلطنة عمان، 2003، ص14.

<sup>2</sup> - محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص14.

❖ خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرص للمحليات للتقريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض.<sup>1</sup>

### 3. الأهداف الاجتماعية:

- ❖ تساهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.
- ❖ دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.
- ❖ إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها للتنظيمات الحديثة.
- ❖ الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: المقومات الأساسية للإدارة المحلية.

يقوم نظام الإدارة المحلية على عدد من المقومات الأساسية التي تعمل على ضمان وجوده وتفعيله، والتي يمكن إبرازها فيما يلي:

1. التقسيم الإداري للوحدات المحلية: يتم تقسيم إقليم الدولة إلى عدد من التقسيمات المحلية، بحيث يصبح كل منها وحدة محلية، ويتم هذا التقسيم مع مراعاة عدد من الاعتبارات الأساسية ولتحقيق أهداف معينة.<sup>3</sup>

ويشير هذا إلى وجود تقسيم إداري لأقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي على الأقل بالنسبة لوحدات المستوى الأدنى، وتكون الوحدة ذات مفهوم محلي إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة ووحدة الانتماء، فمن شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة المحلية عن طريق القيم والعادات المشتركة.

<sup>1</sup> - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية المالية المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص15.

<sup>2</sup> - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية المالية المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص15.

<sup>3</sup> - مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص328.

ويتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار، عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية منها:

❖ تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية، على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية.

❖ يضاف إلى تلك العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية العامل الخاص بضرورة وجود عنصر المشاركة الشعبية وتوفر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية.<sup>1</sup>

2. مجالس محلية منتخبة، تمثل الإدارة العامة للوحدة المحلية: ويعني ذلك ضرورة إدارة شؤون كل وحدة محلية بواسطة مجلس محلي منتخب يمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أقر من غيرهم على تحديد مشكلاتهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يرضون عنه، فالمجالس المحلية هي هيئات تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصها، وإطار رقعتها الإقليمية، والأصل أن تشكل المجالس المحلية كلية بالانتخابات المباشرة، وذلك لان الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، وأن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي، قريبا ماديا ومعنويا، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية.<sup>2</sup>

3. الشخصية المعنوية: يشترط أيضا أن تمنح الوحدة المحلية القائمة على هذه المصالح الشخصية المعنوية، فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود، وتعتبر فرعا من فروع الحكومة المركزية فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008، ص 09.

<sup>2</sup> قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 59.

<sup>3</sup> صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص 39.

4. التمويل المحلي: ويقصد به أن يتوافر للوحدة المحلية قدر من الموارد المالية الذاتية يكفي لتغطية جانب كبير من مصروفاتها، لكي يتمكن المجلس المحلي من الاضطلاع بمهامه بالمستوى الذي يرضي الناخبين، وإلا اضطر المجلس إلى الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية بدرجة تهدد استقلال الوحدة المحلية، فمن يملك المال بالضرورة يستطيع التأثير في القرار، وبذلك تضعف مكانة المجلس المحلي وتضعف الثقة به، ويهدد ذلك مستوى الاقتناع بجدوى الحكم المحلي كليا، خاصة وأن الوحدة المحلية، التي تتوافر فيها مواد كبيرة لن يتقدم للترشيح عنها إلا الأشخاص الأقل كفاءة وقدرة، وهو ما يزيد في ضعفها وتقلص مكانتها.

هذا ولا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري بل يسهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية، وفي تأصيل مفاهيمها عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لأهالي الوحدات المحلية، سواء كانوا أعضاء في السلطات المحلية، أو مجرد أعضاء في المجتمعات المحلية، فهم أصحاب الموارد الذاتية، وتعود إليهم منافع حاجياتهم المقضية ومن هنا تتحقق المشاركة المجتمعية والرقابة الشعبية في آن واحد.<sup>1</sup>

وتختلف الموارد المالية المحلية باختلاف الدول وطبيعة أنظمتها السياسية والاقتصادية، ومن تلك الموارد، الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات الأملاك العامة للمجالس المحلية والقروض، والإعانات الحكومية والتبرعات، وهذا ما يجعل اهتمام المواطنين وتقديرهم للإدارة المحلية يرتبط مباشرة بمدى الاستقلال المتوافر لتلك السلطات.<sup>2</sup>

5. علاقة الحكومة المركزية بالإدارات المحلية: يتوقف الدور الذي تمارسه الإدارات المحلية في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والأجهزة المحلية، ففي كل الأحوال يجب أن يكون هناك تعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، حتى يمكن للمحليات أن تسهم بنصيب فعال في تنمية المجتمع المحلي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 331.

<sup>2</sup> - صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة، منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر، عمان، 2009، ص 295.

<sup>3</sup> - محمد العزازي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009، ص 295.

فلا يعني الاستقلال المالي والإداري المحلي انقطاع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية، بل يتطلب ذلك ضرورة ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور والقانون، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذي يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى، تبعاً لتفاوت الموارد المالية التي تفي بكل منها.

ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، فهي تباشر إدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، وغير أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالاً مطلقاً، ولكن مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها، أو على أعمالها أو على كليهما، وتعتبر الرقابة المركزية أهم عناصر العلاقة بين السلطة المحلية والحكومة المركزية.<sup>1</sup>

**6. المشاركة الشعبية:** يحتاج نظام الإدارة المحلية إلى نوع من الوعي السياسي الذي يساعد إحساس الموظفين بأهمية دورهم في المشاركة الشعبية فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات وما تقوم به من أعمال فالمشاركة الشعبية تعتبر في هذا الإطار أحد المقومات الأساسية، لقيام نظام الإدارة المحلية. فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين كأفراد أو جماعات مع جهات الإدارة في تحديد احتياجات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات، ووضع السياسات وتمويل المشروعات واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ السياسات مع الرقابة على أوجه النشاط المتعلقة بالتنمية المحلية، ويلاحظ أن التنمية المحلية هي الهدف النهائي من قيام نظام الإدارة المحلية، والتي تقوم على ضرورة تضافر الجهود الذاتية الممثلة في المشاركة الشعبية مع الجهود الحكومية من أجل الإسراع بعملية التنمية وتحقيق أكبر معدلات نمو ممكنة، ولذلك تعد المشاركة الشعبية هي أحد المقومات الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.

## المبحث الثاني: واقع الجماعات المحلية في الجزائر.

بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستقلال، إذ عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الاستعمار وأثارها، وقد توجت أعمال الإدارة الجزائرية بإصدار القوانين التي تناولت

<sup>1</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 54.

النواحي التنظيمية والإدارية لهذه المحليات، وعملت على زيادة عددها كي تستطيع مواجهة التقدم الاقتصادي والعمراني ومسايرة ومواكبة العصر.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتناول في المطلب الأول التطور التاريخي للجماعات المحلية وفي المطلب الثاني نتطرق إلى التعريف بالجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية أما المطلب الثالث فخصصناه لهيئات وصلاحيات الجماعات المحلية.

### المطلب الأول: التطور التاريخي للجماعات المحلية.

مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل وإصلاحات وتعديلات مست مختلف الهياكل المحلية، متكيفة مع مختلف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي مرت بها الجزائر. ونستعرض فيما يلي مرحلتين أساسيتين في توجه الجماعات المحلية، وهما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

#### 1. بالنسبة للبلدية:

##### ➤ مرحلة الاستعمار:

اعتمد الاستعمار الفرنسي على ما يسمى ب: "المكاتب العربية"، حيث لم تكن مقرونة بقانون إلى غاية صدور أول نص تنظيمي بهذا الخصوص، وذلك في 16 أوت 1841، المتضمن إنشاء مديرية القضايا العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار.<sup>1</sup>

والمكاتب العربية هي مؤسسات إدارية سياسية مكلفة بإدارة الأهالي، من اختصاصاتها تأطير ودراسة ومعاينة الأهالي، كما تقوم بتحديد الوعاء الضريبي للسكان والقيام ببعض الأنشطة القضائية.

كما تهدف إلى تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير.<sup>2</sup>

وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكيف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، وهكذا ومنذ 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود 03 أصناف من البلديات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية والبلدية (1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 188.

<sup>2</sup> - صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 195.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 109.

أ. البلدية الأهلية: وقد وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب "الصحراء" وفي بعض الأماكن الصعبة، والنائية في الشمال إلى غاية 1880، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي.

ب. البلديات المختلطة: وكانت تغطي الجزء الأكبر من الأقاليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين "الفرنسيين" بالقسم الشمالي من الجزائر، وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين هما المتصرف الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب، واللجنة البلدية ويرأسها المتصرف، مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين، الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية إسنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية هي "الدوار".

ولقد أخذت تسميتها تلك لأنها تقع في أقاليم عسكرية، وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير.

ج. البلديات ذات التصرف التام: وقد أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين "الفرنسيين" بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، وتتمتع بتنظيم بلدي خاص يتوافق مع التنظيم المعمول به في فرنسا، إلا أن ما يميزه هو الخضوع لإدارة الحاكم العسكري، بحيث خضعت هذه البلديات للقانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أبريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما المجلس البلدي والعمدة.

### ➤ مرحلة الاستقلال:

لقد ورثت الإدارة المحلية الجزائرية، عبئا ضخما من مخلفات الاستعمار، حيث لطالما حاولت أن تكيف قوانينها لما يخدم مصالح الشعب والدولة الجزائرية، ويكمن حصر أهم المعالم التي ميزت الإصلاحات البلدية في مرحلة الاستقلال كما يلي:

أ. البلدية في الفترة من 1962 إلى 1966: تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم ظروفها على المستوى المالي والتقني والبشري، وقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 89.

كما تميزت هذه المرحلة بالاعتراف بأهمية البلدية، وذلك من خلال دستور 1963، حيث نص على أن: "البلدية أساس للمجموعة التربوية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"<sup>1</sup>.

وعمدت الدولة مباشرة بعد الاستقلال على إحداث إصلاحات على مستوى البلديات بداية بتجميع البلديات وتقليص عددها حتى تستطيع تركيز وظائفها ومصالحها فانخفض عددها إلى 676 بلدية سنة 1963، بعد أن كانت تقارب 1500 بلدية سنة 1962.<sup>2</sup>

ب. **البلدية في الفترة من 1967 إلى 1983:** تميزت بتكاثف العمل السياسي من أجل التوصل إلى قرار من شأنه إصلاح جذري فعال للبلدية في الجزائر وتوج ذلك بقانون هو أساس التنظيم البلدي رقم 67-24 بالجزائر، بتاريخ 18-01-1967، وأجريت أول انتخابات بلدية في 05-02-1967، وكان ذلك بمثابة الإصلاح الشامل للبلدية.

كما شهدت هذه المرحلة التقسيم الإداري بمقتضى الأمر 69-74 المؤرخ في 02 جويلية 1974، حيث تم استبدال مصطلح مقاطعة بمصطلح ولاية، وارتفع عددها من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية، أما عدد البلديات فبلغ 704 بلدية، بعد أن كان عددها 676 بلدية في سنة 1967.<sup>3</sup>

ج. **البلدية في الفترة من 1984 إلى 1990:** تزايد عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية، وعدد الولايات إلى 48 ولاية بموجب قانون 04 فبراير 1984، وبقي عدد الولايات والبلديات مستقرا إلى يومنا هذا، إلا أن عدد الدوائر جدد بموجب المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في ديسمبر 1986، ليصل إلى 229 دائرة، ثم تضاعف العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1441، بغرض الإشراف الجيد والفعال على العدد الهائل من البلديات، وتحسين مستوى الأداء.<sup>4</sup>

د. **البلدية في الفترة من 1990 إلى 2012:** عرفت تخلي الجزائر عن نظام الحزب الواحد والتوجه إلى التعددية الحزبية وهو ما جاء في دستور 1989، ولم يعد للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشيح، كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي، فكان الإصلاح الجوهري الثاني من

<sup>1</sup> - المادة 09 من الدستور الجزائري سنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963.

<sup>2</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيك، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979، ص179.

<sup>3</sup> - Rappports du C.N.E.S, evolution a imprimer a la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marche, juin 2001.

<sup>4</sup> - بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2001-2002، ص06.



خلال قانون 90-08، والذي كيف البلدية مع التوجه الجديد للبلاد والإصلاح المتعلق بالولاية بقانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، حيث تم إدراج العديد من الإصلاحات والتحديثات ما أسفر عن صدور قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

## 2. بالنسبة للولاية:

كما هو الحال بالنسبة للبلدية، فالولاية مرت بمرحلتين أساسيتين:

### ➤ مرحلة الاستعمار:

تعود جذور التنظيم الإداري الجهوي إلى التنظيم الفرنسي، ونلمس ذلك من خلال التقسيم الوارد في الأمر الصادر في 15 أفريل 1845، الذي نص على تقسيم الشمال إلى 03 ( عمالات، محافظات، ولايات) وهي الجزائر، وهران، قسنطينة، إضافة إلى إقليم الجنوب الخاضع للسلطة العسكرية، وهي كلها تماثل نظيرتها بفرنسا، فلم تكن تعبر عن اهتمامات وانشغالات المصالح المحلية، بل تركزت خطط وسياسة المستعمر، ويشمل تنظيم العمالة الهيئات الأساسية التالية:

أ. عامل العمالة: أو المحافظ ويعين من قبل رئيس الجمهورية، وله اختصاصات إدارية وتنسيقية وإعلامية.

ب. مجلس العمالة: هو هيئة تعمل على تخفيف الأعباء على الحاكم العام، وله اختصاصات إدارية وقضائية.

ج. المجلس العام: له رأي استشاري فيما يتعلق بمالية العمالة.<sup>1</sup>

### ➤ مرحلة الاستقلال:

لم تحظى الولاية بنفس الاهتمام الذي حظيت به البلدية، من حيث الإصلاحات والتعديلات، حيث لم يتم ذلك إلا بعد إصدار كافة المراسيم والقرارات المتعلقة بالبلدية باعتبارها أساس اللامركزية في الجزائر، فقد حافظت الجزائر على نفس النهج الذي كانت تسير عليه العمالات، مع بعض التعديلات فيما يخص الصلاحيات لاسيما المتعلقة بالوالي باعتباره ممثل الدولة على مستوى الولاية، أما أول إصلاح شمل هيكلية عرفته الولاية صدر في 23 ماي 1969، تحت الأمر رقم 38، المتضمن للقانون الأساسي

<sup>1</sup> - بن عيسى إبراهيم، الحكم الراشد المحلي في المالية العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص19-20.

للولاية، فاعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر بالرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي، حيث ركز على ثلاثة أجهزة:

المجلس الشعبي الولائي - المجلس التنفيذي الولائي - الوالي

كما جاء دستور 1976 ليدعم دور الولاية، حيث اعتبر الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

وتماشيا مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية، والانخراط في مسار الإصلاحات الشاملة التي شرع فيها منذ عشرية من الزمن وتكييف القوانين المسيرة للبلديات والمجلس الشعبي الولائي مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة والقوانين المالية وكذا معالجة الإختلالات والتناقضات التي سجلت في تطبيق التعددية على مستوى المجالس المنتخبة المحلية وإحداث نقلة في تسيير هذه الجماعات وفق قواعد الحكامة والرشاد وإشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية، صدر قانون جديد للولاية رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني: تعريف الجماعات المحلية

### 1. البلدية:

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة، حيث تتمتع بخصائص عديدة منها: البلدية هي: "مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية".

البلدية هي: "مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية".

البلدية هي: "مقاطعة إدارية للدولة، مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية".<sup>2</sup>

اعتبارا من الأهمية التي تحظى بها البلدية ابتداء من موقعها واعتمادها وتطوير وجودها، نخلص إلى أن البلدية تحتل موقع التفضيل في تنظيم الدولة.

تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع، وقد حظيت باهتمام السلطة المركزية من خلال النصوص القانونية والداستير التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية، وقد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 185.

<sup>2</sup> - Sbih missoum, les institutions Administratives au Maghreb, Hachette, paris, 1977, p51.

إن تعريف البلدية تعريفا شاملا وافيا يعتبر من الموضوعات المعقدة، لان البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها، ومع هذا فهي لا تخلو من المبدئين الأساسيين: أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني، كما أنها الخلية الأساسية للشعب والثورة.<sup>2</sup>

فقد عرفها القانون البلدي سنة 1967 على أنها: "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، ويبرز هذا التعريف الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل النظام الاشتراكي ويعرفها قانون البلدية 90-08 في مادته الأولى البلدية هي: "الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون".

كما تعرف أيضا على أنها وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية "محلية" في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا.<sup>3</sup> ولقد أشارت مختلف الدساتير في الجزائر للبلدية باعتبارها قاعدة لامركزية، وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963، والمادة 36 من دستور 1976، والمادة 15 من الدستور 1989، والمادة 15 من الدستور 1996، (ولم يحدث أي تغير في الدساتير المعدلة)، كما أن للبلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني، في نص المادة 49.<sup>4</sup>

وحسب قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، تعرف البلدية على أنها: "الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون".<sup>5</sup>

وحسب المادة 02 من قانون البلدية 11-10 فالبلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - بسمه عولمي، مرجع سابق، ص 258.

<sup>2</sup> - موسى رحمانى ووسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، المنعقد يومي 01-02 ديسمبر 2004، ص 26-27.

<sup>3</sup> - عمار عابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 194.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 58.

<sup>5</sup> - المادة 01 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

<sup>6</sup> - المادة 02 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

ومن خلال التعاريف السابقة يتضح لنا أن للبلدية دور هام في مجال التنمية المحلية، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن، وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المالية والبشرية.

وبالتالي فالبلدية تعتبر جماعة محلية ذات طابع إقليمي في هيكل الدولة، فهي الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان الكلي، وأهم ركيزة تحتية له، كما أنها ذات شخصية معنوية مستقلة بذاتها تحمل اسم ولها مركز وإقليم، ولها الاستقلالية المالية الخاصة بها.

ومن ثم فوجود البلدية يحتل مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا، فهي زيادة على كونها، وجها من وجوه اللامركزية، تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد البرامج التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري والجماهير في الولاية، فهي تمثل عاملا فعالا في مسيرة التنمية الشاملة وتحقيق المطامح الشعبية في الترقية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وهذا يعتمد على كفاءة أعضائها وفعاليتهم وسهرهم على خدمة الوطن.

## 2. الولاية:

عرفت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969، الولاية هي: " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي".<sup>1</sup>

وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-09، بأن الولاية هي: " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".<sup>2</sup>

تنشأ الولاية بموجب قانون تصدره الهيئات الإدارية المركزية، يحدد فيه اسم الولاية ومركزها الإداري، وحدودها الإقليمية، ولا يتم تعديل هذه الأخيرة، إلا بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي.

هذا ويجدر التنبيه إلى أن للولاية أساس دستوري، فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة 9 منه، ودستور 1976 في المادة 36، ودستور 1989 في المادة 15، والدستور الحالي 1996 في المادة 15 منه، كما أن للولاية أساس في القانون المدني أيضا تضمنته المادة 49 منه.

<sup>1</sup> الأمر 38-69، المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 23 ماي 1963.

<sup>2</sup> قانون الولاية رقم 90-09، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 12 رمضان عام 1410، المرافق ل07 أفريل 1990.

فالولاية كوحدة إدارية تجسد مبادئ اللامركزية الإدارية، وتتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن باقي الهيئات الإدارية وهي كالتالي:

• الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لا مركزية إقليمية، وليست مصلحة فنية أو مرفقية فهي تتمتع بالاستقلال والشخصية المعنوية، ولها قسط من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي، وليس على أساس فني موضوعي.

• تعد الولاية همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة، وبين الهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى، فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي الإداري النسبي، لا عن صورة اللامركزية المطلقة مثل البلدية.

• تعبر الولاية عن اللامركزية النسبية بصورة أوضح، وتتجسد هذه الصورة في كونها تتكون من جهازين منتخب من طرف المواطنين، ويتمثل في المجلس الشعبي الولائي، وجهاز يعين من طرف الإدارة المركزية ويتمثل في الوالي والجهاز التنفيذي للولاية.<sup>1</sup>

### 3. الدائرة:

لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولم يرد ذكرها في المادة 45 من القانون المدني والذي اكتفى في إطار المجموعات المحلية بالولاية والبلدية كما لم يرد ذكرها في الدستور في المادة 15 منه والتي اكتفت بالإشارة أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وبالتالي لا يصح اعتبارها جهازا إداريا منفصلا ولم يخصص قانون الولاية لسنة 1990 أحكاما للدائرة وبالتالي فالدائرة في النظام الإداري الجزائري عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجود مستقلا ومنفردا، ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: هيئات وصلاحيات الجماعات المحلية.

حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية بشكل خاص والجماعات المحلية بشكل عام، كخلفية أساسية في المجتمع الجزائري، والتي تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، بحك علاقتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي، وهذا ما نبينه فيما يلي:

<sup>1</sup> - صدوقي غريس، متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر، دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة مقدوة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع المالية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص108.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (نظرية وتطبيق)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص187.

أولاً: البلدية:

1. **صلاحيات البلدية:** يمارس المجلس الشعبي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من قانون البلدية 10-11.

أ. **مجالات التهيئة والتنمية، التعمير والتجهيز:**

أتاح القانون البلدي 10-11 الفرصة للبلدية في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية، والسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.

❖ يبادر المجلس الشعبي البلدي، بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية.<sup>1</sup>

❖ أوكل القانون للبلدية التأكد من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على مراقبتها، كما وحماية التراث العمرني وتهيئة العمليات المساهمة في ترقية برامج السكن.<sup>2</sup>

❖ يتولى المجلس الشعبي التحضير للاحتفال بالأعياد الوطنية وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية.

❖ تسعى البلدية للتعريف بالفضاء الأهل، وتحرص على تسمية المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية، وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.

ب. **مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليية والسياحة:**

تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد:

❖ إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية وضمان صيانتها.

❖ المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية.

❖ تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليية.

❖ اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السامية.

<sup>1</sup> - المادة 111 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

<sup>2</sup> - المواد 118، 117، 116، 115 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو

- ❖ تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.
- ❖ المساهمة في عمليات الصيانة للممتلكات الخاصة بالعبادة.
- ❖ تشجيع ترقية الحركة الجهوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسوية والثقافة والنظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.<sup>1</sup>

### ج. النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

- تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:
- ❖ توزيع المياه الصالحة لشرب.
  - ❖ صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
  - ❖ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
  - ❖ مكافحة نواقل الأمراض المتقلة.
  - ❖ الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
  - ❖ صيانة طرق البلدية.
  - ❖ إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.<sup>2</sup>

### 2. هيئات البلدية:

يشرف على إدارة شؤون البلدية، هيئة مداولة "المجلس الشعبي البلدي"، وهيئة تنفيذية يرأسها المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

### 1.2 المجلس الشعبي البلدي: يتألف من عدد يتراوح من 13 إلى 43 عضو حسب عدد سكان

البلدية وفق ما يلي:

- ❖ 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- ❖ 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10.000 و 20.000 نسمة.

<sup>1</sup> - المادة 123 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

<sup>2</sup> - المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 يناير 2012.

- ❖ 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و50000 نسمة.
  - ❖ 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و100.000 نسمة.
  - ❖ 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و200000 نسمة.
  - ❖ 43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 200.001 نسمة أو يفوق.<sup>1</sup>
- ويحق للمواطن أن يترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، إذا ما توفرت فيه بعض الشروط التي نصت عليها المادة 78 من قانون الانتخابات.
- يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويحق للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية، كما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي.
- يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، وتكون جلساته علنية ومفتوحة لمواطني البلدية.<sup>2</sup>
- أ. **لجان المجلس:** يشكل المجلس الشعبي من بين أعضائه لجانا للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولاسيما تلك المتعلقة بالإقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظام وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.
- يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:
- ❖ 03 لجان بالنسبة للبلديات، التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.
  - ❖ 04 لجان بالنسبة للبلديات، التي يتراوح عدد سكانها 20.001 إلى 50.00 نسمة.
  - ❖ 05 لجان بالنسبة للبلديات، التي يتراوح عدد سكانها 50.001 إلى 100000 نسمة.
  - ❖ 06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

<sup>1</sup> - المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق ل14 يناير 2012.

<sup>2</sup> - المواد 17، 19، 16 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.



تحدث هذه اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

كما يحق للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه.<sup>1</sup>

ب. حل نظام المجلس الشعبي البلدي وتجديده: يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي

البلدي وتجديده في حالة:

- ❖ خرق أحكام دستورية.
- ❖ إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- ❖ استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- ❖ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة، تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- ❖ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.<sup>2</sup>

ج. نظام المداولات: يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه

عن طريق المداولات.

يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية ويجب أن تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام، ولا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يلي:

❖ الميزانيات والحسابات.

<sup>1</sup> - المادة 31 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011.

<sup>2</sup> - المادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

❖ قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

❖ اتفاقيات التوأمة.

❖ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.<sup>1</sup>

كما تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

❖ المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

❖ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

❖ غير المحررة باللغة العربية.<sup>2</sup>

د. **رئيس المجلس الشعبي البلدي**: يمارس سلطات باسم الجماعات الإقليمية التي يمثلها باسم الدولة .

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المتصدر للقائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا أو المرشح الأصغر سنا، ويجب عليه أن يقيم بصفة دائمة وفعالية بإقليم البلدية، وفي حالات الاستثنائية، يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك.

ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخب المجلس الشعبي البلدي، أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب للرئيس يكون عددهم كما يلي:

❖ نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 07 إلى 09 مقاعد.

❖ 03 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعدا.

❖ 04 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقعدا.

❖ 05 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 23 مقعدا.

❖ 06 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 33 مقعدا.

هـ. **انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي**: تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي في

حالة الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب .

<sup>1</sup> - المواد 52-53-54-55-56-57 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

<sup>2</sup> - المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

و. صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي: أسند القانون البلدي مهمة تمثيل البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

- ❖ تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية وكل أعمال الحياة المدنية.
- ❖ يرأس المجلس الشعبي البلدي.
- ❖ يسهر على تنفيذ مداورات المجلس.
- ❖ ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.
- ❖ إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات الإيجارات وقبول الهبات والهدايا.

كما يقوم بمجموعة من المهام تحت إشراف الوالي والتي تتمثل في:

- ❖ تبليغ وتنظيم القوانين والتنظيمات.
- ❖ السهر على النظام وحسن تنفيذ التدابير والوقاية وحماية التراث ونظافة العمارات وضمان سهولة السير.

حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية وضابط الحالة

المدنية.<sup>1</sup>

هذا ويجدر التنبيه إلى أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد

إعلام المعنيين بها.

ثانيا: الولاية

### 1. هيئات الولاية:

2.1- المجلس الشعبي الولائي: للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، ويدعى

المجلس الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية.<sup>2</sup>

فالمجلس هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة

الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره ورعاية مصالحه.

<sup>1</sup> - المواد 77-78-79-80-81-82 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق

ل22يونيو 2011.

<sup>2</sup> - المادة 12 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

فللمجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا، فهي زيادة على كونها وجها من وجوه اللامركزية، تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية. يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، تتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس يونيو وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها. كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، وتجرى مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي، بما فيها مداورات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي.

يتكون مكتب المجلس الشعبي الولائي، من الأعضاء الآتي ذكرهم:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا.
- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي، أعضاء.
- رؤساء اللجان الدائمة، أعضاء.<sup>1</sup>

أما بالنسبة لتشكيلة المجالس الولائية، فيتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، حسب تغير عدد سكان الولاية، ضمن الشروط الآتية:

- ❖ 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها من 250.000 نسمة.
- ❖ 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 250.001 و 650.000 نسمة.
- ❖ 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 650.001 و 950.000 نسمة.
- ❖ 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- ❖ 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 1.150.001 و 1250.000 نسمة.
- ❖ 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها من 1250.001 نسمة.

كما أنه حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية للمجالس الولائية، حرم المشرع مجموعة من الترشح، للمجالس الولائية وهم:

<sup>1</sup> - المادة 28 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

❖ الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولاية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، الأمناء العاملون للبلديات.<sup>1</sup>

أ. **لجان المجلس:** يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة، لمجال اختصاصه، ولاسيما المتعلقة ب:

- ❖ التربية والتعليم والاقتصاد والمالية.
- ❖ الصحة والنظافة.
- ❖ الاتصال وتكنولوجيا.
- ❖ تهيئة الإقليم والنقل.
- ❖ التعمير والسكن.
- ❖ الشؤون الاجتماعية.
- ❖ التنمية المحلية.<sup>2</sup>

ب. **حل المجلس الشعبي الولائي:** يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم

رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، في الحالات التالية:

- ❖ خرق أحكام الدستور.
- ❖ إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- ❖ استقالة جماعية للأعضاء.
- ❖ وجود إختلالات خطيرة تم إثباتها.
- ❖ في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.<sup>3</sup>

ج. **نظام المداولات:** يتداول المجلس الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته،

وتحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه، من رئيس المحكمة المختصة إقليميا، ويرسل مستخلص من المداولة في أجل 08 أيام إلى الوالي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - المادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق ل14 يناير 2012

<sup>2</sup> - المادة 33 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

<sup>3</sup> - المادة 47 و 48 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

د. الوالي: يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز، وهو من الموظفين السامين للدولة، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي.<sup>2</sup>

## 2. صلاحيات الولاية:

أ. صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية، ويتداول في مجال السياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير وتهيئة الإقليم، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترفيقها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

ب. صلاحيات الوالي: له مجموعة من الصلاحيات نذكر منها:

- ❖ يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- ❖ يسهر على وضع المصالح الولائية.
- ❖ يصدر قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
- ❖ المحافظة على النظام والأمن والسلامة.
- ❖ يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها.
- ❖ يعد الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.
- ❖ كما يعد هو الأمر بصرف.<sup>3</sup>

## المبحث الثالث: علاقة المركزية واللامركزية بالجماعات المحلية

إنه لمن الطبيعي أن يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدول في تنظيمها الإداري بظروفها، السياسية والاجتماعية، ودرجة تأهيل النظم الديمقراطية فيها، فالدولة الحديثة التي حلت محل تنظيم الإقطاعية، كان

<sup>1</sup> - المواد 51،52،54،55 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

<sup>2</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الطبعة الأولى، حسين داي، الجزائر، 1999، ص131.

<sup>3</sup> - أنظر المواد من 102 إلى 123 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

من الضروري لها أن تقوي السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن، فلما استقرت الدولة وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها، وجدت نفسها ملزمة بأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات، هذه الأفراد المشاركة هي الجماعات المحلية.

قصد التعرف على العلاقة الرابطة بين المركزية والجماعات المحلية وكذا اللامركزية والجماعات المحلية قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول الرقابة على الجماعات المحلية وفي المطلب الثاني حدود الرقابة على الجماعات المحلية (الاستقلال)، أما المطلب الثالث تحت عنوان الجماعات المحلية نموذج للامركزية .

### المطلب الأول: الرقابة المركزية على الجماعات المحلية.

تختلف الهيئات المحلية فيما بينها سواء من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها، ويمتد التمييز ليشمل مستوى الكفاءة والفعالية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية، والذي ينعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم، لذا كان لزاماً أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط عمل الإدارة المحلية.<sup>1</sup>

وتتمثل أنواع الرقابة الممارسة على الإدارات المحلية فيما يلي:

#### 1. الرقابة الإدارية:

تعرف هذه الرقابة بأنها: " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة".<sup>2</sup>

كما تعرف بأنها: " متابعة وإشراف السلطات الإدارية المركزية على أعمال الإدارة المحلية، وتشكيلها أو حلها".<sup>3</sup>

فمن المعروف للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية، في حدود معينة دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية، ويمكنها أن تقاضي وتتقاضى وتساءل عن الأعمال التي تصدر عنها،

<sup>1</sup> - خالد السمارة الزغبي، العلاقة بين الإدارة المحلية والمركزية وأساليب تكاملها، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، المنعقد يومي 18-20 مارس 2000، ص 26-27.

<sup>2</sup> - أيمن عودة، مرجع سابق، ص 173.

<sup>3</sup> - محمد مطلق الزيانت، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، عمان، ص 137.

وضمنا لقيامها بأعمالها بشكل جيد وبكفاية وفاعلية وعدم تجاوزها الاختصاصات الموكلة لها، كان لا بد من رقابة من نوع خاص، هي الرقابة الإدارية، ويمكن تقسيم الرقابة الإدارية إلى قسمين:

أ. الرقابة على تشكيل وحل المجالس المحلية: للسلطات المركزية الحق في تنصيب المجالس المحلية وكذلك حلها، وهو القرار الصعب الذي يمكن أن يصدر من طرف السلطات المركزية اتجاه الإدارة المحلية.

ب. الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: إذ يفرض القانون على بعض أعمال الهيئات المحلية الموافقة المسبقة من طرف السلطات المركزية ويتمثل ذلك في:

- ❖ الموافقة على القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ المشروعات التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة.
- ❖ الموافقة على بيع بعض الأموال المنقولة والتابعة أساسا إلى الإدارة المحلية.
- ❖ الموافقة على عملية الاقتراض من المؤسسات المالية.<sup>1</sup>

### 2. الرقابة التشريعية:

تتشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية، فالأمر يستلزم دائما في حالة إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية إصدار القانون بذلك من السلطة المختصة وأحيانا فإنها لا تحل إلا بقانون.<sup>2</sup> كما أن الاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها وتوسيعها أو تقليصها حسب الاعتبارات والمتغيرات تتم بقوانين تصدرها السلطة التشريعية، وهي كذلك تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعد على تحقيق أغراضها، ولا يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة على التشريع فحسب، وإنما يمتد إلى مساءلة السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير أو الوزراء المعنيين بشؤون الإدارة المحلية، حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية لضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات.

### 3. الرقابة الشعبية:

يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين فيها بأعمالهم الموكلة إليهم بكفاية وفاعلية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول، فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي كما في فرنسا، وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم

<sup>1</sup>-خالد السمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص30.

<sup>2</sup>- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص34-



قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي ووجود إعلان نتائج هذه الاجتماعات ووجوب عرض جداول أعمالها قبل عقدها بفترة زمنية معتدلة.<sup>1</sup>

وكذلك حق السكان في تقديم الشكاوي والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي، إضافة إلى رقابة وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والتلفزة والإذاعة، التي بواسطتها يمكن إبراز آراء الناس ووجهات النظر المتباينة حول كثير من القضايا المحلية والمهمة.

إن الحالة التي يكون فيها موظفي الحكومة المحلية مسئولين أمام المواطنين عن نتائج السياسات، فإن المواطنين في هذه الحالة ينجذبون لما يسمى التصويت الإستعدادي، وفقا لهذا النوع من التصويت يستجيب المواطنون للسياسات التي يقوم بها الموظفون الحكوميون المحليون، وفي هذه الحالة تصبح السياسة العامة مقيدة بالاستجابة للتفضيلات العامة.<sup>2</sup>

#### 4. الرقابة القضائية:

تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، والواجب أن تمارس الهيئات المحلية أعمالها وفقا لهذه القوانين، وأن لا تسيء استعمال سلطتها أو تتجاوز حدودها، وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن أمام القضاء، فالقضاء هنا بمثابة الحكم بين الإدارة المركزية مطالبة بإلغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون، وكذلك ينظر في القضايا التي تطلب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون.

#### 5. الرقابة المالية:

رقابة الأموال هي أكثر صور الرقابة فاعلية، فعن هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية، وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها: التصديق على القروض ومنح الإعانات والتفتيش المالي.

أ. التفتيش المالي: تعتبر أموال الهيئات المحلية أموالا عامة فهي تخضع لرقابة الحكومة المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من ناحية المالية إلى الجهات المختصة وخاصة وزراء المالية، ويسير الاتجاه

<sup>1</sup> - خالد السمار الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 41.

<sup>2</sup> - رتشارد انجستورم، الحكومة اللامركزية والمسائلة، قسم العلوم السياسية جامعة ولاية جورجيا، ترجمة إسراء عادل، قسم الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، نوفمبر 2006، ص 02.

الحديث في خصوص التفتيش المالي والإداري إلى اعتباره وسيلة والإرشاد والتوجيه أكثر منه لاكتشاف الأخطاء.

ب. **التصديق على القروض:** تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها، ولكنها تقيدها بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض للتأكد من سلامة هذه المشروعات، ضمان قدرة الهيئات المحلية على سداد القروض وفوائدها، وتظهر قوة هذا الشكل من أشكال الرقابة في كون أن قرار الحكومة المركزية نهائي ولا يقبل الطعن.

ج. **تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية:** حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب ورسوم أو تعديلها الحكومة المركزية على ذلك.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: حدود الرقابة على الجماعات المحلية (الاستقلال)

يعرف استقلال الجماعات المحلية على أنه حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة، فاستقلال الجماعات المحلية هة استقلال الأجهزة، واستقلال في إدارة الشخص المعنوي ضمن الحدود التي يرسمها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

يستلزم لتكريس هذا الاستقلال أن تتمتع بجهاز إداري مستقل قوامه هيئة تداولية منتخبة وأخرى تنفيذية تعمل تحت سلطتها إدارة، يتولى تنفيذ العمليات والنشاطات العائدة له، مما يعزز حرية القرار بعيدا عن تأثير السلطة المركزية، ويساعد في تكوين إدارة ذاتية محلية، ولتفعيل استقلالها لا بد لها من موارد مالية كافية للاضطلاع بمهامها بمعزل عنها دائما.

إن الاستقلال يعتبر من دعائم النظام اللامركزي، ولكن هذا الاستقلال تشوبه حقا الرقابة التي يجب أن تكون في حدود معينة دون تطرف، فإذا تجاوزت الرقابة حدودها فقدت اللامركزية صفتها، وأصبحت أقرب إلى فروع الحكومة المركزية منها إلى النظام اللامركزي، فالاستقلال هو الأصل والاستثناء هو ما

<sup>1</sup> - شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتور، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص34-35.

يسلط عليها من رقابة كضابط يحد من حريتها المحلية، مما يستدعي ضمان هذا الاستقلال وجود حدود يجب الالتزام بها.

- إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية، حتى وإن كانت تحتاج إلى تصديق لاحق، أي تعمل بمبادرة منها ومنطلق الحرية، فلا تتلقى بذلك أوامر أو توجيهات وتعليمات ملزمة سابقة عن العمل.
- أن تكون هذه الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية وفي حالات محددة، والسبب هو تمتع الجماعات المحلية باستقلال إداري ومالي، في مواجهة نص قد يستهدف هذا الاستقلال، فلا وصاية إلا بنص وفي حدود هذا النص أيضا.
- لا يجوز للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الوحدات المحلية، فأما أن تقبل لقرارات كله وإما أن ترفضه كله.
- تمكين الجماعات المحلية من سلطة الاعتراض القانوني على ما تسلكه الوصاية تجاهها، بمخاصمتها أمام القضاء الإداري، بما معناه أن سلطة الوصاية ليست مطلقة.
- تسأل الجماعات المحلية مسؤولية كاملة عن الآثار المترتبة عن تنفيذ قراراتها، فلا يجوز إلزامها بتنفيذ أي قرار بما فيها المصادق عليه.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الجماعات المحلية كنموذج للامركزية.

تعتبر الجماعات المحلية في الجزائر مجال لتكريس اللامركزية الإدارية من خلال الاعتراف لهذه الأخيرة منذ الوهلة الأولى بالشخصية المعنوية، الاستقلال الوظيفي وكذا الاستقلال العضوي إلى جانب الاعتراف لها بالاستقلال المالي الذي يعتبر دعامة هامة لتكريس الاستقلال الحقيقي والفعلي هذا من جهة، ومن جهة أخرى نستشف من ذات المنظومة القانونية أن هذه الاستقلالية نسبية وجزئية من خلال الامتدادات التي تمارسها السلطة المركزية على المستوى المحلي من خلال مختلف الهيئات الإدارية المركزية المتمركزة على المستوى المحلي، ومن هنا يتبين أن الجماعات المحلية في الجزائر تجمع بين

<sup>1</sup> - - رتشارد انجستورم، الحكومة اللامركزية والمسائلة، ص17.

مظاهر تجسيد اللامركزية الإدارية وامتدادات الإدارة المركزية ولكن بتغليب هذه الأخيرة على حساب الأولى.

## الخلاصة:

نجد المشروع الجزائري في تخطي وإصلاح عيوب ومساوئ المركزية الإدارية، ذلك بتجسيده  
للمركزية الإدارية وإنشاء الهيئات الإقليمية أو ما يعرف بالجماعات المحلية والتي كان الهدف المرجو  
منها والمحقق فعليا تخفيف العبء على السلطات المركزية وتفعيل التمثيل المحلي وتقريب الإدارة من  
المواطن وإعطاء فرصة لأبناء الأقاليم في اختيار من يمثلهم والمشاركة في اتخاذ القرارات على المستوى  
المحلي للوصول إلى النهوض بهته المناطق المحلية و النهوض بالدولة ككل.

الفصل الثالث:

دراسة ميدانية بـ - بلدية خنشلة-

## تمهيد:

بعد تحديد الإطار النظري العام لهذه الدراسة، سنحاول في هذا الفصل إبراز مدى تأثير وتفاعل المركزية واللامركزية على الجماعات المحلية (بلدية خنشلة)، حيث تأتي أهمية هذا الفصل التطبيقي للربط بين الدراسة النظرية والواقع العملي ببلدية خنشلة.

ولدراسة هذا الجزء المهم من البحث اعتمدنا على المعلومات التي استطعنا الحصول عليها من الاستبيان المتعلق بمعرفة رأي موظفي بلدية خنشلة.

وقمنا بتحليل البيانات المتحصل عليها باعتماد برنامج **SPSS** وعليه تم تقسيم هذا الفصل إلى ما يلي:

- ❖ **المبحث الأول:** تقديم عام للمؤسسة محل الدراسة.
- ❖ **المبحث الثاني:** منهجية الدراسة التطبيقية.
- ❖ **المبحث الثالث:** عرض نتائج الدراسة وتحليلها وتفسيرها.

المبحث الأول: تقديم عام للمؤسسة محل الدراسة.

المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية في التشريع الجزائري.

أولا: البلدية في القانون الجزائري.

البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا.

وقد عرفها المشرع الجزائري بموجب المادة التاسعة من دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 بأنها: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها، وتعتبر البلدية أساس المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية".<sup>1</sup>

✓ أما المادة 36 من دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 فنصب على: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافة في القاعدة".<sup>2</sup>

✓ وفي دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989، حيث نصت المادة 15 منه على: "الجامعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية".<sup>3</sup>

✓ أما دستور سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 فنصت المادة 15 منه على: "الجامعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية".<sup>4</sup>

كما نجد في القوانين المنظمة للبلدية والتي تختلف في مفهومها حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ميزت كل فترة جاء فيها كل قانون:

<sup>1</sup> - دستور الجزائر لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963.

<sup>2</sup> - دستور الجزائر لسنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

<sup>3</sup> - دستور الجزائر لسنة 1989 المؤرخ في 22 فيفري 1989 الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 01 مارس 1989.

<sup>4</sup> - دستور الجزائر لسنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.



- فنجد قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الذي عرف البلدية بأنها: " هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية".<sup>1</sup>
- أما قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 عرف البلدية في المادة 01 منه: " هي الجامعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون".<sup>2</sup>

أي أن البلدية تتمتع بالاستقلال المالي الذي هو من خصائص الشخصية المعنوية.

### ثانيا: قانون البلدية 2011.

بالرغم من الايجابيات التي ميزت قانون 90-08، إلا أنه تسوده الكثير من النقائص.

لهذا جاء قانون 10/11 ليسد هذه النقائص وهو يجوز على أهمية بالغة، إذ أنه يتدرج ضمن إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل والمتمثلة في إصلاح هياكل الدولة وإرساء دولة حق وقانون، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية، وكذا ترقية حقوق المرأة من خلال حضورها في تمثيل المجالس المنتخبة.

حيث عرفت البلدية في المادة 01 منه بأنها: " هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحديث بموجب القانون".<sup>3</sup>

وباعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية فقد نص نفس القانون على: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ.

<sup>2</sup> - القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بنفس التاريخ.

<sup>3</sup> - القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادر بنفس التاريخ.

<sup>4</sup> - المادة 02 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

## المطلب الثاني: نظرة عامة حول بلدية خنشلة.

## لمحة تاريخية عن بلدية خنشلة.

يعتبر المجال الطبيعي للجزائر مسرحا لمختلف السياسات التنموية عبر مراحل مختلفة انطلاقا من مرحلة الاستعمار الذي ركز كثيرا على تنمية المناطق الساحلية ذات الأراضي الخصبة وإمكانيات النقل والتصدير آنذاك التي تعتمد على النقل البحري بصورة خاصة، وكان لتلك السياسة أثر كبير في خلق فوارق متباينة على مستوى المدينة والريف على مستوى المناطق الساحلية.

كما بقيت المناطق الداخلية معزولة ومهمشة لم تمسها آليات الاستثمار التي اتبعتها المستعمر، ومنطقة خنشلة باعتبارها من المناطق الداخلية عانت كثيرا من التهميش حيث كان يحكمها النظام القبلي الذي كانت تحدد فيه معالم الحدود لكل قبيلة.

إن نجد إقليم خنشلة مقسم بصورة منظمة بين عدة قبائل وهي:

- النمامشة في المنطقة الجنوبية الشرقية
- قبيلة بودرهم أولاد عمار بالمنطقة الشمالية الشرقية لجبال الأوراس.
- قبيلة الحراكتة في المنطقة الشمالية.
- قبيلة بني وجانة في المنطقة الجنوبية الوسطى.

كانت هذه القبائل تتعامل فيما بينها بمنطق الجوار وتتبادل المنتجات الفلاحية المختلفة بمنطق الحفاظ على مصالح القبيلة وسمعتها والدفاع عن مجالها، وبعد دخول المستعمر الفرنسي سنة 1830 إلى الجزائر العامة ثم قسنطينة سنة 1837م، ثم استولى في ربيع سنة 1842م على منطقة خنشلة بقيادة الجنرال VEGIVER القادم من منطقة تبسة والذي أرغم في البداية مختلف قبائل المنطقة على دفع الضرائب إلى المستعمر، وفي سنة 1846م استولى معظم الأراضي الزراعية الخصبة وانتزعها من مختلف القبائل. أين أبدت قبيلة بني وجانة رفضها لما انتزع منها أراضي سهلية وقامت بمقاومة منعزلة تلتها فما بعد عدة مقاومات من مختلف القبائل وبصورة منفردة دائما.

إلى غاية 1880م أين أصدرت السلطات الاستعمارية قرار يقضي بترقية خنشلة إلى مناطق مختلفة تشمل المنطقة القريبة للوراس وسهل الرميلا بالإضافة إلى جزء من دوار الحراكمة من جهة مسكينة بأم البواقي.

وفي سنة 1913م أعطيت بلدية خنشلة كل الصلاحيات أين حاولت السلطات الاستعمارية توفير بعض مدارس التعليم الذي اقتصر على فئة قليلة من سكان المنطقة، وفي سنة 1954م انطلقت الثورة التحريرية التي كانت منطقة خنشلة قلعة لها منذ أول انطلاق إلى غاية الاستقلال.

ذلك بحكم موقعها الجغرافي إذ تعتبر منطقة عبور بين الحدود التونسية والمناطق الجزائرية الداخلية. وقد أثرت ظروف الثورة كثيرا على نزوح سكان المناطق الريفية إلى مقر بلدية خنشلة وبعض المراكز العمرانية المجاورة أين تشكلت تجمعات عمرانية عفوية تفتقر إلى وسائل وإمكانيات الحياة البسيطة. بعد الاستقلال ورغم السياسات التنموية التي اتبعتها الحكومة المتعاقبة على الدولة الجزائرية إلا أن منطقة خنشلة لم تستفد بصورة مباشرة بخطة تنموية خاصة لأنها كانت مقسمة إلى ثلاث دوائر موزعة على ثلاث ولايات:

- دائرة خنشلة تابعة إلى ولاية أم البواقي.
- دائرة أولاد رشاش تابعة إلى ولاية تبسة.
- دائرة قايس تابعة إلى ولاية باتنة.

ولم تكن في مجملها عواصم للولايات التي شهدت برامج خاصة لتنميتها إلى غاية سنة 1984 أين تم تقسيم إداري جديد للولايات، تم من خلاله ترقية بلدية خنشلة إلى ولاية، يحدها من الشمال ولاية أم البواقي، ومن الشرق ولاية تبسة، ومن الجنوب ولاية الوادي، ومن الغرب ولاية باتنة ومن الجنوب الغربي ولاية بسكرة. كما تبعد عن ولاية قسنطينة 152 كلم، وعن مقر ولاية تبسة ب120 كلم، وعن باتنة 100 كلم، كما تتربع على مساحة تقدر ب 9715 كلم<sup>2</sup>.

تتكون ولاية خنشلة من 8 دوائر منها خمسة استحدثت سنة 1990، وتضم واحد وعشرون بلدية.

### المطلب الثالث: المصالح الموجودة ببلدية خنشلة.

توجد تسع مصالح بلدية خنشلة وهي كما يلي:

1. مصلحة التعمير والاحتياطات العقارية: وتضم مكتبين:

- مكتب التعمير والاحتياجات العقارية.
- مكتب المراقبة.
- 2. مصلحة الطرقات: وتضم ثلاثة فروع:
  - فرع التنظيف والتطهير.
  - فرع جمع القمامة.
  - فرع الإنارة.
- 3. مصلحة المحافظة والصيانة: وتضم ثلاثة فروع:
  - فرع صيانة الأملاك العقارية.
  - فرع المخازن والورشات.
  - فرع حظيرة قطع الغيار والسيارات.
- 4. مصلحة تسيير المستخدمين: وتضم مكنتين:
  - مكتب الامتحانات والتكوين.
  - مكتب المستخدمين الإداريين والتنفيذيين.
- 5. مصلحة المالية وأملاك الدولة: وتضم مكنتين:
  - مكتب الامتحانات والتكوين.
  - مكتب المستخدمين الإداريين والتنفيذيين.
- 6. مصلحة المنازعات: ونجد فيها مكتب واحد:
  - مكتب المنازعات والشؤون القانونية.
- 7. مصلحة التنظيم: وتحتوي مكنتين:
  - مكتب التنظيم والشرطة.
  - مكتب الاحتياجات العقارية.
- 8. مصلحة الحالة المدنية: وتضم ثلاثة مكاتب:
  - مكتب الحالة المدنية.
  - مكتب الانتخابات.

- مكتب الشؤون الثقافية والرياضية.

9. مصلحة الصحة العمومية والشؤون الاجتماعية والثقافية: وتشمل:

- مكتب الصحة العمومية.

- مكتب الشؤون الاجتماعية.

- مكتب الشؤون الثقافية والرياضية.

حيث نلاحظ أن مكتب الشؤون الثقافية والرياضية تابع للمصلحتين: مصلحة الحالة المدنية ومصلحة

الصحة العمومية والشؤون الاجتماعية والثقافية.

**الشكل رقم : 01**  
**الهيكل التنظيمي لبلدية خنشة**

**رئيس المجلس الشعبي البلدي**

أمانة رئيس المجلس الشعبي البلدي

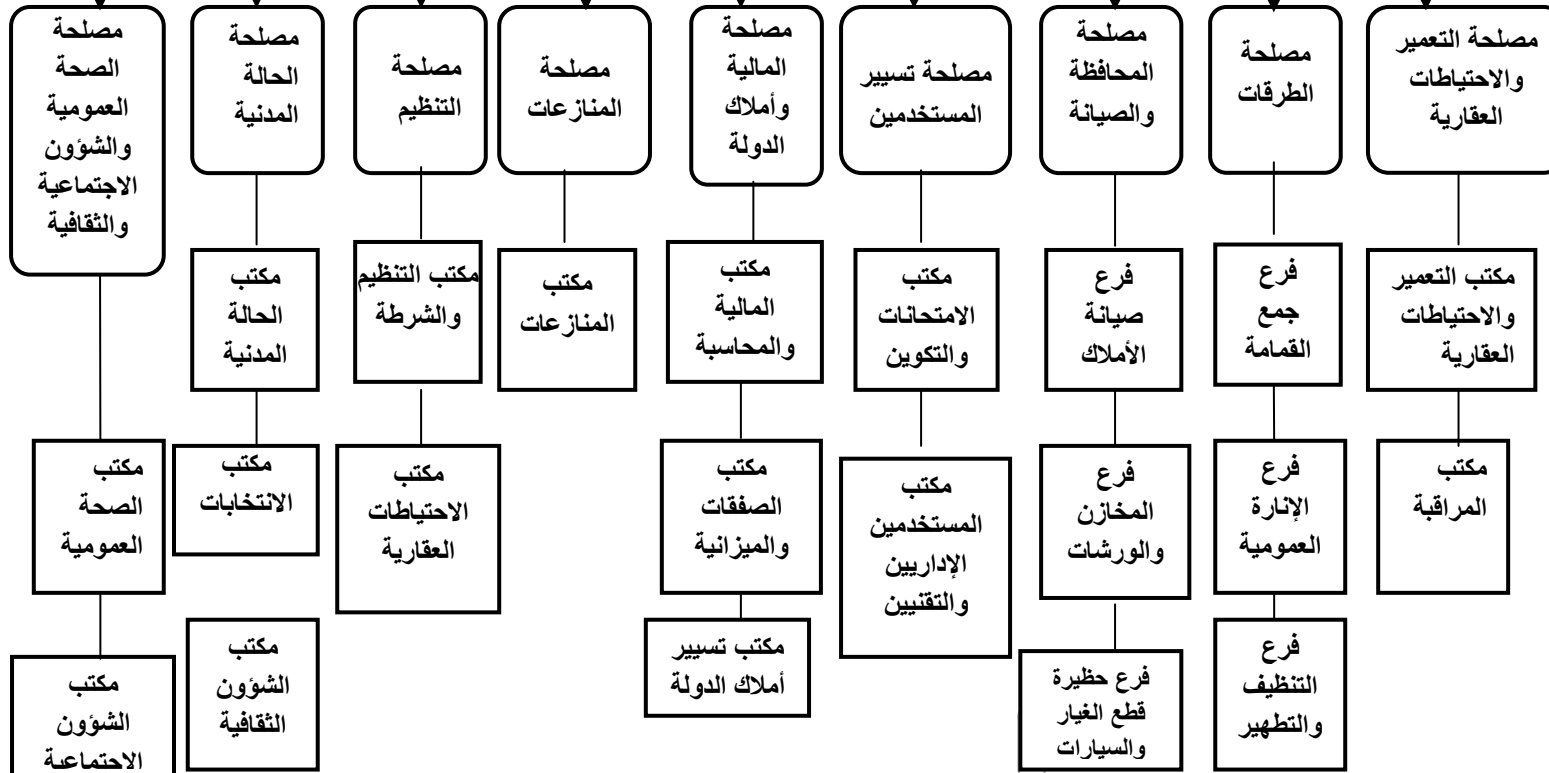
مديرية التنظيم  
والشؤون الاجتماعية

مدير الإدارة  
والشؤون الاقتصادية

مدير التعمير  
والاحتياجات

الأمين العام  
للبلدية

الأمين العام



من خلال الشكل 01 المتمثل في الهيكل التنظيمي لبلدية خنشلة :

نلاحظ أن بلدية خنشلة ملمة بجميع الفروع والمكاتب التي تمكنها من الوصول للحلول المثلا لانشغالات مواطنيها وأنها هيئة محلية تتمتع باللامركزية الإدارية في تقسيمها الإداري.

### المبحث الثاني: منهجية الدراسة التطبيقية

#### المطلب الأول: تصميم أداة الدراسة ومجتمعها

##### أولاً: مجتمع الدراسة

يقصد بالمجتمع الكلي الذي يمثل الأصل تمثيلاً كاملاً بجميع طبقاته وشرائحه وخصائصه. وأمام استحالة الدراسة الميدانية على كل الجماعات المحلية اقتضت دراستي على بلدية خنشلة كعينة، وعلى أساسها تم الاعتماد على أدوات جمع المعلومات والأساليب الإحصائية لمعرفة مدى تفاعل تأثير المركزية واللامركزية على بلدية خنشلة كونها واحدة من الجماعات المحلية. وعليه فإن مجتمع الدراسة يتمثل في موظفي بلدية خنشلة بمختلف مستوياتهم.

##### ثانياً: عينة الدراسة

قمنا بأخذ عينة عشوائية من مجتمع الدراسة والتي كانت بمثابة مصادر للمعلومات وقد حددت العينة ب(30) موظف، حيث تم توزيع الاستبيانات عليهم، استرد منها 80 وبذلك يكون عدد الاستبيانات الخاضعة للدراسة 22 استبيان.

##### ثالثاً: تصميم أداة الدراسة

اعتمدنا على أسلوب الاستبانة كأداة أساسية للجمع للبيانات، أساساً لمعرفة آراء واتجاهات عينة البحث حيث تعتبر الاستبانة من الأدوات المهمة والأساسية لجمع البيانات الميدانية ويعود ذلك إلى إمكانية تحكم الباحث في الأسئلة والحقائق المراد جمعها من مجتمع البحث.

حيث تكونت الاستبانة من جزئين رئيسيين تضمن الجزء الأول معلومات عامة عن أفراد عينة البحث، أما الجزء الثاني فهو مجموعة فقرات تتعلق بتفاعل المركزية واللامركزية على مستوى بلدية خنشلة.

الجزء الأول: عبارة عن مجموعة من الأسئلة العامة عن المشاركين في الاستبانة ( الجنس، العمر، التحصيل العلمي، الخبرة).

الجزء الثاني: الخاص بالأسئلة المتعلقة بمتغيرات الدراسة الرئيسية ( المركزية واللامركزية، والجماعات المحلية).

حيث يحتوي الجزء الثاني على محورين رئيسيين كالتالي: المحور الأول يتكون من جزئين، الجزء الأول يتكون من 7 فقرات، أما الجزء الثاني يتكون من 6 فقرات.

أما المحور الثاني فيتكون هو الآخر من جزئين، الجزء الأول يتكون من 7 فقرات، والجزء الثاني يتكون من 7 فقرات، أي أن مجموع فقرات الاستبانة هي 27 فقرة.

• صيغت عبارات الاستبانة ببساطة وسهولة قدر المستطاع بحيث تكون مفهومة لعامة المبحوثين، إذ كانت الإجابة في الجزء الثاني من الاستبانة إجابات مغلقة وفقا لمقياس ليكرت الخماسي الذي يقسم الاستبانات إلى خمسة أقسام ( موافق بشدة، موافق، محايد، معارض، معارض بشدة)، حيث تم استخدام هذا المقياس لقياس قوة الفقرات.

• وقد تم إعطاء كل عبارة من العبارات السابقة درجات لتتم معالجتها إحصائيا حسب الجدول التالي:

#### جدول رقم (03): مقياس ليكرت الخماسي

معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة
1	2	3	4	5

المصدر: عز عبد الفتاح، مقدمة في الإحصاء الوصفي والاستدلالي باستخدام SPSS، خوارزم للنشر والتوزيع، السعودية، 2008 ص 540.

#### المطلب الثاني: الأساليب الإحصائية المستعملة

لتحليل البيانات التي تم جمعها عن طريق الاستبيان تم استخدام برنامج الحزمة الإحصائية

للعلوم الاجتماعية (spss) مع الاستعانة ببعض الأساليب الإحصائية التالية:

1- مقياس ليكرت: لقد تم استخدام مقياس ليكرت الخماسي للإجابة على فقرات الإستبانة، ثم تم

احتساب المدى (4=1-5)، ومن ثم تم تقسيمه على عدد خلايا المقياس للحصول على طول



الخلية الصحيح أي  $(0.80=4/5)$ ، بعد ذلك تم إضافة القيمة إلى أقل قيمة في المقياس (الواحد الصحيح) وذلك لتحديد الحد الأعلى لهذه الخلية، وهكذا أصبح طول الخلية كما يلي:<sup>1</sup>

الجدول رقم (04): قيم المتوسطات الحسابية

المتوسط الحسابي	قيمه
من (1 إلى 1.80)	منخفض جدا
من (1.81 إلى 2.60)	منخفض
من (2.61 إلى 3.40)	متوسط
من (3.41 إلى 4.20)	مرتفع
من (4.21 إلى 5)	مرتفع جدا

المصدر: عز عبد الفتاح، مقدمة في الإحصاء الوصفي والاستدلالي باستخدام SPSS، خوارزم للنشر والتوزيع، السعودية، 2008، ص541.

2- الأساليب الإحصائية الوصفية: للتعرف بدقة على مجتمع الدراسة وتحليل الإجابات المتعلقة بآراء

أفراد العينة تم الاعتماد على بعض الأساليب الإحصائية الوصفية منها:

- التكرارات والنسب المئوية: يتم استعمالها في تحليل ووصف البيانات العامة المتعلقة بأفراد العينة.
- الوسط الحسابي: ويستعمل لتحديد النزعة المركزية إيجابيا أو سلبيا.
- الانحراف المعياري: هو أحد مقاييس التشتت الذي يؤكد صحة تمركز قيم الوسط الحسابي لفقرات الإستبانة.

- اختبار ألفا كرونباخ: لمعرفة ثبات فقرات الإستبانة.

- اختبار T لعينة واحدة : لاختبار فرضيات الدراسة

- صدق الاستبيان:

للتأكد من صدق فقرات الاستبيان عن طريق عرضها على الدكتور المشرف، إضافة إلى مجموعة

من المحكمين

## - ثبات الاستبيان:

لاختبار مدى توافر الثبات بين الإجابات على أسئلة الاستبيان، تم احتساب معامل المصدقية ألفا كرونباخ Cronbach's Alpha، ويشير الثبات إلى إمكانية الحصول على نفس النتائج في حالة إعادة تطبيق الأداة على نفس المستجوبين، وتتراوح قيمة ألفا من 0 إلى 1 وتعتبر القيمة المقبولة إحصائياً لهذا المعامل 0.6 فأكثر<sup>1</sup>، نجد نتائج ألفا في الدراسة في الجدول التالي:

## الجدول رقم (05): نتائج ثبات الأداة باستخدام ألفا كرونباخ

المحاور وتقسيماتها	عدد العبارات	درجة معامل ألفا كرونباخ
الاستبيان	27	0.842

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS.

يبين الجدول السابق قيمة معامل ألفا كرونباخ لمحاور الاستبيان كانت أكبر من 0.6 ما عدا ومنه يمكن القول أن محاور الاستبيان تتمتع بدرجة عالية من الثبات.

## المطلب الثالث: الشروط الإحصائية

للقيام بدراسة إحصائية يجب أولاً التحقق من توفر شروط وفروض إجراء الاختبارات للوصول إلى نتائج ذات مصداقية عالية.

## أولاً: اختبار طبيعة البيانات

لمعرفة ما إذا كانت البيانات تتبع التوزيع الطبيعي نلجأ لحساب

الجدول رقم (06): اختبار طبيعة البيانات

اختبار Shapiro-Wilk			اختبار Kolmogorov- Smirnov			
Sig	درجة الحرية	القيمة	Sig	درجة الحرية	القيمة	
0,106	20	0,922	0,147	20	0,167	المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية
0,855	20	0,975	0,200	20	0,118	اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية
0,452	20	0,955	0,200	20	0,125	الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة
0,862	20	0,975	0,200	20	0,117	تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS

نلاحظ من خلال الجدول رقم (06) أن كل البيانات تتبع التوزيع الطبيعي في كل الأبعاد

لكون تتحقق شروط كل لكون قيمة sig أكبر من 0.05 .

بعد المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية كانت قيمة اختبار Kolmogorov-Smirnov هي

0.167 بمستوى معنوية 0.147 وهي غير دالة احصائيا لكونها أكبر من 0.05 ، وبالنسبة لاختبار

Shapiro-Wilk كانت 0.922 بمستوى معنوية 0.106 وهي غير دالة احصائيا لكونها أكبر من

0.05 . مما يبين أنها تتبع التوزيع الطبيعي .

## المبحث الثالث: عرض نتائج الدراسة وتحليلها وتفسيرها

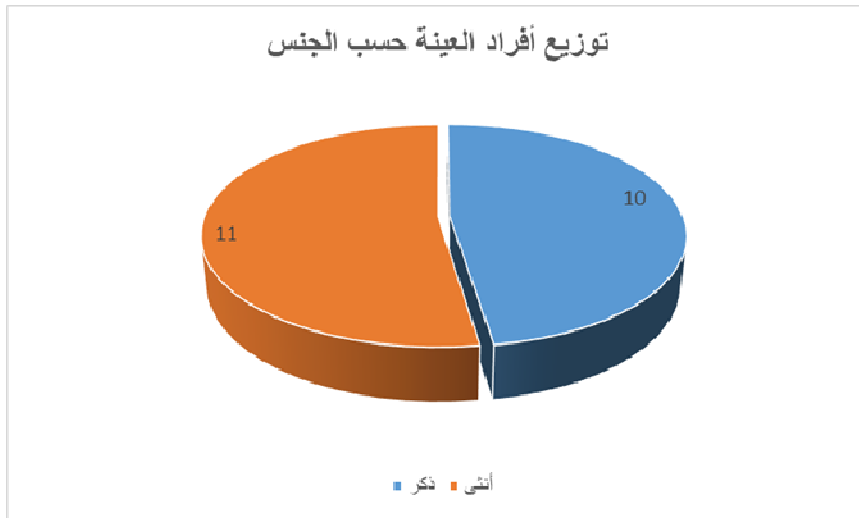
## المطلب الأول: دراسة وتحليل البيانات العامة

الجدول رقم (07): يوضح توزيع عينة الدراسة حسب متغير الجنس

الجنس	التكرار	النسبة المئوية %
ذكر	10	45,5
أنثى	11	50,0
المجموع	21	95,5

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS.

الشكل رقم ( 02 ): توزيع أفراد العينة حسب الجنس



المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان وبرنامج Excel

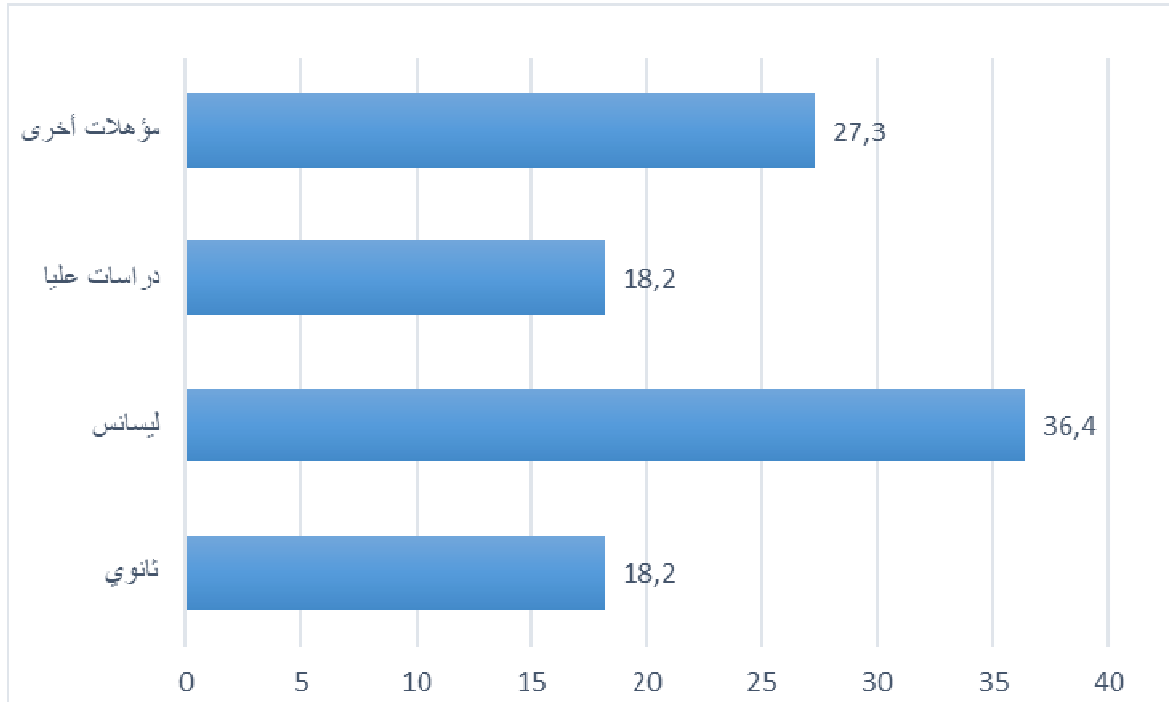
يوضح الجدول رقم(07) والشكل رقم(02) أن عدد الذكور يمثل 10 موظفين من عينة الدراسة ويمثلون ما نسبته 45,5% من إجمالي العينة ، في حين بلغ عدد الإناث 11 موظفة أي ما يعادل 50,0%، وهم الأغلبية مقارنة مع فئة الذكور، كما يجب الإشارة إلى أن العدد الإجمالي للموظفين هو 22 غير أن هناك إستمارة لم يحدد فيها جنس الموظف.

الجدول رقم (08): يوضح توزيع عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي

النسبة المئوية %	التكرار	المستوى التعليمي
18,2	4	ثانوي
36,4	8	ليسانس
18,2	4	دراسات عليا
27,3	6	مؤهلات أخرى
100,0	22	المجموع

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS.

الشكل رقم (03): توزيع أفراد العينة حسب المستوى التعليمي



المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان وبرنامج Excel

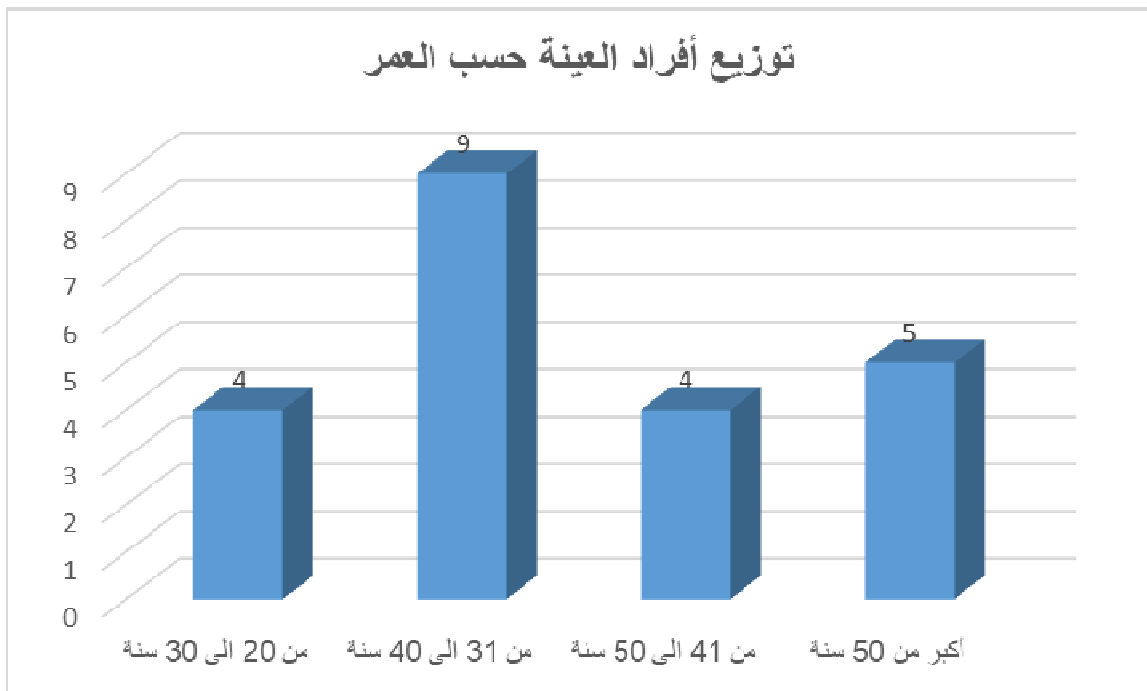
يتضح من الجدول رقم (08) والشكل رقم (03) أن نسبة الأكبر من أفراد عينة الدراسة كانت للحاصلين على تحصيل ليسانس بنسبة 36,4% ، يليها فئة المؤهلات الأخرى بنسبة 27,3% ، يليها الحاصلين على دراسات عليا والتحصيل الثانوي بنفس النسبة 18,2%.

الجدول رقم (09): يوضح توزيع أفراد العينة حسب العمر

النسبة المئوية %	التكرار	الفئة العمرية
18,2	4	من 20 الى 30 سنة
40,9	9	من 31 الى 40 سنة
18,2	4	من 41 الى 50 سنة
22,7	5	أكبر من 50 سنة
100,0	22	المجموع

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS

الشكل رقم ( 04 ): توزيع أفراد العينة حسب العمر



المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان وبرنامج Excel

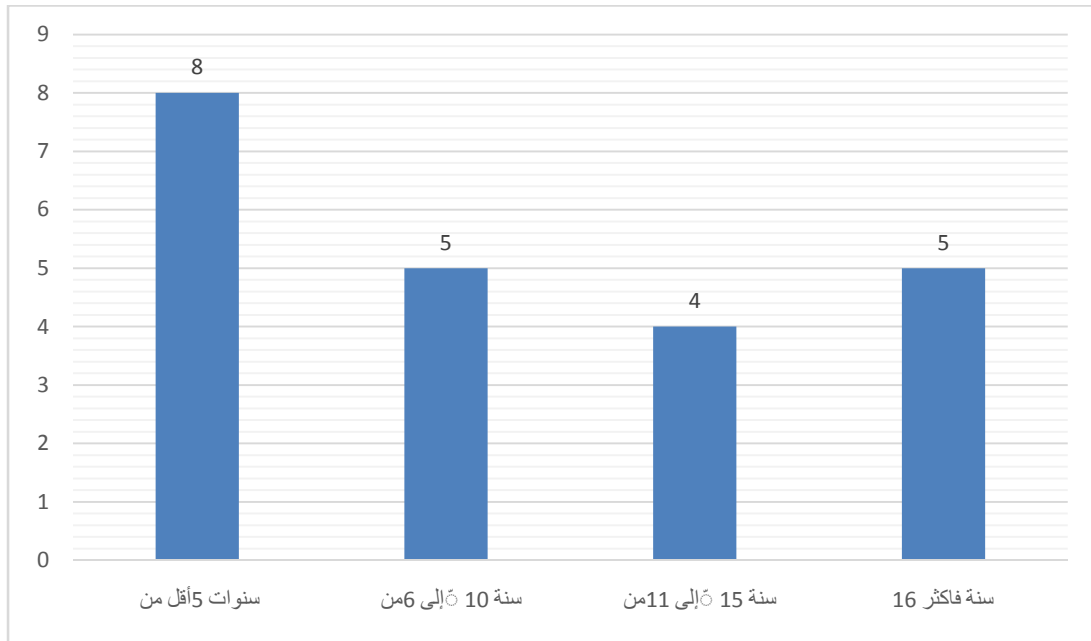
يتضح من الجدول رقم (09) والشكل رقم (04) أن النسبة الأكبر كانت للفئة العمرية من 31 إلى 40 سنة بنسبة 40,9%، تليها الفئة الأكبر من 50 سنة بنسبة 22,7%، لتأتي بعدها الفئة من 41 إلى 50 والفئة من 20 إلى 30 والتي تحملان نفس النسبة 18,2%.

جدول رقم (10): توزيع عينة الدراسة حسب سنوات الخبرة

عدد سنوات الخبرة	التكرار	النسب المئوية %
أقل من 5 سنوات	8	36,4
من 6 إلى 10 سنة	5	22,7
من 11 إلى 15 سنة	4	18,2
16 سنة فأكثر	5	22,7
المجموع	22	100,0

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS.

الشكل رقم ( 05 ): توزيع أفراد العينة حسب خبرة المؤسسات



المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان وبرنامج Excel

يتضح من الجدول رقم (10) والشكل (05) أن النسبة الأكبر من أفراد عينة الدراسة هم الذين تتراوح سنوات خبرتهم في المنصب الحالي أقل من 5 سنوات بنسبة 36,4%، يليها فئة الذين تتراوح خبرتهم من 6 إلى 10 سنوات بنسبة 22,7% وفئة سنوات الخبرة من 16 سنة فما أكثر بنفس النسبة 22,7%، تليهم فئة الخبرات من 11 سنة إلى 15 بنسبة 18,2%.

## المطلب الثاني: تحليل آراء أفراد عينة الدراسة واختبار الفرضيات

## 1. الفرضية الأولى: بعد المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية

الفرضية الصفرية :  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على المركزية كأسلوب تنظيم.

الفرضية البديلة :  $H_1$ : تتوافر البلدية على المركزية كأسلوب تنظيم.

لاختبار الفرضية نستعمل أولاً الإحصاءات الوصفية من توضيح تكرارات إجابات العينة إضافة إلى

اختبار T لعينة واحدة مع متوسط فرضي (3) (المتوسط الفرضي لمقياس ليكرت الخماسي)

يوضح الجدول الموالي إجابات وآراء مفردات العينة في بعد المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية.

الجدول رقم (11): وصف وتشخيص إجابات أفراد العينة حول بعد المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية

الفقرة	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	t	Sig
1	6	4	2	7	3	4,13	0,94	5,66	0,000
2	6	4	2	7	3	2,86	1,48	-0,429	0,672
3	0	5	5	7	5	3,54	1,10	2,32	0,030
4	3	6	5	6	2	2,90	1,23	-0,346	0,732
5	0	6	4	9	3	3,40	1,05	1,82	0,083
6	0	1	1	13	7	4,18	0,73	7,56	0,000
7	3	4	1	9	5	3,40	1,40	1,36	0,186
المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية						3,49	0,57	4,00	0,001

قيمة T الجدولية عند درجة حرية 21 (n-1) ومستوى دلالة 5% هي 2.08

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS



يبين الجدول رقم (11) أن المتوسط الحسابي العام لجميع العبارات المدرجة ضمن بعد المركزية كأسلوب تنظيم بلغ 3,49 بانحراف معياري 0.57، ووفقا لمقياس الدراسة فإن هذا المتغير يعتبر مؤشر مرتفع ، وقد تراوحت متوسطات إجابات عينة الدراسة على بعد المعرفة بين 2,86 للفقرة رقم 2 و 4.13 للفقرة الأولى.

• نتيجة إختبار الفرضية الأولى: تنص هذه الفرضية على أن المركزية أسلوب تنظيم على مستوى البلدية، حيث وضعنا فرضيتين :

- الفرضية الصفرية :  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على المركزية كأسلوب تنظيم.
- الفرضية البديلة :  $H_1$ : تتوافر البلدية على المركزية كأسلوب تنظيم.

بالاعتماد على الجدول رقم(11) نلاحظ أن قيمة sig هي 0.001 أقل من 0.05، وفي هذه الحالة تقبل الفرضية البديلة التي تنص عن أن البلدية تتوفر على المركزية كأسلوب لتنظيم وترفض الفرضية الصفرية التي تقول عكس ذلك.

## 2. الفرضية الثانية : بعد اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية:

- الفرضية الصفرية :  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على اللامركزية كأسلوب تنظيم.
- الفرضية البديلة :  $H_1$ : تتوافر البلدية على اللامركزية كأسلوب تنظيم.

لاختبار الفرضية نستعمل أولا الإحصاءات الوصفية من توضيح تكرارات إجابات العينة إضافة إلى

اختبار T لعينة واحدة مع متوسط فرضي (3) ( المتوسط الفرضي لمقياس ليكرت الخماسي )

يوضح الجدول الموالي إجابات وأراء مفردات العينة في بعد اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية.

الجدول رقم (12): المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لبعث اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية

الفقرة	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	t	Sig
1	3	1	3	2	3,45	1,18	1,80	0,086
2	0	3	4	4	3,72	0,93	3,64	0,002
3	3	3	5	1	3,13	1,16	,548	0,589
4	1	2	1	9	4,04	1,13	4,32	0,000
5	1	2	2	5	3,81	1,05	3,64	0,002
6	3	3	3	4	3,36	1,32	1,28	0,213
اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية					3,59	0,687	4,03 1	0.001

قيمة T الجدولية عند درجة حرية 21 (n-1) ومستوى دلالة 5% هي 2.08

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS

يبين الجدول رقم (12) أن المتوسط الحسابي العام لجميع العبارات المندرجة ضمن بعد اللامركزية كأسلوب تنظيم بلغ 3,59 بانحراف معياري 0,68، ووفقاً لمقياس الدراسة فإن هذا المتغير يعتبر مؤشر مرتفع، وقد تراوحت متوسطات إجابات عينة الدراسة على بعد المعرفة بين 3,72 للفقرة رقم 2 و4,04 للفقرة الرابعة.

• نتيجة إختبار الفرضية الثانية: تنص هذه الفرضية على أن اللامركزية أسلوب تنظيم على

مستوى البلدية، حيث وضعنا فرضيتين:

- الفرضية الصفرية:  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على اللامركزية كأسلوب تنظيم.

- الفرضية البديلة:  $H_1$ : تتوافر البلدية على اللامركزية كأسلوب تنظيم.

بالاعتماد على الجدول رقم(12) نلاحظ أن قيمة sig هي 0.001 أقل من 0.05، وفي هذه الحالة تقبل الفرضية البديلة التي تنص عن أن البلدية تتوفر على اللامركزية كأسلوب لتنظيم وترفض الفرضية الصفرية التي تقول عكس ذلك.

**3. الفرضية الثالثة : الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة:**

**الفرضية الصفرية : H0:** لا تتوفر البلدية على أنظمة قانونية تخضع لها.

**الفرضية البديلة : H1:** تتوفر البلدية على أنظمة قانونية تخضع لها.

لاختبار الفرضية نستعمل أولاً الإحصاءات الوصفية من توضيح تكرارت إجابات العينة إضافة إلى

اختبار T لعينة واحدة مع متوسط فرضي (3) ( المتوسط الفرضي لمقياس ليكرت الخماسي )

يوضح الجدول الموالي إجابات وأراء أفراد العينة في بعد الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة.

الجدول رقم (13): المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لبعء الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة

الفقرة	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	t	Sig
1	0	0	1	12	9	4,36	0,58	11,00	0,000
2	1	0	2	9	10	4,22	0,97	5,91	0,000
3	1	2	2	10	6	3,85	1,10	3,54	0,002
4	1	4	1	11	5	3,68	1,17	2,73	0,012
5		2	3	12	5	3,90	0,86	4,91	0,000
6	1	4	3	10	4	3,54	1,14	2,23	0,036
7	1	4	6	10	1	3,27	0,984	1,29	0,208
الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة						3,83	0,48	7,837	0,000

قيمة T الجدولية عند درجة حرية 21 ( n-1 ) ومستوى دلالة 5% هي 2.08

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS

يبين الجدول رقم (13) أن المتوسط الحسابي العام لجميع العبارات المندرجة ضمن بعد توفر البلدية على الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلغ 3,83 بانحراف معياري 0,48، ووفقا لمقياس الدراسة فإن هذا المتغير يعتبر مؤشر مرتفع ، وقد تراوحت متوسطات إجابات عينة الدراسة على بعد المعرفة بين 3,27 للفقرة رقم 7 و 4.36 للفقرة الأولى.

• نتيجة إختبار الفرضية الثالثة: تنص هذه الفرضية على أن للبلدية أنظمة قانونية تخضع لها، حيث وضعنا فرضيتين :

- الفرضية الصفرية :  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على أنظمة قانونية تخضع لها.

- الفرضية البديلة :  $H_1$ : تتوافر البلدية على أنظمة قانونية تخضع لها.

بالاعتماد على الجدول رقم(13) نلاحظ أن قيمة sig هي 0.000 أقل من 0.05، وفي هذه الحالة تقبل الفرضية البديلة التي تنص عن أن البلدية تتوفر على أنظمة قانونية تخضع لها وترفض الفرضية الصفرية التي تقول عكس ذلك.

4. الفرضية الرابعة : بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية:

الفرضية الصفرية :  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.

الفرضية البديلة :  $H_1$ : تتوافر البلدية على بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.

لاختبار الفرضية نستعمل أولا الإحصاءات الوصفية من توضيح تكرارت إجابات العينة إضافة إلى

اختبار T لعينة واحدة مع متوسط فرضي (3) ( المتوسط الفرضي لمقياس ليكرت الخماسي )

يوضح الجدول الموالي إجابات وأراء أفراد العينة في بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.

الجدول رقم (14): المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لبعث تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.

الفقرة	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	t	Sig
1	1	4	2	10	5	3,6364	1,17698	2,536	0,19
2	0	0	9	9	4	3,7727	7,5162	4,822	0,00
3	0	0	7	6	9	4,0909	8,6790	5,896	0,00
4	0	0	0	6	16	4,7273	4,5584	17,773	0,00
5	0	1	9	6	6	3,7727	9,2231	3,930	0,01
6	0	1	8	7	6	3,8182	9,0692	4,231	0,00
7	0	0	0	4	18	4,8182	3,9477	21,602	0,00
تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزي مع الجماعات المحلية.						4,0909	4,8001	10,660	0,00

قيمة T الجدولية عند درجة حرية 21 (n-1) ومستوى دلالة 5% هي 2.08

المصدر: بالاعتماد على نتائج تحليل الاستبيان ومخرجات برنامج SPSS

يبين الجدول رقم (14) أن المتوسط الحسابي العام لجميع العبارات المدرجة ضمن بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية بلغ 4.0909 بانحراف معياري 4,8001، ووفقا لمقياس الدراسة فإن هذا المتغير يعتبر مؤشر مرتفع ، وقد تراوحت متوسطات إجابات عينة الدراسة على بعد المعرفة بين 3,6364 للفقرة رقم 1 و 4,8182 للفقرة رقم 7.

- نتيجة إختبار الفرضية الرابعة: تنص هذه الفرضية على تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية حيث وضعنا فرضيتين :
    - الفرضية الصفرية :  $H_0$ : لا تتوافر البلدية على بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.
    - الفرضية البديلة :  $H_1$ : تتوافر البلدية على بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.
- بالاعتماد على الجدول رقم(14) نلاحظ أن قيمة sig هي 0.00 أقل من 0.05، وفي هذه الحالة تقبل الفرضية البديلة التي تنص على أن البلدية تتوفر على بعد تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية وترفض الفرضية الصفرية التي تقول عكس ذلك.

## الخلاصة:

خصص هذا الفصل للجانب التطبيقي من الدراسة، وكان الهدف منه تطبيق ما تم التطرق إليه في الجانب النظري على أرض الواقع وإختبار صحة فرضيات الدراسة.

فبدأنا أولاً بإعطاء نظرة شاملة على المؤسسة محل الدراسة (بلدية خنشلة) والتطرق إلى الجوانب الأساسية للدراسة والمتمثلة في كل من الأدوات المستعملة في الدراسة وطريقة جمع البيانات التي يمكن من خلالها التوصل للمعطيات وتلخيصها ومعالجتها، وبعد هذه الخطوة قمنا بعرض وتحليل وتفسير النتائج التي تم التوصل إليها في دراستنا، ومن ثم إختبار صحة فرضيات الدراسة ويمكن تلخيص أهم النتائج المتوصل لها في هذا الفصل كالتالي:

- تخضع البلدية للمركزية كأسلوب تنظيم.
- تخضع البلدية للامركزية كأسلوب تنظيم.
- للبلدية مجموعة من القوانين التنظيمية تخضع لها.
- يوجد تفاعل بين المركزية واللامركزية على مستوى بلدية خنشلة.



خاتمة عامة

## خاتمة عامة:

إن نظام الجماعات المحلية هو نظام أمثته ظروف عدة لعل من أهمها زيادة أعباء الحكومة المركزية، بشكل تعجز عن تنفيذها لوحدها، ولأنه كذلك مظهر للديمقراطية واتجاه سياسي تؤكد رغبة الدول على الأخذ به، ولأنه وسيلة عادلة وسريعة للنهوض بالمجتمع بشكل متوازن، لذلك فقد لجأت أغلب الدول لتقسيم أقاليمها إلى مناطق جغرافية ووفرت لها إمكانيات التجانس السكاني والاقتصادي وخصتها بإستقلال مالي وإداري ومنحتها الشخصية المعنوية، مع إخضاعها للرقابة الشديدة من طرف السلطة المركزية وأناطت بها مساعدتها في التنمية الشاملة.

وقد ارتبط نظام الإدارة المحلية منذ نشأته بالديمقراطية، فالحكومة الديمقراطية يستتبع قيامها تحقيق نظام اللامركزية الإدارية حتى تكون لها سندا ومثبنا لأركانها، فقد وجدت الديمقراطية فيه نظاما يعمل على تحقيق المبادئ التي تقوم عليها في مجال الإدارة، فهو يعمل على تحقيق مبدأ إشراك الشعب في إدارة شؤونه بنفسه، وهو من هذه الناحية يحقق تحقيا عمليا للمبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية في مجال الإدارة، كما أنه يقيم حوارا دائما ومستمر بين الحكام والمحكومين، بقصد تعرف كل طرف منهما على وجهة نظر الطرف الأخر، فيعمل على إيجاد التوافق والتطابق بين التنظيم السياسي والتنظيم الإداري، ومن حسناته أيضا إعداد المحكومين وتأهيلهم للقيام بدورهم كحاكمين، وتنمية روح التضامن بينهم حتى يعملوا على مباشرة مصالحهم المشتركة بأنفسهم، مما يزكي هذه الروح للمصالح الوطنية.

## ❖ نتائج الدراسة:

خلصت الدراسة بشقيها النظري والتحليلي والميداني إلى مجموعة من النتائج نجملها في النقاط

التالية:

- جاء النظام اللامركزي ليصح مساوئ النظام المركزي و يخفف عنه أعباءه.
- اتخذت الدولة الجماعات المحلية منفذ ومخرج للمشاكل والضغوطات التي كانت تعاني منها السلطات المركزية نتيجة كثرة الأعباء وعدم قدرتها على تغطية كل المهام الموجهة إليها.
- تبنت الجماعات المحلية اللامركزية كنظام لها، وذلك لتوفره على مبدئ الديمقراطية وإشراك الشعب في القرارات المتعلقة بهذه الجماعات.
- نتج إشراك المواطن في القرارات المتعلقة بإقليمه تزييدا لنسبة الوعي لديه وتولد روح المسؤولية.

- تتمتع الجماعات المحلية بشخصية المعنوية والاستقلالية التي يمكن أن نطلق عليها صفة نسبية.
- تتمثل العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الرقابة الدائمة والشديدة التي تمارسها السلطة المركزية على جميع قرارات وأعمال وكل تحركات الجماعات الإقليمية.
- من الأهداف السامية التي تسعت لتحقيقها الجماعات المحلية تسليط الضوء على جميع الأقاليم الموزعة على تراب الدولة ومحاولة تلبية إحتياجاتها و النظر في مشاكلها حيث مثلت صوت المواطن وعملت على إصالة لدولة.
- تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بتفاعل النظامين المركزي واللامركزي معا.
- تجمع الجماعات المحلية في الجزائر بين مظاهر تجسيد اللامركزية الإدارية وامتدادات الإدارة المركزية ولكن بتغليب هذه الأخيرة على حساب الأولى.

#### ❖ نتائج اختبار الفرضيات:

- بعد اختبار الفرضيات، أظهرت نتائج الدراسة بشقيها النظري والميداني ما يلي:
- صحة الفرضية الأولى، والتي تمت صياغتها كما يلي: " المركزية واللامركزية هما نظامان إداريان"، حيث أن المركزية كأسلوب للتنظيم الإداري يقصد بها تجميع وتركيز كل مظاهر النشاط الإداري في أيدي السلطة الإدارية المركزية وفروعها الرئيسية في الدولة، ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة "السلطة المركزية" في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.
  - صحة الفرضية الثانية، والتي تمت صياغتها كما يلي: " الجماعات المحلية هم هيئات إقليمية يتمثلان في البلدية والولاية"، وذلك حسب قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 90-09.
  - صحة الفرضية الثالثة، والتي تمت صياغتها كما يلي: " يؤدي التوزيع في المهام بين الإدارة المركزية من جهة وبين الهيئات المحلية إلى التوفير الأنسب والأمثل للخدمات التي يحتاجها المواطنين"، ذلك لقرب الهيئات المحلية من المواطن واستقبالها لكافة إنشغالاتهم.
  - عدم صحة الفرضية الرابعة، والتي تمت صياغتها كما يلي: " لا توجد علاقة تربط السلطات المركزية بالجماعات المحلية"، حيث أن الدراسة أثبتت وجود علاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية وتتمثل هذه العلاقة في الرقابة.

- عدم صحة الفرضية الخامسة، التي تمت صياغتها كما يلي: " لا يوجد تفاعل بين المركزية واللامركزية على مستوى الجماعات المحلية"، ذلك الآن نتائج الدراسة الميدانية أثبتت وجود تفاعل بين النظامين المركزي واللامركزي على مستوى الجماعات المحلية -بلدية خنشلة-.

❖ توصيات الدراسة:

وعلى العموم فإن تحقيق الهدف الرئيسي من إقامة الجماعات اللامركزية الإقليمية والذي يتمثل في:

- نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى المجالس الشعبية المحلية، كونها الأقدر على الإحساس بمشاكل السكان والأقدر على حلها، كما أنها وسيلة لتقوية الرابطة بين المجتمع المحلي ودولته وتقوية ثقته بها وتدعيم روح الانتماء والمواطنة، ويعزز من ارتباطه بمجتمعه المحلي، وذلك بإشراكه في صناعة وتنفيذ القرارات المحلية التي تهم الإقليم.

ولتحقيق كل ذلك يشترط تدعيم الإدارة المحلية من الناحية النظرية، أي على مستوى النصوص القانونية ومن الناحية العملية أي في التطبيق الميداني لهذه النصوص ويكون ذلك ب:

- بالتخفيف من شدة الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات المحلية .
- توطيد وإقامة العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطات المركزية على أساس تقديم الرأي والمشورة والتعاون خاصة بالنسبة للهيئات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة ولا الموارد المالية الذاتية الكافية.
- وجوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية وملائمتها مع منطق وفلسفة اللامركزية، فالرقابة يجب أن تكون سياسية قبل الإدارية والتنفيذية.
- تعزيز روح التعاون والتضامن بين البلديات.
- التعاون الايجابي بين الإدارة والمواطن.

# قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ. الكتب:

1. أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتابة، مصر، 1985.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيك، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979، ص179.
3. أيمن عودة، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2010.
4. بطيخ رمضان، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، مؤسسة العين للنشر، جدة، 1998.
5. إعاد علي حمود القيسي، الوجيز القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 1999.
6. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.
7. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009.
8. حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1997.
9. حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983.
10. حسين فريحه، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
11. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 1998.

12. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها- دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
13. خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
14. رتشارد انجستورم، الحكومة اللامركزية والمسائلة، قسم العلوم السياسية جامعة ولاية جورجيا، ترجمة إسرائ عادل، قسم الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، نوفمبر 2006.
15. شطناوي علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
16. صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002.
17. صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة، منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر، عمان، 2009.
18. صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
19. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها بمصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
20. عبد الرزاق الشخلى، الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2011.
21. عبد المطب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
22. عبد العزيز صالح بن حبتور، الادارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
23. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، المرافق العامة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، مصر، 2004.
24. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (نظرية وتطبيق)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
25. عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر.

26. عمار عوابدي، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
27. عماري أحمد ، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
28. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
29. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر، الجزء الأول/ دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009م.
30. علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008.
31. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول: التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2004.
32. كمال المغربي، أساسيات في الإدارة، دار الفكر في النشر والتوزيع، 1994.
33. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص102-103.
34. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006.
35. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
36. محمد العزازي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009.
37. محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية والبلدية (1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
38. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري- القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية-مصر، 1996.
39. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر.
40. محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، الرياض، 1987.



41. محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1976.
42. محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
43. محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر.
44. محمد مطلق الزيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، عمان.
45. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
46. محمود عساف، أصول الإدارة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، 1982.
47. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية-مصر، 1997.
48. مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005.
49. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الطبعة الأولى، حسين داي، الجزائر، 1999.
50. نواف كنعان، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.
51. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- ب. المجلات والمنشورات:
1. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، بيروت، 1984.
2. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف.

ج. الرسائل والمذكرات العلمية:

1. أحمد بن صالح بن هيل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003.
  2. إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.
  3. بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2001-2002.
  4. بن عيسى إبراهيم، الحكم الراشد المحلي في المالية العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.
  5. شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012.
  6. صدوقي غريس، متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر، دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة مقدوة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع المالية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.
  7. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2011، ص 87.
  8. قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.
- د. الملتقيات:

## قائمة المراجع

1. خالد السمارة الزغبى، العلاقة بين الإدارة المحلية والمركزية وأساليب تكاملها، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، المنعقد يومي 18-20 مارس 2000.

2. موسى رحمانى ووسيلة السبتى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، المنعقد يومي 01-02 ديسمبر 2004.

### هـ. القوانين والتشريعات:

1. دستور الجزائر لسنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

2. دستور الجزائر لسنة 1989 المؤرخ في 22 فيفري 1989 الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 01 مارس 1989.

3. دستور الجزائر لسنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

4. دستور الجزائر لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963.

5. القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ.

6. القانون 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بنفس التاريخ.

7. - المادة 01 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

8. <sup>1</sup>- المادة 02 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

9. الأمر 38-69، المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 23 ماي 1963.

10. قانون الولاية رقم 90-09، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 07 أفريل 1990.

## قائمة المراجع

11. المادة 111 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل22 يونيو 2011.
12. المواد 118،117،116،115 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل22 يونيو 2011.
13. المادة 123 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل22 يونيو 2011.
14. المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق ل14 يناير 2012.
15. المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق ل14 يناير 2012.
16. المواد 19،17،16 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
17. المادة 31 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل22 يونيو 2011.
18. المادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
19. المواد 52-53-54-55-56-57 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
20. المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل22 يونيو 2011.
21. المواد 77-78-79-80-81-82 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل22 يونيو 2011.
22. المادة 12 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
23. المادة 28 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

## قائمة المراجع

24. المادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق ل14 يناير 2012
25. المادة 33 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
26. <sup>1</sup> - المادة 47 و 48 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
27. المواد 51،52،54،55 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
28. المواد من 102 إلى 123 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
29. القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ.
- و. المواقع الالكترونية:
1. مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، ص 16، كتاب محمل من الانترنت من موقع [www.egypt.man.com](http://www.egypt.man.com)، التاريخ 2022/03/16، الساعة 22:00 مساءً.

### ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

1. M.Droit administratif.9eme edition.paris1963.
2. J.Rivero.Droit administratif.dalloz.Paris.1980.
3. Raon Rmall. Young kenn. Local government since 1945. Blackwell publishers uk.1988.
4. Robson.w. development of goverment. Greenwood press. London1978.
5. Rapports du C.N.E.S,levolution a imprimer a la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marche, juin2001.

6. Sbih missoum, les institutions Administratives au Maghreb, Hachette, paris,1977

الملاحق



## الملحق رقم: 01

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

خنشلة - جامعة عباس لغرور -

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

السنة الثانية: ماستر

تخصص: تسيير عموم

استبيان

استقصاء آراء موظفي بلدية خنشلة

بغرض استكمال الفصل التطبيقي لمذكرة التخرج

تحت عنوان:

تأثير المركزية واللامركزية على

الجماعات المحلية

الطالبة:

شرفة ريان

السنة الجامعية 2021-2022



## الملاحق

السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته..... وبعد

### أخي الفاضل/ أختي الفاضلة

نود إعلامكم بأننا بصدد إعداد دراسة في مؤسستكم الموقرة، نضع بين أيديكم هذه الاستمارة للمساهمة في إثراء هذا الموضوع بإجابتكم، في إطار التحضير لنيل شهادة ماستر تخصص تسيير عمومي.

وأود أن أحيط سيادتكم بأن كل ما تدلونه من آراء أو بيانات ستكون موضوع اهتمام الباحثين ولن نستخدم إلا لأغراض البحث العلمي فقط، كما أنها تحظى بالسرية التامة، وأننا نشكر لكم حسن تعاونكم معنا ولكم منا كل التقدير والاحترام.

**ملاحظة:** يرجى وضع علامة (X) أمام الفقرة التي تقتنع بها.

### أسئلة الاستمارة:

#### المحور الأول: البيانات الشخصية

##### 1. الجنس:

ذكر  أنثى

##### 2. الفئة العمرية:

30-20 سنة  40-31 سنة  50-41 سنة  أكثر من 50 سنة

##### 3. التحصيل العلمي:

ثانوي  ليسانس  دراسات عليا  مؤهل آخر

##### 4. الخبرة:

أكثر من 5 سنوات  6 إلى 10 سنوات  11 إلى 15 سنة  من 16 سنة فأكثر

## الملاحق

المحور الثاني: المركزية واللامركزية كأسلوب تنظيم في بلدية خنشلة.

أولاً: المركزية كأسلوب تنظيم في البلدية.

الرقم	العبارة	موافق بشدة	موافق	محايد	معارض	معارض بشدة
01	هناك قرارات تخضع لها البلدية مصدرها السلطات العليا.					
02	للموظفين العادين رأي في القرارات التي تخص البلدية.					
03	لرؤساء المصالح على مستوى البلدية الحق في المشاركة في القرارات الخاصة بالبلدية.					
04	انشغالات المواطنين المطروحة على البلدية تحل بسرعة وسهولة.					
05	هناك تناسق وتفاهم بين أعضاء إدارة البلدية.					
06	الهيكل التنظيمي للبلدية يقوم على أساس التدرج السلمي.					
07	القرارات الصادرة من السلطات العليا تتلائم وأوضاع البلدية.					

ثانياً: اللامركزية كأسلوب تنظيم في البلدية.

الرقم	العبارة	موافق بشدة	موافق	محايد	معارض	معارض بشدة
01	هناك قرارات تتخذها البلدية محلية مستقلة عن السلطات العليا.					
02	يوجد تخصص على مستوى الإدارة وتوزيع القرارات أي أن كل رئيس مصلحة مسئول عن اتخاذ قرارات معينة حسب تخصصه.					
03	البلدية مستقلة مالياً.					
04	أعضاء المجلس الشعبي البلدي مواطنون عاديون من الشعب.					
05	البلدية مستقلة إدارياً.					
06	للمواطن دور في اتخاذ القرارات وتشكيل إدارة البلدية.					

## الملاحق

### المحور الثالث: الأنظمة القانونية التي تخضع لها بلدية خنشلة.

الرقم	العبارة	موافق بشدة	موافق	محايد	معارض	معارض بشدة
01	حل وإنشاء المجلس الشعبي البلدي متعلق بقوانين صادرة من السلطة التشريعية.					
02	في حالة وجود أي تجاوزات قانونية على مستوى هيئات البلدية فإنها تحال إلى المتابعة القضائية.					
03	توجد قوانين واضحة وصريحة تساهم في السير الحسن للمهام والأعمال داخل البلدية.					
04	هناك رقابة مالية من طرف السلطات العليا على بلدية خنشلة.					
05	هناك رقابة إدارية على مختلف أعمال ومهام الهيئات الخاصة بالبلدية.					
06	تعمل البلدية على تفويض السلطات للمستويات اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للجماعات المحلية.					
07	تتوفر للبلدية قدر من الموارد المالية الذاتية لتغطية جانب كبير من مصروفاتها.					

### المحور الرابع: تفاعل الأنظمة المركزية واللامركزية مع الجماعات المحلية.

الرقم	العبارة	موافق بشدة	موافق	محايد	معارض	معارض بشدة
01	تتمتع بلدية خنشلة بروح تنافسية بينها وبين البلديات المجاورة من حيث تلبية حاجيات سكان المنطقة.					
02	المجلس الشعبي البلدي يساهم بشكل مباشر في تحفيز النشاطات الاقتصادية.					
03	يوجد تعاون بين السلطة الرئاسية والمجلس الشعبي البلدي لبلدية خنشلة.					
04	بلدية خنشلة ملمة بجميع انشغالات سكان المنطقة.					
05	تجسد البلدية مبدئ الديمقراطية الشعبية.					
06	تشكل البلدية صورة من صور التضامن الاجتماعي.					
07	موظفو بلدية خنشلة راضون عن الخدمات المقدمة من طرف البلدية.					

# الملاحق



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
République Algérienne Démocratique et Populaire  
Ministère de l'Enseignement Supérieur et De la Recherche Scientifique  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
Université Abbes Laghrouj - Khanchela  
Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences gestion



جامعة عبدالمعز لقرقر - غنشلة  
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

الرجوع: 2022

## استمارة تقييم المترشحين (ة)

الإسم و القب : شرفة ريان

تاريخ الميلاد: 1999/01/29

رقم التسجيل:

مكان الميلاد: غنشلة

التخصص: تسيير محرمي

خون المتفردات مع تير الدر كترية . للدر كترية يحصلو البكالوريا الدولية .

لمشورة الترمين من: 10/05/2022 إلى 15/05/2022

مكان الترمين: راجس بلدية - غنشلة

ملاحظة	العلامة	عناصر الموقفة
	04/.....	الموقفة
	04/.....	المقاربة
	04/.....	المعارف التطبيقية
	04/.....	فترة العمل
	04/.....	التفاهة مع العمل
	04/.....	العلامة النهائية

2022

ملاحظات المترشحين



الموافق: 10/05/2022  
الموافق: 10/05/2022  
الموافق: 10/05/2022



 جامعة عباس لغزير - خنشلة	 جامعة عباس لغزير - خنشلة
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية République Algérienne Démocratique et Populaire Ministère de l'Enseignement Supérieur et De la Recherche Scientifique وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	
Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences gestion	
الرجو: 540 ك ج ا ت ع / ا ج ا ت ع ا ت 2022	خنشلة في: 23 Mai 2022 إلى السيد: رئيس بلدية - خنشلة -
<b>تسهيل مهتممة</b>	
سعيًا لاستكمال البرنامج الدراسي، المقرر للحصول على شهادة ماستر نظام ل م ا في علوم التسيير و العلوم التجارية، ومن أجل تصيد المفاهيم النظرية لطلبة، بشرطنا أن نطلب من سيادتكم مساعدة وتسهيل المهمة للطلاب:	
الاسم و التلقب: شرفة زيان	مكان التسيير: خنشلة
رقم التسجيل: 1999/01/29	التخصص: تسيير محوس
طوان العنقرة: بئر المركزية واللا مركية على تصاممت المحلية	
"ونلكه من أجل اجراء تريض تطبيقي لدى مؤسستكم -	
 عميد الكلية: <b>جباري عبد الجليل</b> مدير وحدة العلوم الاقتصادية والتجارية تسيير و علوم تسيير محوس	

**Statistiques de fiabilité**

Alpha de Cronbach	Nombre d'éléments
,842	27

**Descriptives**

		Statistiques	Erreur standard	
المركزية	Moyenne	3,5143	,13126	
	Intervalle de confiance à 95 % pour la moyenne	Borne inférieure	3,2396	
		Borne supérieure	3,7890	
	Moyenne tronquée à 5 %		3,5000	
	Médiane		3,3571	
	Variance		,345	
	Ecart type		,58701	
	Minimum		2,57	
	Maximum		4,71	
	Plage		2,14	
	Plage interquartile		,57	
	Asymétrie		,723	,512
	Kurtosis		-,116	,992
	الامركزية	Moyenne	3,6083	,15164
Intervalle de confiance à 95 % pour la moyenne		Borne inférieure	3,2910	
		Borne supérieure	3,9257	
Moyenne tronquée à 5 %			3,6111	
Médiane			3,5833	
Variance			,460	
Ecart type			,67814	
Minimum			2,33	
Maximum			4,83	
Plage			2,50	
Plage interquartile			1,08	
Asymétrie			-,047	,512
Kurtosis			-,788	,992
الأنظمة_القانونية		Moyenne	3,8429	,11206
	Intervalle de confiance à 95 % pour la moyenne	Borne inférieure	3,6083	

الملاحق

	% pour la moyenne	Borne supérieure	4,0774	
	Moyenne tronquée à 5 %		3,8651	
	Médiane		3,9286	
	Variance		,251	
	Ecart type		,50113	
	Minimum		2,57	
	Maximum		4,71	
	Plage		2,14	
	Plage interquartile		,71	
	Asymétrie		-,590	,512
	Kurtosis		,719	,992
تفاعل الأنظمة	Moyenne		3,0714	,18409
	Intervalle de confiance à 95	Borne inférieure	2,6861	
	% pour la moyenne	Borne supérieure	3,4567	
	Moyenne tronquée à 5 %		3,0873	
	Médiane		2,9286	
	Variance		,678	
	Ecart type		,82327	
	Minimum		1,14	
	Maximum		4,71	
	Plage		3,57	
	Plage interquartile		1,11	
	Asymétrie		-,118	,512
	Kurtosis		,632	,992

## الملحق

### ملحق 02

#### Tests de normalité

	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Statistiques	ddl	Sig.	Statistiques	ddl	Sig.
المركزية	,167	20	,147	,922	20	,106
الامركزية	,118	20	,200*	,975	20	,855
الأنظمة القانونية	,125	20	,200*	,955	20	,452
تفاعل الأنظمة	,117	20	,200*	,975	20	,862

\*. Il s'agit de la borne inférieure de la vraie signification.

a. Correction de signification de Lilliefors

### ملحق 03

#### Tests de normalité

	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Statistiques	ddl	Sig.	Statistiques	ddl	Sig.
المركزية	,167	20	,147	,922	20	,106
الامركزية	,118	20	,200*	,975	20	,855
الأنظمة القانونية	,125	20	,200*	,955	20	,452
تفاعل الأنظمة	,117	20	,200*	,975	20	,862

\*. Il s'agit de la borne inférieure de la vraie signification.

a. Correction de signification de Lilliefors

### ملحق 04

#### Statistiques sur échantillon uniques

	N	Moyenne	Ecart type	Moyenne erreur standard
1م	22	4,1364	,94089	,20060
2م	22	2,8636	1,48950	,31756
3م	22	3,5455	1,10096	,23473
4م	22	2,9091	1,23091	,26243
5م	22	3,4091	1,05375	,22466
6م	22	4,1818	,73266	,15620
7م	22	3,4091	1,40269	,29905



ملحق 04

Test sur échantillon unique

Valeur de test = 0

	t	ddl	Sig. (bilatéral)	Différence moyenne	Intervalle de confiance de la différence à 95 %	
					Inférieur	Supérieur
1م	20,620	21	,000	4,13636	3,7192	4,5535
2م	9,018	21	,000	2,86364	2,2032	3,5240
3م	15,105	21	,000	3,54545	3,0573	4,0336
4م	11,085	21	,000	2,90909	2,3633	3,4548
5م	15,174	21	,000	3,40909	2,9419	3,8763
6م	26,771	21	,000	4,18182	3,8570	4,5067
7م	11,400	21	,000	3,40909	2,7872	4,0310

ملحق 05

Statistiques sur échantillon uniques

	N	Moyenne	Ecart type	Moyenne erreur standard
1ل	22	3,4545	1,18431	,25250
2ل	22	3,7273	,93513	,19937
3ل	22	3,1364	1,16682	,24877
4ل	22	4,0455	1,13294	,24154
5ل	22	3,8182	1,05272	,22444
6ل	22	3,3636	1,32900	,28334
الامركزية	22	3,5909	,68762	,14660

ملحق 06

Test sur échantillon unique

Valeur de test = 3

	t	ddl	Sig. (bilatéral)	Différence moyenne	Intervalle de confiance de la différence à 95 %	
					Inférieur	Supérieur
1ل	1,800	21	,086	,45455	-,0705	,9796
2ل	3,648	21	,002	,72727	,3127	1,1419
3ل	,548	21	,589	,13636	-,3810	,6537
4ل	4,328	21	,000	1,04545	,5431	1,5478
5ل	3,645	21	,002	,81818	,3514	1,2849

## الملاحق

6ل	1,283	21	,213	,36364	-,2256	,9529
الامركزية	4,031	21	,001	,59091	,2860	,8958

### ملحق 07

#### Statistiques sur échantillon uniques

	N	Moyenne	Ecart type	Moyenne erreur standard
انظمة1	22	4,3636	,58109	,12389
انظمة2	22	4,2273	,97257	,20735
انظمة3	21	3,8571	1,10841	,24187
انظمة4	22	3,6818	1,17053	,24956
انظمة5	22	3,9091	,86790	,18504
انظمة6	22	3,5455	1,14340	,24377
انظمة7	22	3,2727	,98473	,20995
الأنظمة القانونية	21	3,8367	,48924	,10676

### ملحق 08

#### Test sur échantillon unique

Valeur de test = 3

	t	ddl	Sig. (bilatéral)	Différence moyenne	Intervalle de confiance de la différence à 95 %	
					Inférieur	Supérieur
انظمة1	11,007	21	,000	1,36364	1,1060	1,6213
انظمة2	5,919	21	,000	1,22727	,7961	1,6585
انظمة3	3,544	20	,002	,85714	,3526	1,3617
انظمة4	2,732	21	,012	,68182	,1628	1,2008
انظمة5	4,913	21	,000	,90909	,5243	1,2939
انظمة6	2,238	21	,036	,54545	,0385	1,0524
انظمة7	1,299	21	,208	,27273	-,1639	,7093
الأنظمة القانونية	7,837	20	,000	,83673	,6140	1,0594

ملحق 09

Statistiques sur échantillon uniques

	N	Moyenne	Ecart type	Moyenne erreur standard
تفاعل 1	22	3,6364	1,17698	,25093
تفاعل 2	22	3,7727	,75162	,16025
تفاعل 3	22	4,0909	,86790	,18504
تفاعل 4	22	4,7273	,45584	,09719
تفاعل 5	22	3,7727	,92231	,19664
تفاعل 6	22	3,8182	,90692	,19336
تفاعل 7	22	4,8182	,39477	,08417
تفاعل الأنظمة	22	4,0909	,48001	,10234

ملحق 10

Test sur échantillon unique

Valeur de test = 3

	t	ddl	Sig. (bilatéral)	Différence moyenne	Intervalle de confiance de la différence à 95 %	
					Inférieur	Supérieur
تفاعل 1	2,536	21	,019	,63636	,1145	1,1582
تفاعل 2	4,822	21	,000	,77273	,4395	1,1060
تفاعل 3	5,896	21	,000	1,09091	,7061	1,4757
تفاعل 4	17,773	21	,000	1,72727	1,5252	1,9294
تفاعل 5	3,930	21	,001	,77273	,3638	1,1817
تفاعل 6	4,231	21	,000	,81818	,4161	1,2203
تفاعل 7	21,602	21	,000	1,81818	1,6432	1,9932
تفاعل الأنظمة	10,660	21	,000	1,09091	,8781	1,3037

# المُلخَص

### الملخص:

هدفت الدراسة إلى التعرف على مدى تأثير وتفاعل المركزية واللامركزية على الجماعات المحلية، حيث أن التحديات التي أصبحت تواجهها السلطة المركزية جعلتها مطالبة بتبني نظام إضافي تمثل في اللامركزية الإدارية والذي تجسد في شكل الجماعات المحلية بهدف التخفيف من أعباء السلطة المركزية والسعي إلى تحسين أوضاع الدولة ككل، مع إخضاع هذه الجماعات للرقابة من طرف السلطة المركزية.

إذ خلصت الدراسة إلى أن الأنظمة والقرارات التي تتأثر بها هذه الجماعات مزيج بين النظامين المركزي واللامركزي معا.

### الكلمات المفتاحية:

المركزية الإدارية، اللامركزية الإدارية، الجماعات المحلية.

### **Summary:**

The study aimed to identify the impact and interaction of centralization and decentralization on local groups, as the challenges faced by the central authority made it required to adopt an additional system of administrative decentralization, which was embodied in the form of local groups in order to alleviate the burdens of the central authority and seek to improve the conditions of the state as a whole, while subjecting these groups to control by the central authority.

The study concluded that the systems and decisions affected by these groups are a combination of both centralized and decentralized systems.

**Key words:** Administrative centralization, administrative decentralization, local communities.