جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مقومات تطبيق الحوكمة المحلية الرشيدة في الجزائر

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص: الإدارة المحلية

إشراف الأستاذ الدكتور:

- فتيحة مختاري

إعداد الطالبة :

عبد السلام عبد اللاوي

لجنة المناقشة

(أ/د) جمال تراكة	رئيسا
(أ/د) عبد السلام عبد اللاوي	مشرفا
(أ/د) أحمد طيلب	ممتحنا

السنة الجامعية: 2019/2018

إهداء

إلى سبب وجودي في الحياة أبي، لك كل الاحترام والتقدير.

التي جعل الله الجنة تحت أقدامها "أمي" الغالية حفظها الله وأطال في عمرها

إلى من كإنو يضيئون لي الطريق ويساندونني، يتنازلون

عن حقوقهم لإرضائي، إخوتي وبراعمهم حفظهم الله ورعاهم وسدد خطاهم

إلى زوجي الغالي وابنتي العزيزة، أريج حفظهما الله

إلى كل عائلة زوجي الكريمة وكل الأقارب وكل الأصدقاء

إلى كل من وقف معي ودعمني بجهده ووقته

إلى كل هؤلاء

أهدي لهم ثمرة جهده راجية من الله العلي القدير أن يوفقنا للعمل الصالح وأن يهدينا سبيل الرشاد

إنه ولي ذلك والقادر عليه

شكر وعرفان

بعد رحلة جهد وبحث واجتهاد بإنجاز هذا البحث، نحمد الله عز وجل على النعمة التي من بها علينا فهو العلي القدير فله الشكر حتى يرضى.

كما لا يسعني إلا أن أخص بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى أستاذي المشرف' عبد السلام عبد اللاوي' لما قدمه لي من جهد ونصائح وتوجيهات ومعرفة طيلة إنجاز هذا البحث فله مني كل التقدير والاحترام والشكر موصول كذلك إلى كل من أسهم في تقديم يد العون وزرعوا التفاؤل في دربي وقدموا إلى المساعدات والتسهيلات،

فلهم مني كل الشكر

كما لا أنسى أن أتقدم بأرقى وأثمن عبارات الشكر والعرفان إلى الأساتذة والموظفين بجامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة عموما وبكلية الحقوق والعلوم السياسية خصوصا

شكرا جزيلا

مقدمة

لقد أدت العديد من العوامل الموضوعية الى طرح رؤى جديدة حول مفاهيم متعددة الأبعاد والمناهج ويعد مفهوم الحوكمة من بين المفاهيم الحديثة نسبيا ، والتي برزت بصورة واضحة على الساحة السياسية مع بداية عقد الثمانينات من العقد المنصرم ، مع أن جذورها الفلسفية تعود الى أبعد من ذلك بكثير مما جعل منها آلية تساهم في ترشيد الدولة وفقا لصيغ ومبادئ ديمقراطية ، والتي تتركز بدورها على المساءلة وكذلك نبذ التهميش السياسي وهو ما تسعى اليه الحكومات الديمقراطية المعاصرة عبر عدة طرق حضارية الا أن الإشكالية التي عادة ما تثار حول هذا المفهوم هو أنه غربي النشأة وأن معالمه الرئيسية تشكلت في إطار المنظومة المعرفية الغربية من خلال نتاجات المفكرين الأوروبيين في القرنين الثامن والتاسع عشر ومن ثم لا يمكن التواصل معه في المجتمعات وخاصة العربية الا بعد التأصيل له نظريا وعلميا وبإمكاننا تجاوز هذه الاشكالية اذا ما نظرنا الى المجتمع كآلية أو صيغة عملية تضمن حقوق المواطنين عن طريق النزاهة والمساواة وضمن اطار مؤسسي منظم

.

وعلى صعيد آخر يظهر مفهوم الحكم المحلي أو ما يطلق عليه بنظام الادارة المحلية الذي يسند الى مجموعة من المتغيرات الدولية والاقليمية والمتعلقة منها بوجه الخصوص بتزايد موجة التحرر الاقتصادي وتزايد الاتجاه نحو الأخذ بالمشاريع الفردية وكذلك الابتعاد عن التخطيط المركزي للدولة الى جانب ذلك السياسات المتعلقة بالتحول الديمقراطي وتراجع الانفاق العام للحكومات وكل ذلك دفع بالكثير من الدول الى اعادة النظر في فلسفة الحكم والادارة بالضرورة احداث اصلاحات جوهرية في هياكلها السياسية والادارية حيث أن عملية الاصلاح بأبعادها المختلفة تستند على قاعدة الرشادة في أسلوب الحكم والادارة ولا شك في أن الجزائر كغيرها من هذه الدول ، فقد أصبحت هذه المواضيع تستقطب الاهتمام البالغ للدولة بصفتها أولوية واستراتيجية متنامية لمؤسساتها قصد توطيد قدراتها التنافسية للفوز برهانات السوق مع تحقيق مستوى الأداء الافضل ، وهو ما يجسد في جملة الاصلاحات التي عرفتها الجزائر منذ الثمانينات على مستوى قطاع مؤسساتها ، حيث تمثلت هذه المحاولات في الصلاح الهيكلي سنة 1994 واندماج ميثاق الحكم الراشد

للمؤسسة الجزائرية وانطلاقا من كل هذه الاعتبارات صدر قانون المحليات للبلدية والولاية ليواكب التحولات الدولية المؤثرة على وظائف الدولة .

أهمية الدراسة:

يعتبر موضوع الحوكمة والادارة المحلية من المواضيع التي لقيت اهتماما كبيرا في ميادين الادارة وتتلخص اهمية دراستنا في العناصر التالية:

- يعتبر موضوع الادارة المحلية من أهم موضوعات الديمقراطية المحلية، وموضوع شيق وثري ويخص باهتمام الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، كما تعتبر الادارة المحلية وسيط بين المواطن المحلي والسلطة المحلية.
- كما أن هذا الموضوع حضي باهتمام المشرع في الجزائر.
- البحث في الوسائل التي تمكن لحوكمة الشأن المحلي وتحقيق تقدمه وتطويره وجعله أكثر استجابة لحاجيات المواطن

أهداف الدراسة:

تمثلت الاهداف التي تم التوصل اليها من خلال هذا البحث فيما يلي:

- توضيح الأبعاد النظرية للمفاهيم محل الدراسة الحوكمة – الادارة المحلية –الحوكمة المحلية الرشيدة
- التعريف بأهمية الحوكمة الرشيدة بالنسبة لنظام الحكم المحلي.
- محاولة التعرف على مدى تطبيق الدولة الجزائرية لنظام الحوكمة المحلية الرشيدة، وذلك من خلال تفعيل آلياته.

مبررات اختيار الموضوع: لا شك وإن إنجاز أي عمل له أسباب معينة، واختياري لهذا الموضوع يعود الى مبررات موضوعية ومبررات ذاتية كالآتي:

ـ المبررات الموضوعية:

ـ القيمة العلمية للموضوع في حد ذاتها تعد دافعا للبحث في هكذا موضوع.

- دراسة العلاقة بين الحوكمة والادارة المحلية هي محاولة لمسايرة الاهتمام المتعاظم بالأدوار المتنامية التي تضطلع بها الادارة المحلية.
- يعتبر موضوع الحوكمة المحلية مصنفا ضمن الموضوعات الجديدة المبتكرة.

- المبررات الذاتية:

- كوني مواطنة جزائرية يهمني أن أرى بلدي مزدهرا والبحث في سبل الترشيد المحلي.
- موضوع هذه الدراسة هو: (الحوكمة المحلية الرشيدة ومقومات تطبيقها في الجزائر)، وهو ما يتوافق مع التخصص الذي أدرسه في طور الماستر (إدارة محلية).

رغبتي العميقة في التوسع أكثر في هذا التخصص وكونه يحظى بإهتمام كبير على نطاق عالمي.

الاسهام في اضافة علمية ولو ضئيلة وإثراء الدراسات العلمية في هذا المجال.

أدبيات الدراسة:

توجد عدة دراسات تطرقت لموضوع الحوكمة المحلية الرشيدة وكيفية تحقيقها في ظل إشراك مختلف العوامل المحلية نذكر منها:

كتاب لزهير عبد الكريم الكايد بعنوان: الحكمانية قضايا وتطبيقات، الصادر عن المنظمة العربية، مصر سنة 2001.

وهو كتاب جد معروف على الساحة العلمية الجامعية والذي يستعين بع أغلب الباحثين في هكذا مواضيع، ويعد هذا الكتاب من الأدبيات الأولى في المسائل التي تتعلق بالحكم الراشد في الوطن العربي، عرض الكتاب مجموعة من النماذج والتجارب في دول عربية وغربية تمكنت من تجسيد مفاهيم الحكم الراشد بنسب متفاوتة، مع تقديمه لجملة من التوصيات لتحقيق الحكم الراشد في الواقع الميداني.

مذكرة ماجستير للطالبة وفاء معاوي بعنوان: الحكم الراشد في الجزائر كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2009-2010

بحثت هذه الدراسة في مفهوم الحكم الراشد في بعده المحلي ومفهوم التنمية المحلية والعلاقة بينهما، بالإضافة الى وقوفها على واقع التنمية المحلية في الجزائر والفواعل المشاركة فيها وأبرز التحديات وخلصت الدراسة كالآتي:

- تفعيل التنمية الوطنية في الجزائر رهينة تحقيق التنمية المحلية.
- هشاشة الثقافة الديمقراطية وغياب الأنماط التشاركية، ونوعية العلاقة بين المركز واللامركزي، وضعف القطاع العام والخاص.
- اصدار نصوص تشريعية تضبط هذا المجال ويجب أن تكون ف إطار متطلبات التنمية.

إشكالية الدراسة:

تسعى الدول ومن بينها الجزائر الى رقي وتطوير نظامها المحلي وذلك بحشدها مختلف الموارد المالية والبشرية، ووضع أطر تشريعية وتنظيمية لتحقيق ذلك، ومن هنا نطرح الاشكالية التالية:

كيف يمكن تطبيق الحوكمة المحلية الرشيدة في التسيير المحلي بالجزائر؟

الأسئلة الفرعية:

- ما المقصود بالحوكمة والإدارة المحلية؟
- ما مفهوم الحوكمة المحلية الرشيدة؟
- فيما تتمثل مقتضيات الرفع من كفاءة التسيير المحلي في الجزائر في إطار الحوكمة المحلية الرشيدة؟

الفرضية الرئيسية:

سعى المشرع الجزائري في سبيل تحقيق تسيير محلي رشيد الى استصدار مجموعة من القوانين ومن بينها قوانين الجماعات المحلية الأخيرة: قانون البلدية 11/10 وقانون الولاية 12/07.

الفرضيات الفرعية:

تتمحور فرضيات الدراسة حول ما يلي:

- الحوكمة المحلية مقاربة واقعية لتطوير وتعزيز أدوار الادارة المحلية في الجزائر
- تواجه مفاهيم الحوكمة المحلية الرشيدة عدة معوقات على المستويين المركزي واللامركزي في الجزائر.
- عدم كفاءة ونجاعة آليات الترشيد المحلي في الجزائر يستلزم انتهاج اجراءات بديلة لتجاوز ذلك.

حدود الدراسة:

الإطار الزماني للدراسة: العشر سنوات الأخيرة

الإطار المكاني للدراسة: الجزائر

الإطار المنهجي:

إن المتطلبات الأساسية للبحث العلمي في أي دراسة تستدعي استخدام المناهج والأدوات المختلفة، ومن هذه المناهج التي اعتمدت في هذه الدراسة ما يلي:

المنهج الوصفي: وهو المنهج الذي يقوم على وصف الظاهرة، وذلك بتتبع الموضوع والوقوف على أدنى جزئياته وتفاصيله وكذلك بجمع البيانات الكافية والدقيقة عنه، من أجل الوصول الى نتائج ملموسة وموضوعية.

منهج دراسة حالة: كما تم الاستعانة بمنهج دراسة حالة (الجزائر)

لاستخلاص نتائج وتحليلها.

المنهج المقارن: فيبرز المنهج المقارن من خلال الفترات التي مرة بها الحوكمة المحلية.

المقتربات المستخدمة:

المقترب المؤسسي: ويتم الاستعانة بهذا المقترب لشرح التأثير المتبادل المفتوح بين الإدارة المحلية وكيفية تطبيق الحوكمة المحلية.

الفصل الأول:

التأصيل المعرفي و النظري للحوكمة المحلية والحكم المحلي

إن التطور الحديث الذي شهدته معظم المجتمعات أدى الى تزايد حجم المطالب والضغوطات على الدولة مما أدى الى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات واخفاق تنفيذ العديد من السياسات التنموية ، وهو ما فرض مجموعة من الاصلاحات السياسية والاقتصادية من طرف عدة مؤسسات دولية من أجل وضع هذه المطالب ضمن سياسات تنموية ناجحة ، كما دفع ذلك بالعديد من الدول الى محاولة تطبيق أسلوب الحكم الديمقراطي وتجسيد الحوكمة المحلية من أجل تحقيق الفاعلية في الشؤون العامة ، حيث أصبحت الدول في اطار تطبيق سياسة مفهوم الحوكمة المحلية تعمل على توسيع قاعدة الاصلاح والمشاركة الذاتية للفرد في شؤون المجتمع ، الذي أصبح له دورا رئيسيا على جدول أولويات المجتمع الإنمائية وسنتناول في هذا الفصل ما يلي :

المبحث الأول: الإطار النظري للحوكمة المحلية

إن فهم معنى الحوكمة المحلية لا يمكن أن يتم إلا من خلال منظوره التاريخي، إذ لا يمكن تجاهل الدور الذي لعبه خاصة مع التنامي الحاصل في الإدارة بأن عامل النجاح أو الاخفاق يتوقف على مدى رشادة أسلوب الحكم

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة المحلية

شهد العالم تغيرات جذرية في الآونة الأخيرة في جميع المجالات مما أدى الى ظهور مصطلحات جديدة وثورية وقع الجدل في تفصيل مفاهيمها خاصة تلك المترجمة من اللغات الأجنبية الى اللغة العربية ، إذ نجد منها الحوكمة المحلية أو الحكم الراشد المحلي أو مثل ما سماها البعض الكوكبة أو العولمة ، حيث أن هذا المصطلح لا يخص المستوى الدولي والوطني فقط ، بل يشمل أيضا المستوى المحلي ، خاصة مع تطور نظام الادارة المحلية وظهور وحدات اقليمية جديدة كالبلدية والولاية في التنظيم الإداري الجزائري [1].

---

[1] الجمهورية الجزائرية الشعبية ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 ، مؤرخ في 07 ديسمبر ج ر ج ج ع 76 لسنة 1996 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 03/02 ، مؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج ر ج ج ع 25 الصادر في 14 أفريل 2002 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ج ج ع 16 لسنة 2008.

كما هو مكرس دستوريا حسب المادة 15 من دستور 1996 التي تنص على ما يلي : " الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية والبلدية هي الوحدة الإقليمية ".

فمصطلح الحوكمة المحلية كغيرها من المفاهيم واجه المشاكل أثناء محاولة المفكرين والباحثين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين ترجمته باعتبار أصله يوناني وأستخدم في فرنسا تحت مصطلح gouvernance والبحث في المصطلح يترجم المضمون بكل معانيه، وتكييفه لنموذج واحد يصلح لكل المجتمعات بغض النظر عن تعدد اللغات، الديانات، النظم السياسية، العادات والتقاليد أمر صعب للغاية[1].

لذا فإن دراسة الحكم الراشد دراسة أبستمولوجيا، أي دراسة علمية للمصطلحات تعد من أساسيات الفهم والإدراك لأبعاده المتعددة[2].

فالحوكمة أو الحكامة هي مفاهيم وإن تعددت أسمائها نجدها اجتمعت في المعنى نفسه، فهي تلك الأساليب والمناهج التي نحن قد نحتاجها في تسيير أعمالنا، وتسهيل ما قد نقوم به من مهام فهي مفهوم شاسع[3].

حيث يعود بروز مفهوم الحوكمة الى عدة أسباب من الناحية العلمية أو النظرية حيث تعتبر الحوكمة من المواضيع التي أثارت جدل كبير لدى المفكرين وذلك من خلال انعكاس للتطورات والتغيرات الحديثة التي غيرت في أطر وأدوار الحوكمة من الجهة المنهجية والأكاديمية، ومن جهة أخرى إذا طرح مفهوم الحوكمة good gouvernance من عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة، لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي تقديمي[4].

---

[1] نفسه معدل ومتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ج ج ع 16 لسنة 2008.

[2] خيرة بن عبد العزيز : (دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ببن يوسف بن خدة ، (2006،2007) ، ص 29.

[3] خضرة شواكي : (الحوكمة المحلية ودورها في ترشيد النفقات العمومية) ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، جامعة البيض ، (2017،2018) ص 08.

[4] محمد سعدي : (متطلبات الحوكمة المحلية الجيدة في الجزائر) ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، (2016،2017) ، ص 10.

المطلب الثاني: تعريف الحوكمة المحلية.

تعرض تعريف الحوكمة المحلية لعدة إشكالات واختلافات:

أولا: إشكالات تعريف الحوكمة المحلية:

ظهرت اختلافات واشكالات في تعريف الحوكمة المحلية والتي أتت نتيجة للاجتهادات التي قام بها المفكرون والباحثون، بالإضافة الى التعريفات التي ذكرتها المنظمات الدولية ومراكز البحث، وهذه الإشكالات تتمثل سواء في الترجمة أو في صعوبة تحديد نموذج يناسب كل المجتمعات.

أ –إشكالية الترجمة:

تطرح المفاهيم في العلوم الاجتماعية عدة إشكالات في الترجمة خاصة تلك المترجمة من اللغة الانجليزية أو الفرنسية الى اللغة العربية، ويكمن ذلك في عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها ككلمة globalisationالتي ترجمت الى العولمة أو الكوكبة.

وما تم ملاحظته أن هناك ترجمات مختلفة للحوكمة المحلية لا تعكس دلالتها مثل بالحكمانية، الادارة المجتمعية ، بالإضافة الى عبارة شؤون المجتمع الحكومة...، فعبارة شؤون المجتمع تبناها أكثر من مركز بحث ، كمركز الدراسات الاستشارية للإدارة العامة بجامعة القاهرة ، لكنها لا تعكس المعنى الأساسي للحوكمة المحلية لأنها ترتكز فقط على طرفي المعادلة وهما " الدولة والمجتمع " وتناست الطرف الثالث وهو القطاع الخاص كما تبنت منظمة الأمم المتحدة ONU مصطلح الحكمانية ، إلا أن هذا المصطلح لا يعبر عن المفهوم الحقيقي ، بل يعكس دلالات ذات صبغة دينية وتاريخية في نظريات الحكمانية[1]

[1] نصيرة خودير أحلام خلوفي: (الحوكمة المحلية (أسس ومقومات))، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، (2012،2013)، ص 03.

في حين يرى البعض أن مصطلح الحكم " الصالح أو الراشد " هو الأنسب لترجمة كلمة gouvernance الا أن هذا المصطلح قيمي ومعياري الى حد بعيد بحيث يعبر عن سلوك أخلاقي يتعلق بالإنسان وليس بممارسة الحكم من طرف الدولة كبناء مؤسساتي، أما مصطلح الحوكمة فتم رفضه بشدة من طرف المفكرين لأنه مرتبط بالسلطة الرسمية، أما المفكرين العرب يعتقدون أنه يجب الأخذ بكلمة " الحكم " لكن ذلك لا يعبر في الجانب المجتمعي للحكومة بل تحصره في الدولة.

أما "عابد الجابري" يرى أنه نقل المصطلح الى اللغة العربية بجميع جوانب المفهوم غير ممكن ، وقد اقترح أن ينطق المصطلح ويكتب كما هو في اللغة الأجنبية مع كتابتها بالأحرف العربية " كوفرننس " تعبيره عن المعنى الحقيقي للمفهوم الذي يشير الى الرقابة من الأسفل (منظمات المجتمع المدني) الى الأعلى (الدولة) ، أما الثاني يرى بأنها طريقة مناسبة استعملت سابقا وبينت نجاحها كمصطلح الديمقراطية الليبرالية ، ومن هنا تجدر الإشارة على أنه لا ينبغي تبذيذ الجهود في النقاش والجدل حول ترجمة المفهوم بقدر ما يجب البحث عن الآليات المناسبة لكل مجتمع لتوظيف الحوكمة[1].

ب ـ إشكالية النموذج:

تتمثل إشكالية النموذج في مدى تلائم مضمون نظرية ما مع جميع المجتمعات ، اذ نرى أن الحوكمة كغيرها من مفاهيم التنمية يكرس منظومة فكرية وسياسية تعرضت لعدة انتقادات مثل نظرية العولمة الليبرالية الجديدة...، وبما أن شعار الحوكمة هو تقليص دور الدولة فبالضرورة لقي قبولا من المجتمعات المتطورة خاصة تلك التي تتبع النظام الرأسمالي في حين نرى عكس ذلك في المجتمعات المتخلفة التي لا تستطيع أن تتحكم في سياسة الدولة ومجالات تدخلاتها وللخروج من هذا الجدل يجب النظر ما إذا كانت القيم التي تدعوا اليها الحوكمة من مشاركة وشفافية ومساءلة... قابلة للتطبيق في كل المجتمعات أم أنها صالحة لمجتمعات معينة فقط.

---

[1] نصيرة خودير أحلام خلوفي: المرجع نفسه.ص ص 10-. 11

إذ يرى" **محمد عابد الجابري** " في هذا الشأن أن الحوكمة لا يمكن أن تتحقق الا في ظل وجود استقرار سياسي ومؤسسات شرعية وتداول سلمي على السلطة ومسألة تقليص دور الدولة ستأزم الأوضاع في الدول المختلفة.، في حين يخدم مصالح الدول الكبرى في ظل العولمة وسيطرة الشركات المتعددة الجنسيات على الاقتصاد الدولي.

لذا من الصعب وضع نموذج موحد يصلح لكل المجتمعات المختلفة لكن هذا لا يعني ابعاد الدول المتخلفة عن الحوكمة التي أصبحت نظام ضروري، بل عليها ايجاد حلول لإدماج آليات للحوكمة تتوافق مع خصائصها وأوضاعها [1].

ثانيا: صياغة تعريف للحوكمة ـ الحكم الراشد ـ:

تعددت التعريفات لمصطلح الحوكمة – الحكم الراشد- وللوصول الى تعريف اجرائي للحوكمة يتبناه الباحث في دراسته، لابد من الوقوف في الشق المتعلق بتعريف الحكم ومن ثم عرض مجموعة من التعاريف لبعض من الهيئات والأكاديميين.

أ ـ تعريف الحكم:

الحكم مشتق من الجذر الثلاثي (ح ، ك ، م) و تضفي للغة العربية على مفهوم الحكم ، جلال العلم والحكمة والعدل – على أساس من القاعدة القانونية – ويقال (حَكَم) أي قضى , ويقال : حُكم له , وحُكم عليه , وحُكم بينهم ، فلحكم يقوم على القضاء بين الناس، يعني (الحُكم) أيضا العلم ويعني (الحكم) كذلك الحكمة مما يتيح المجال لاعتبار مبادئ سامية (الرحمة فوق العدل) أو المصلحة العامة في القضاء ، والعدل هو أحد معاني (الحكمة) و (المحكمة) هي (هيئة قضائية تتولى الفصل في المنازعات) والحوكمة تعني (رد الرجل عن الظلم) ، والحاكم هو من نُصّب للحكم بين الناس.

وينطوي التنصيب من قبل شخص آخر منطقيا على إمكان التنحية، الذي ينطوي بدوره على مساءلة الحاكم، ويشتق من المصدر الثلاثي أيضا (تحَكَّم) أي استبدّ[2].

---

[1] نصيرة خودير أحلام خلوفي: المرجع نفسه ص.ص 11-.12

[2] محمد سعدي ، المرجع سابق ، ص.ص 12-13.

من خلال ما تقدم يمكن تعريف الحكم على أنه مصطلح ذو جذر ثلاثي يشتق منه عدة اشتقاقات فالحكم يقوم على قاعدة القضاء والفض بين الناس سواء في المنازعات أو تنظيم الحياة اليومية ومادامت القاعدة الاساسية في القضاء اذ لابد من وجود قانون، ووفقا لهاذا القانون الذي يستخدم من قبل الحاكم لضبط الأمور وحل المشاكل، يتحقق العدل وعدم الاستبداد.

فالحكم يعمل على توضيح وبيان دور كل فرد في المجتمع ويضمن حقوق الأفراد والمؤسسات سواء كانت عامة أو خاصة أو أهلية ويمنع تسلط طرف على آخر وذلك بما يقره القانون. وبالتالي يعبر مفهوم الحكم عن إدارة وممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على مختلف المستويات المركزية واللامركزية أي الاقليمية والمحلية.

ب ـ تعريف الحوكمة ـ الحكم الرشيد ـ

وجدت العديد المحاولات والاجتهادات فيما يخص صياغة تعريف للحكم الرشيد، ومرد ذلك اختلاف الميادين وتباين المنطلقات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية ...، ومع ذلك سنحاول تقديم أهم التعاريف.

ج ـ التعريفات التي قدمتها المؤسسات الدولية:

تعريف البنك الدولي:

الحكم الرشيد مرادف للتسيير الاقتصادي الفعال والامثل الذي يسعى للإجابة عن مختلف الانتقادات الخاصة الموجهة للدول والمؤسسات والتي تشكك في الاصلاحات الهيكلية المسيرة بطريقة علوية، أي من الأعلى نحو الأسفل والتي أدت الى فراغ مؤسساتي بدل تعبئه قدرات وطاقات المجتمع التي تزخر بها، لابد من الربط بين الحكم الرشيد والتنمية التشاركية وكذا حقوق الانسان والديمقراطية، إضافة الى تعيين وتعريف احترام قوانين وتسيير القطاع العام ومحاربة الرشوة وتخفيض النفقات الفائضة[1].

---

[1] محمد سعدي, المرجع نفسه، ص14.

فالحكم الراشد هو الكفيل بإدامة البيئة الداعمة للتنمية، فهو يراهن في تقديم مساعدته للدول النامية على حد من الفقر وتحقيق النمو المستدام.

ومع بداية التسعينات قام خبراء البنك الدولي بتطوير المفهوم ليصبح أكثر دقة، فعرفه من خلال الدراسة التي أجراها عام 1992 عن أسلوب الحكم والتنمية بأنه " أسلوب ممارسة القوة في ادارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدول من أجل التنمية " إذا فالحكم الراشد في نظر البنك الدولي يتطابق مع فكرة تطوير الادارة، خاصة بعد خبراته التنموية في العالم الثالث.

ـ تعريف المشاركين في المؤتمر الاقتصادي الوطني:

هو التسيير الجيد للموارد في المجتمع سواء كانت المالية أو البشرية، إذا هي حركة تشاركية تسمح بالتسيير الدقيق للأملاك العامة وخلق الثروة ولايتم تطبيقها في الدولة فقط، وإنما على المجتمع ككل ومختلف الفاعلين الاجتماعيين وخاصة السلوكيات والتربية والتكوين وكذلك الهياكل والتنظيم

ـ تعريف المجلس الاوروبي:

يتطرق الى ما سماه بالحكم الراشد الديمقراطي المحلي مركزا على متغير اللامركزية والتي تؤمن هامشا كبيرا من الاستقلالية للسلطات المحلية.

ج ـ التعريفات الأكاديمية:

والتي تقاطعت في الكثير من الاحيان مع التعريفات التي قدمتها الهيئات الدولية[1].

---

[1] فوزية عثمان،(دور الحكم الراشد في ترقية حقوق الانسان) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباس, سطيف (2009-2010) ص 21.

-تعريف كوفي عنان:

ان الحوكمة الجيدة لا يمكن فرضها من قبل السلطات الوطنية أو المنظمات الدولية ولا يمكن خلقها بين عشية وضحاها إذا الحوكمة الجيدة هي من إنجاز ونتيجة بحد ذاتها وبدونها والادارة الواضحة والتي يمكن التنبؤ بسياستها والسلطة الشرعية واستجابة الاجراءات للطموحات فإن كافة المبالغ المخصصة للتمويل أو للمعلومات لا يمكن أن تمهد الطريق العام ليصل الى الرفاهية، فالوظيفة الأساسية للدولة كما يؤكد الأمين العام السابق للأمم المتحدة، هي الإعداد للبيئة المساعدة والمناسبة التي تمكن الاستثمار أن يتم ، وللثروات أن تحقق وللأشخاص أن تزدهر ، فالحكومة الجيدة تتطلب قناعة ومشاركة المحكومين إضافة الى الاندماج الكامل والمستمر لكافة المواطنين في مستقبل أوطانهم[1].

- **تعريف جون فيليب ليسارش** :JEAN PHILIPE LESERCHE

يرى هذا الباحث أن مفهوم الحكم الراشد هو من المفاهيم النادرة والتي عرفت شهرة وانتشارا سريعا ومتزامنا في مجموع العلوم الاجتماعية وهو من أندر المفاهيم التي أحدثت جدلا كبيرا في فترة قصيرة من الزمن حيث غزى لغة العديد من المناهج الخاصة بالعلوم الاجتماعية (العلوم السياسية، علم الاجتماع، العلاقات الدولية، الاقتصاد الجغرافيا .....) وفي نفس الوقت الخطاب السياسي الاداري والاقتصادي.

تعريف ماركو رنجيون وثيبولت: MARCO RANGEON ETHIEBAULT:

الحكم الراشد هو الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية والتي من خلالها يكون للأعوان الخواص وكذا المنظمات العمومية والتجمعات الخاصة بالمواطنين أو الأشكال الأخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل السياسة[2].

---

[1] محمد سعدي المرجع السابق ص14 .

[2] المرجع نفسه، ص 15.

المطلب الثالث: نشأة الحوكمة المحلية وتطورها

على الرغم من انتشار مصطلح الحوكمة في السنوات الاخيرة في عدة مجالات كالاقتصاد والسياسة ، الا أنه لم يتبلور تعريف محدد للحوكمة على الرغم من الاتفاق على المبادئ المكونة له ، ويقوم المفهوم الأساسي للحوكمة على أساس تغيير الأوضاع نتيجة لتوسع الكبير في حجم المجتمعات ، والتنوع الكبير في احتياجات الأفراد والمنظمات، الأمر الذي أدى الى عجز الحكومات عن ادارة شؤون دولها بمفردها ، لذلك كان لابد من إشراك الجهات غير الحكومية ، مثل القطاع الخاص والمنظمات والمجتمع المدني والمنظمات الغير هادفة الى الربح في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

ويتفق المعنيون من هذا الطرح، ويعرفون الحوكمة بأنها الطريقة التي يشارك فيها المسؤولون والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في رسم السياسات العامة وتقديم الخدمات للناس.

حيث يرى بعض الباحثين بأنه قد ثبت تاريخيا بأن للفراعنة المصريين دورا رئيسيا في الحوكمة وإرساء التعاليم الحاكمة والمتحكمة في سلوك الأفراد والتجار والمشروعات، حيث أن قراء تعاليم ومبادئ الحكم التي تكتب للفرعون الصغير والتي كان يكتبها الحكام الى أمراء المناطق ويضعها الكهنة وتعاليم السلوك التي كتبت على المعابد لضبط سلوك الأفراد فإنها تعتبر من الحوكمة متقدمة وراقية في ذلك الوقت.

وفي هذا السياق، هناك من يرى أن مفهوم الحكم GOUVERNANCE ليس بالمفهوم الجديد لكنه اسم جديد لمفاهيم قديمة ظهرت من قبل فهو بمثابة منتج قديم[1].

---

[1] خضرة شواكي, المرجع السابق, ص 11.

وضع في قوالب جديدة، ذلك أن هذا المصطلح ظهر في اللغة الفرنسية في القرن 13، بمصطلح مرادف للحوكمة، ثم كمصطلح قانوني في سنة 1978 ليستعمل على نطاق واسع للتعبير عن التكاليف التسيير مع تنامي ظاهرة العولمة.

وتم الترويج له مؤخرا على يد المنظمات والهيئات الدولية كمحاولة لتطبيقه في المجتمعات النامية والسائرة في طريق النمو ففي بداية التسعينات ، بذل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة الامم المتحدة جهودا للتعريف به والترويج له بعدما لاحظ خبراء هذه المنظمات خصوصا خبراء البنك الدولي ، وجود صعوبات في تطبيق برامج التعديل الهيكلي لعدد من الدول في سنوات الثمانينات ، والتي لم تقدم النتائج المرجوة من الناحية الاقتصادية ، وفي المقابل كانت هناك انتقادات على مستوى شعوب هذه الدول ومن طرف المنظمات الغير حكومية للسياسات الاقتصادية الغير مجدية ، فكان مفهوم الحكم GOUVERNANCE كوسيلة لاختفاء الشرعية على تدخلات البنك الدولي ، هذه الصعوبات والعراقيل في تطبيق برامج التعديل الهيكلي شخصت من قبل الاخر على أنها أخطاء في تسيير شؤون العامة ، بسبب غياب الشفافية في تسيير أمور الدولة.

وانطلاقا من هذا الواقع، فإن البعض من هذه المنظمات دعت وبشكل خاص الى احداث نقلة نوعية في مستوى الأداء الاداري والمجتمعي، مما يمكن أن يحقق نتائج ملموسة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والادارية والسياسية لتحسين مستوى معيشة الأفراد وزيادة مستوى دخل الفرد وتعزيز البيئة الديمقراطية في المجتمع بناءات على مكونات ومؤسسات الحكم[1].

[1] فوزية بن عثمان، المرجع السابق، ص 18.

المطلب الرابع: فواعل الحوكمة المحلية

الحوكمة المحلية ترتكز عل مجموعة من العناصر والتي ارتبطت ارتباطا وثيقا بهذا المفهوم وهي المجتمع المدني والقطاع الخاص كفاعلين غير رسميين والدولة كفاعل رسمي.

أولا: الحوكمة

يأخذ مفهوم الحوكمة معان متعددة فقد تعني مختلف الهيئات الحاكمة في الدولة أي أجهزة السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وقد ينصرف هذا المعنى للدلالة على العلاقة بينهما ، وقد يعني السلطة التنفيذية دون غيرها وهذا هو الاستخدام المتخصص لمصطلح الحكومة ، وهناك معنى آخر لهذا المفهوم ينصرف الى الاسلوب أو الطريقة التي تمارس بها مختلف السلطات الحاكمة في الدولة سلطتها ويتم من خلال الحكم ، وهذا المعنى الأخير تتبناه كثير من المصادر فمثلا يعرف قاموس Ox Ford المصغر الحكومة على أنها شكل أو أسلوب لتنظيم الدولة.

وعليه تهتم الحكومة بوضع الإطار العام القانوني والتشريعي الثابت والفعال لأنشطة القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء كما تعمل على الاهتمام بالخدمات العامة وتقديم الخدمات للمواطنين وتهيئة البيئة المساعدة على التنمية. فالحكومة من خلال القيام بصياغة سياستها العامة وتنظيم شؤونها وممارسة الضبط السياسي والقيام بتنفيذ الوظائف العامة انما تستهدف الاستجابة لاحتياجات المواطنين ومتطلباتهم، لكن الحكومات من خلال قيامها بالوظائف المنوطة بها تواجه تحديات عدة منها:

- القطاع الخاص الذي يحتاج الى بيئة مساعدة والمسايرة لمتطلبات السوق
- المواطن الذي يحتاج الى مزيد من الاستجابة من قبل الحكومة لاحتياجاته [1].

---

[1] محمد سعدي: المرجع السابق ص 27.

- الضغوط العالمية من قبل القوى العظمى والاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه وتتحدى كيان وطبيعة الدولة

لذلك على الحكومات التي تطور استراتيجيات وسياسات مع هذه التحديات وذلك من خلال صياغة أجندة وهي:

- **الحكومة كصانع سياسة:** ويشمل هذا الدور توفير سياسات منسجمة وفعالة من خلال تحسين عملية اتخاذ القرارات وعملية وضع القواعد والاجراءات الحكومية بانسياب المعلومات ذات العلاقة بالسياسات وتقديمها.

- **الحكومة كممكن:** ويعني ذلك وضع الإطار العام بهدف تقديم خدمات ومنتجات القطاع العام وتحسين اختيارات المستهلك وجودة الخدمات، إدخال المنافسة وترويج استعمال الموارد بكفاءة وفعالية.

- **الحكومة كمصطلح:** وتقوم الحكومة بتدبير كافة عمليات الاصلاح وتقييم التجارب في عمليات الاصلاح وهكذا فان الحكومة ضمن منظومة الحوكمة معنية أساسا بخلق المحيط السياسي والقانوني المشجع على استقامة دورها.

ثانيا: المجتمع المدني:

يستطيع المجتمع المدني أن يساهم مساهمة فعالة في تجسيد الحكم الراشد باعتباره يتكون من مؤسسات غير حكومية ، كالنقابات المهنية والجمعيات ذات الطابع الثقافي والأحزاب السياسية غير الممثلة في مؤسسات الدولة والجمعيات الخيرية وغيرها ويمكن أن يساهم هذا المجتمع في توجيه الرأي العام وخلق الوعي الاجتماعي بضرورة حماية الطبقات الهشة من المجتمع والدفاع عن الفئات المحرومة المهمشة وادماج الشباب في مسارات التنمية وتنظيم المهن المختلفة ، بالإضافة الى ذلك يستطيع المجتمع المدني أن يكون مراقبا لأداء وعمل الأجهزة الرسمية عند قيامها بالسياسة العامة[1].

---

[1] محمد سعدي, المرجع نفسه،ص 27.

والذي يتطلب اعتماد مبدأ الشفافية في كل مجالات تدخلها وهذا ما يمكن أن يحول هذه المنظمات المدنية الى النموذج المستقبلي المراد بنائه في إطار مبادئ الحكم الراشد، ويتحقق ذلك بمشاركة كل الفاعلين في صياغة اتفاقية للحد من حجم الاجراءات البيروقراطية وكذلك الاجراءات السلبية التي تؤثر على العملية التنموية وتعرقل تطوير المجتمع وترقيته.

ثالثا: القطاع الخاص

من الضروري أن يكون للقطاع الخاص دورا هاما في تكريس الحكم الراشد خاصة في الدول التي تحتاج الى اصلاح في منظومتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، حتى أن القطاع الخاص أعتبر شريكا أساسيا للدولة ، بحيث أن هذا القطاع يستطيع توفير المال والخبرة والمعرفة لتجسيد عمليات التنمية الى جانب أجهزة الدولة الرسمية ومنظمات المجتمع المدني في مجالات مختلفة كالصحة والتعليم كما يمكن للمواطنين من المساهمة في بناء الحكم الراشد عند بلوغهم لدرجات راقية من الوعي السياسي والحضاري اللازم لإقامته ، ولتجسيد الحكم الراشد لابد من اجراءات تتخذ لتكون الحد الفاصل في المشاكل البيروقراطية ، التي تحول دون تكريس رشادة التوجهات الصحيحة في مجال التنمية خاصة عن طريق استغلال موارد الدولة وقدراتها بالشكل الصحيح الذي يحقق النجاعة المؤدية الى الانتقال من نظام حكم يقوم على ممارسة السلطة الى حكم قادر على تقديم خدمات عمومية للمجتمع بتكاليف أقل ونوعية جيدة مقبولة وتتمثل الاجراءات الواجب اتخاذها فيما يلي :

1. الاجراءات الادارية فيما يخص اعتماد المشاريع الاستثمارية.
2. تسهيل انتقال المعلومات بين مختلف القطاعات وداخل القطاع الواحد.
3. عقلنة الاستهلاك والتحكم في الموارد البشرية والمالية والمادية.
4. العناية بمشاركة المواطنين وتسهيل اتصالهم بالإدارة وفتح ابواب الخدمة العمومية أمامهم[1].

---

[1] شاهيناز ورشاني: (الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الادارة المحلية في الجزائر)، مذكرة لنيل الماستر في العلوم السياسية، جامعة بسكرة (2014-2015) ص.ص23 22.

المبحث الثاني: الادارة والحكم المحلي

يعتبر نظام الادارة المحلية أسلوب معبر عن اللامركزية الادارية، حيث يساهم في تقاسم أعباء التسيير والادارة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وهو نظام معمول به في عديد الدول ومنها الجزائر. يهدف هذا المبحث لوضع إطار مفاهيمي لمصطلح الادارة المحلية وتميزه عن المصطلحات ذات العلاقة وبيان أساسيات الادارة المحلية وأهدافها التي تشكل إطارا فكريا يساهم في وضوح معنى ومغزى الحكم المحلي أو الادارة المحلية.

المطلب الاول: مفهوم الادارة المحلية

لقد عرف الانسان الادارة منذ أن استخلفه الله على الأرض، فتولى إدارة الانشطة التي وفرت له الأمن والقوت والملبس وغيرها من الاحتياجات الاساسية، ومع تطور حياة الانسان وانتقاله من مجتمع أسري بسيط الى مجتمع قروي ثم الى مجتمع مدني منحصر كانت أساليب الإدارة التي يتبعها في تنظيم حياته تتطور وتتغير بما ينسجم مع هذه التطورات والتغيرات، فالإدارة ذاتها ليست بالشيء الجديد ولكن أساليبها وأهدافها ومضامينها هي التي كانت دائما تتطور وتتغير مع تطور وتغير حياة الانسان الى أن وصلت الأمور الى ماهي عليه اليوم .ولعل تغير دور الدولة مع بدايات القرن العشرين وتحولها من دولة حارسة يتركز جل عملها حماية الأمن الداخلي والأمن الخارجي لمواطنيها والفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم إلى دولة متداخلة يتشعب عملها في مختلف مجالات الحياة الانسان من أجل رفاهيته وراحته مما كان له بالغ الأثر في تطور أساليب الادارة وأهدافها ، ويجدر أن ننوه في المستهل الى أنه ليس هناك أسلوب واحد للإدارة تأخذ به كافة الدول ، بل اذ كل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يناسب ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية[1]

---

[1] الخلايلة محمد علي : الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن ، بريطانيا ، فرنسا ومصر ، ط 1 دار الثقافة ، الأردن 2009 ، ص.ص 23-24 .

كما أنه ليس بالضرورة أن يكون هناك أسلوب واحد للإدارة داخل الدولة الواحدة وهي تنظم شؤونها واحتياجات أفرادها ـــ إذ يمكنها وهذا هو المتبع في أغلب دول العالم اليوم ـــ الجمع بين أكثر من أسلوب من أساليب الادارة إن كان ذلك يحقق مصالحها ومصالح مواطنيها ، فهذه الأساليب ليست هدفا بحد ذاتها ولكنها مجرد وسيلة لتحقيق أهداف الدول واشباع احتياجات مواطنيها على نحو مرضي. وبشكل عام فإن هناك أسلوبين رئيسيين للإدارة نجدهما اليوم مطبقين في مختلف دول العالم وهما الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي ولما كان موضوع الإدارة المحلية يندرج تحت مظلة اللامركزية الادارية التي تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات عامة (مرفقية واقليمية) مستقلة اداريا وماليا عن الحكومة المركزية، فإن تحديد مفهوم الإدارة المحلية وبيان ماهيتها اقتضى أن نتحدث أولا عن تعريف المركزية واللامركزية كأسلوبين للإدارة[1].

أولا: تعريف الادارة المحلية

حيث يعرفها العطار (1955) الإدارة المحلية بأنها " وذيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها "، أما الزعبي (1993).

فيرى أن الإدارة المحلية " أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحا تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ".وما يميز هذا التعريف التركيز على أسلوب اختيار من يمارس الإدارة المحلية وهو أسلوب انتخاب من جهة الطعامنة (2003) يعرف الادارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية. كل التعريفات السابقة تذكر الانتخابات بأنها أساس لعمل الإدارة المحلية، وعلى الرغم من واقعية ذلك إلى حد ما فإن هذه التعريفات أهملت الأساليب الأخرى للتمثيل في [2]

---

[1] الخلايلة محمد علي, نفسه، ص 24.

[2] بسام بن عبد الله البسام، الحوكمة في القطاع العام، الرياض,2016. ص.ص 33 ,32.

الإدارات المحلية مثل التعيين الكلي أو الجزئي للأعضاء، بحيث تختلف الممارسات بين الدول في تطبيق الإدارة المحلية وفقا للنظام السياسي والإداري السائد في كل دولة، ففي فرنسا مثلا

أعضاء الادارة المحلية منتخبون أما في بريطانيا فيتم تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية ويطلق عليهم وكذلك الحال في الولايات الامريكية. وعلى الرغم من أهمية تحديد طريقة تمثيل المواطنين في الادارة المحلية.

فإن الأهم هو التنظيم الاداري والسياسي الذي يحكم عملها بالإضافة الى نتائج الأعمال بصفتها مقياسا للأداء لذلك يمكن تعريف الادارة المحلية بأنها الأسلوب الاداري الذي يهتم بإدارة الشأن المحلي وتلبية حاجات الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة وفق آلية وتنظيم معين ضمن نطاق جغرافي محدد، ويمارس مهام الادارة المحلية أعضاء معينون أو منتخبون أو مزيج من الاثني.

أولا: الأسس التي تقوم عليها نظام الادارة المحلية

-الديمقراطية: فالإدارة المحلية تفتح الطريق أمام مشاركة المواطنين في شؤون الحكم في كل من نطاقه المحلي، كما أنها تنشئ قيادات شعبية جديدة متمثلة في هذه المجالس المحلية فقيام نظام الادارة المحلية على حد قول **لاسكي** يدفع المواطن للاهتمام بالشؤون العامة والخدمة العامة، كما يدفع المواطن أن يكون وثيق الصلة بينه وبين حكومته.

- اللامركزية: ويقصد باللامركزية أن يعهد بسلطة البت في بعض الأمور الى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية التي يتسع اختصاصها أصلا لكل أقاليم الدولة ويهدف النظام اللامركزي لتوزيع المسؤولية وتنمية الشعور لدى المواطنين المحليين المنتمين أو المنتخبين بحيث تنطلق طاقات المواطنين من عقولهم فيتفتح المجال أمام ابتكاراتهم بما يحقق تسخير كل هذه الطاقات والأفكار بوضعها في خدمة الجماعة وحل مشاكلهم[1].

[1] بسام بن عبد الله البسام, المرجع نفسه، ص.ص 32-33.

ثانيا: أهداف الادارة المحلية

إن أهداف الادارة المحلية يمكن إيجازها في النقاط الآتية:

1. لقد أدى تعقد المجتمعات السكانية وتعدد مشاكلهم الى ضرورة تقسيم العمل بين المحليات والحكومة المركزية بما يمكن من حسن أداء وظيفة الدولة وتحقيق اهداف خطة التنمية.
2. تحقيق المزيد من التنمية المحلية في كافة المجالات على جميع المستويات بهدف الوصول للرفاهية و الخير العام للمجتمعات المحلية.
3. ربط الحكومة المركزية بالقاعدة الجماهيرية، فالإدارة المحلية هي المرآة الحقيقية للحكومة أمام الجماهير.
4. ضمان العدالة في توزيع الخدمات الضرورية الأساسية وعدالة توزيع التمويل بناء على تخطيط علمي سليم تشارك فيه المحليات.
5. تعتبر الادارة المحلية مدرسة لتدريب القيادات على قيادة العمل التنفيذي والشعبي والسياسي على المستوى المحلي القومي.
6. تحقيق أهداف التحول الاشتراكي في المجتمع بمناخيه الكفاية والعدل وذلك بالعمل على زيادة الانتاج حتى توزع الخدمات توزيعا عادلا.
7. تعميق أسلوب الحكم الديمقراطي وإشراك الشعب إشراكا فعليا في السلطة.

ثالثا: فلسفة الادارة المحلية

إن فلسفة الادارة المحلية ترتكز أساسا على اللامركزية والمشاركة الشعبية فهما نقطة انطلاق نحو نظام إدارة محلية سليم يمكنه من تحقيق الأهداف التنمية المحلية في كافة المجالات[1].

---

[1] منال طلعت محمود : الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى 2012، ص ص 131-132.

مع العمل المستمر على زيادة الانتاج ورفع كفاءة أداء الخدمة ولذلك فهناك بعض النقاط التي تشكل الركيزة الأساسية لهذه الفلسفة ومنها:

1. الوصول الى نظام ديمقراطي سليم يمكن كل مواطن أن يشترك في تحديد نظام المجتمع الذي يعيش فيه.
2. قيام مجالس شعبية منتخبة على جميع المستويات عن طريقها يمكن ادارة وتوصيل العمل بظروف المجتمع بما يحققه المصلحة العامة للمواطنين.
3. تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة التي تدعم مشاركة المواطنين في ايجاد الحلول السلمية لمشاكلها.
4. الوصول الى لامركزية حقيقية بإعطاء الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها جميع السلطات التي تتولاها الوزارات المركزية فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة خاصية[1].

المطلب الثاني: مفهوم الحكم المحلي

لقد اختلفت الآراء حول تحديد مفهومي الحكم المحلي والادارة المحلية حيث برزت ثلاثة اتجاهات بخصوص هذين المفهومين، ففي الاتجاه الأول هناك من يفرق بين الادارة المحلية والحكم المحلي، من خلال اعتبار البعض الآخر الادارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي، وذلك استنادا الى نوع ودرجة الاستقلالية والصلاحيات.

أما الاتجاه الثاني فقد طرح مفاهيم بديلة لمفهومي الادارة والحكم المحلي بغرض الخروج من اشكالية المفاهيم، من هذه المفاهيم اللامركزية حكم المجتمع، النظام المحلي.

أما الاتجاه الثالث فيرى الادارة المحلية والحكم المحلي مترادفان بمعنى أن لديهما مدلولا واحد يشير الى أسلوب من أساليب الادارة، كما أن كليهما لا يتضمن الإطار التشريعي حق في الدول الفيدرالية وإن وجدت اختصاصات تشريعية فهي ليست أصلية، ولكنها تكون بموجب تفويض ومحدودة[2].

---

[1] منال طلعت محمود, نفسه ،ص 132 .

[2] عبد اللطيف بن نعوم : (دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية (دراسة حالة الجزائر)) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير ، جامعة مصطفى اسطمبولي ، معسكر ، (2015،2016) ص 93.

أولا: تعريف الحكم المحلي

تعددت تعريفات الحكم المحلي، فعلى سبيل المثال عرفه قاموس **وبستر** كالآتي "الحكومة المحلية هي الحكومة المحددة لمنطقة معينة، أو مؤلفة أو مقسمة كجزء من الوحدة السياسية الرئيسية كالأمة والدولة، وكذلك هي هيئة من اشخاص منصبة أو مؤلفة دستوريا "[1].

فيعرفه الكاتب البريطاني مودي جرام MODIE GRAMEبأنه" مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسئولية السياسية أمام الناخبين– مكان الوحدة المحلية–وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة".

ويعرفه العطار بأنه " توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصات تحت إشراف الحكومة ورقابتها "

وعرفه الشيخلي بأنه " أسلوب من أساليب التنظيم الاداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة اضافة الى ادارة المرافق القومية في البلاد، في حين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة " وما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الحكم المحلي في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعه ".

وينظر الزعبي للحكم المحلي على أنه " أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم للدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحا تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية[2].

---

[1] عبد اللطيف بن نعوم, نفسه، ص 93.

[2] محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب : الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، المنظمة العربية الادارية ، مصر الجديدة ،2005، ص 23 .

ثانيا: التطور التاريخي لمفهوم الحكم المحلي:

عرف نظام الحكم المحلي، منذ زمن بعيد غير أنه لم يأخذ شكله القانوني الا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن هذه الأخيرة ازدادت أعبائها اتجاه المواطنين مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء أمرا لا مفر منه، ولا يحظ نظام الادارة او الحكم المحلي بالدراسات الاكاديمية الا منذ وقت قريب، فقط بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين وعلماء الاقتصاد اواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الحكم المحلي فرعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته.

وبالتالي فالحكم المحلي كما يتضح من تصوره وتكوينه ، ظاهرة جديدة ، ومن ثم فإن تاريخها الشرعي قصير فهو لا يمتد الى أبعد من القرن التاسع عشر وتعتبر انجلترا وطن الحكم المحلي ومنبته ، فلم يكن لهذه الاخيرة مدن لها مجلس تمثيلي يشترك فيه المواطنون بصورة معبرة قبل عام 1835 بعد صدور قانون الاصلاح عام 1832 ، بعد ذلك ظهر سنة 1888 قانون هيئة البلديات الذي قامت عل أساسه مجالس المقاطعات على اساس موحد ، ثم صدور تشريع سنة 1894 بتكوين مجالس المدن والأرياف في انجلترا ، أما في فرنسا فعلى الرغم من أن المجالس البلدية فيها كانت تشكل على أساس انتخابي منذ عام 1831 الا أن هذه المجالس لم تأخذ حق اصدار القرارات الا سنة 1884[1].

ثالثا: أسباب الاعتماد على الحكم المحلي

إن تبني الدول لهذا النظام يعود الى المزايا التي يحققها والتي تتمثل في:

أ – أسباب إدارية:

بتطور وظائف الدولة أدت المركزية التي ميزت العديد من الدول الى اهدار الكثير من الموارد والطاقات وانتشار الكثير من مظاهر الفساد والمحسوبية اضافة الى تحكم إدارة [2]

---

[1] الاستاذ بشير شايب : جامعة ورقلة ، مفهوم الادارة المحلية والحكم المحلي والفرق بينهما ، المجلة الافريقية للعلوم 2013/03/01.

[2] محمد الصغير بعلي: قانون الادارة المحلي الجزائرية، دار العلوم للنشر، عنابة، 2004، ص 10.

الحكومة المركزية لمختلف المشروعات ومن ثم عدم تناسبها مع الاحتياجات المحلية وقيامها بوضع نظم متشابهة موحدة لا تناسب أولويات المواطن المحلي نتيجة عدم إمكان ادارة جميع الأنشطة من مركز واحد , فتم بالتالي الاتجاه الى نظام الادارة والحكم المحلي ، وتوزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية فيما يتعلق بالشؤون القومية التي تهم جميع سكان الدولة والهيئات اللامركزية الاقليمية فيما يتعلق بالشؤون المحلية .

ب- أسباب اجتماعية سياسية:

حيث تكتسي مشاركة الجماهير في الشؤون المحلية طابعا هاما وحساسا ، يفرض ضرورة حكم المجتمع المحلي نفسه بنفسه من خلال انتخاب ممثلين له وبالتالي ضرورة توسيع وتنويع قنوات المشاركة في صنع السياسات العامة أمام المواطن المحلي سواء كقيمة أخلاقية تحقيقا لمبدأ المواطنة والسيادة الشعبية ، أو كهدف عملي من أجل ضمان مزيد من تأييد المواطنين لتحقيق أهداف السياسات العامة ، فالتنظيم المحلي يؤكد على أهمية مشاركة المواطن المحلي في التصميم والاشراف على تنفيذ السياسات التي تطبق عليهم باعتبار أن المشاركة هي الأداة الرئيسية لنظم الحكم والادارة في تحقيق التنمية المحلية

ج- أسباب اقتصادية:

أثبتت التجارب المطبقة للحكم المحلي في مختلف الدول المتقدمة والنامية على حد سواء أن الادارة العصرية لشؤون الدولة ومؤسسات الادارة العامة لا يمكن أن تجري وتستقيم بشكل كفوء وفاعل إلا باعتماد الأسلوب الإداري اللامركزي المتجسد في الحكم المحلي لموارد المتاحة قصد الانتفاع بها ودمجها في العملية التنموية وتكون الاصلاحات الاقتصادية على المستوى المحلي [1].

[1] محمد الصغير بعلي, المرجع نفسه، ص11.

رابعا: اللامركزية ركن من أركان الحكم المحلي

إن أساس فهم الحكم المحلي يفرض إدراك معرفة أبعاد وأنماط مفهوم اللامركزية باعتبار أن هذه العملية الادارية ذات أهمية في معرفة انتقال الدول من الأسلوب المركزي الى الحكم المحلي.

فاللامركزية هي نقل ـــ وليست تفويض ـــ جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية الى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة أو الى القطاع الخاص واللامركزية ليست مجرد أداة لتحويل السلطات والوسائل الى المستوى المحلي فقط بل ينبغي ضرورة لربط بينهما – اللامركزية – وبين مفهوم الديمقراطية ، فلا يمكن تحقيق الواحدة دون الأخرى فاللامركزية ضرورة لبناء نظام ديمقراطي ، كما انه لا يمكن تحقيق الديمقراطية في ظل غياب مفهوم اللامركزية واللامركزية أنماط وأبعاد مختلفة فهناك اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية واللامركزية المالية واللامركزية الاقتصادية ، أو ما يسمى لامركزية السوق.

أ – اللامركزية السياسية:

وتهدف الى اعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار العام، فهي ترى أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل و أكثر ارتباطا بالمصالح المختلفة للمجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة، كما أن النمط الانتخابي يسمح للمواطنين بالتعرف بالتواصل أكثر مع ممثليهم السياسيين، فما يمنح الأعضاء والموظفين المنتخبين التعرف والتعبير الأمثل عن حاجات ورغبات دوائرهم.

ب- اللامركزية الادارية:

تهتم بإعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم

عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة، أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه مستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي وتتم من خلال أسلوبين وهما التفويض والنقل[1] .

[1] محمد الصغير بعلي, المرجع نفسه، ص 11.

ج- اللامركزية المالية:

تعتبر المسؤولية المالية عنصر رئيسي للامركزية، فإذا كانت الحكومات المحلية والمنظمات الخاصة تنفذ وظائف لا مركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الايرادات التي يتم تحصيلها إما محليا أو من الحكومة المركزية.

ويمكن أن تأخذ اللامركزية أشكالا كثيرة مثل التمويل الذاتي من خلال تكاليف المنتج والتمويل ، والتمويل المشترك أو ترتيبات الانتاج المشترك والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية وتوسيع الايرادات المحلية من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة ، كما تأخذ اللامركزية شكل التحويلات بين الحكومات التي تنقل الايرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة والحق في الاقتراض وقد أولت الكثير من الدول اهتماما بلامركزية السلطات المالية ، كعناصر برامج التكييف الهيكلي ، ونتيجة لضغوط المانحين الدوليين في الثمانينات، وقامت هذه الدول بنقل بعض مسؤوليات الانفاق والتمويل من الحكومة المركزية الى الوحدات المحلية وبتخفيف شدة الرقابة المركزية عليها بهدف الاستغلال الكفء للموارد[1].

د- اللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق:

التحول الى القطاع الخاص يمكن أن يتراوح نطاقه من ترك الامداد بالخدمات والسلع الى التشغيل الحر للسوق الى الشراكة العامة الخاصة والتي من خلالها يتم التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص في الامداد بالخدمات والبنية الأساسية وبذلك يتم : [2]

---

[1] عبد اللطيف بن نعوم ، المرجع السابق ، ص.ص 95-96.

[2] سمير محمد عبد الوهاب: الادارة المحلية والبلديات العربية، المنظمة العربية للإدارة، القاهرة 2007، ص 7.

1. السماح للمشروعات الخاصة بأداء الوظائف التي كانت حكرا سابقا على الحكومة.
2. التعاقد على الامداد أو إدارة الخدمات العامة أو التسهيلات.
3. تمويل برامج القطاع العام، من خلال السوق الرأسمالي والسماح للمنظمات الخاصة بالمشاركة.
4. نقل مسؤولية الامداد بالخدمات العامة من القطاع العام الى القطاع الخاص.

خامسا: الحكم المحلي بين الإيجابيات والسلبيات:

أ- إيجابيات الحكم المحلي

هناك العديد من الأهداف الأساسية لقيام وازدهار الحكم المحلي يمكن إجمالها في العناصر الآتية

- يعمل الحكم المحلي عل إدراك الاختلافات القائمة في طبيعة المشكلات والمصالح والحلول لهذه المشكلات من إقليم لآخر، فما يمثل أولوية بالنسبة لاهتمامات منطقة ما، قد لا يمثل نفس الأهمية بالنسبة لاهتمامات منطقة أخرى، بمعنى أن الحكم المحلي يعمل على توطيد العلاقة بين الجهاز الحكم وبين القضايا التي تهتم بالمواطنين[1] .

- يحقق الحكم المحلي تمثيلا للمجتمع المحلي في إدارة شؤونه، باعتبار أن صناع القرار منبثقين من الأهالي وأكثر إحساس بهم، وأكثر تقدير لهم، وأقدر على استقطاب تعاونهم واستشارة حماسهم وبالتالي فالحكم المحلي عبارة عن ترتيب تنظيمي يختصر القنوات الطويلة والمعقدة والمعيقة أحيانا والتي يتعين السير فيها لتوصيل أراء واحتياجات وتطلعات الجماهير الى صناع ال قرار[2].

---

[1] سمير محمد عبد الوهاب, المرجع نفسه ، ص 7.

[2] مصطفى محمود أبو بكر: الادارة المحلية الاسكندرية، الدار الجامعية 2005، ص 326.

- يوفر الحكم المحلي الفرصة للتدريب على ممارسة العمل السياسي أمام المواطنين، كما يتيح الفرصة لسرعة القرار والمبادرة والابتكار وتنمية فرص ظهور القيادات واتاحة الفرصة لتدريبها.

- زيادة المشاركة من قبل المجتمعات المحلية، والتي أصبحت قادرة على التأثير والضغط على الاجهزة الحكومية، مما أدى الى زيادة نصيب المجتمعات المحلية من الموازنات والموارد القومية.

- التقارب بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، بحيث أصبحت سياسات الحكومة أكثر استجابة لمطالبهم وأولوياته[1] .

ب – سلبيات الحكم المحلي:

بالرغم مما يحققه الحكم المحلي من مزايا عديدة، الا أن هناك من يشير الى مجموعة من السلبيات التي يمكن أن تترتب عليه من أهمها:

1. عدم المساواة فيما بين الاقاليم المختلفة، تبعا لاختلاف القدرات على مستوى المنظمات المحلية.
2. تعاني المجتمعات المحلية من قلة الموارد البشرية والاقتصادية والتكنولوجية التي تساعد على نجاح الحكومات المحلية، اضافة الى اتصافها بالجهل والفقر يؤدي الى خلق موقف خطير من السيطرة وود الكبت، لذلك فإن مدى فاعلية الحكومات المحلية يتحدد بمدى رضا الافراد عن احتياجاتهم الأساسية.
3. تقليل الكفاءة، بسبب تحجيم قدرة المجتمعات المحلية على تحقيق اقتصاديات واسعة النطاق في بعض المناطق.
4. ضعف المؤسسات التي تساعد المنظمات المحلية وتطور من قدراتها الادارية وضعف الروابط فيما بين هذه المنظمات والحكومة المركزية [2].

---

[1] مصطفى محمود أبو بكر, المرجع نفسه، ص 326.

[2] عبد اللطيف نعوم، المرجع السابق، ص 98.

المطلب الثالث: التفريق بين الادارة المحلية والحكم المحلي

إن المتتبع لأدبيات الحكم المحلي أو الادارة المحلية يرى مدى الجدل غير المبرر الذي أسهب فيه الفقهاء العرب للتمييز بين مصطلحي الادارة المحلية local administration والحكم المحلي local gouvernement ، فمنهم من اتجه الى وجود اختلافات جوهرية بينهما ، ومنهم من لم يرى ذلك ، واعتبروا أنها مصطلحات مترادفات ، وعلى الرغم من أن المراجع الاجنبية لا تتناول هذا الموضوع بشيء من الاهتمام والتحليل مثلما يفرد له الفقهاء العرب فصولا وشروطا طويلة ، ، الا أن القفز على ذلك لا يكون مرغوبا في الفكر القانوني العربي ، الامر الذي سيلجأ من خلال الباحثان الى تناول هذا الموضوع بإيجاز ، وذلك من خلال استعراض الآراء التالية :

أ – **الاتجاه الأول:** الذي يرى أن هناك فروقا بين الادارة المحلية والحكم المحلي ويستند أصحاب هذا الرأي الى أن الادارة المحلية تشير الى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الادارية يتم من خلاله توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية ، بينما يشير مصطلح الحكم المحلي الى اسلوب من اساليب اللامركزية السياسية يتم من خلاله توزيع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية ، بمعنى الادارة المحلية تعني بالجوانب التنفيذية ، بينما يعني الحكم المحلي بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية ، وينصرف المفهوم كما يشير **المطاوي** الى مظاهر الحكم التقليدية وهي التشريع والتنفيذ والقضاء ويرى أنه من المسلمات أن الادارة المحلية لا شأن لها بالتشريع ولا بالقضاء ولكن عملها ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية ويبدوا أن هذا الفريق يرى هذا التباين على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي (الادارة) و (الحكم) وعلى هذا الأساس فإن الحكم المحلي في هذا الاطار لا يوجد الا في الدول الفيدرالية في حين أن قطاع الادارة المحلية قد يوجد في الدول المركبة والبسيطة وهكذا نجد أن عامل التفريق بين المصطلحين هو العامل السياسي[1].

---

[1] محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص.ص 19-20.

ب- الاتجاه الثاني:

يرى ان نظام الادارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي ويرى أنصار هذا الرأي أن بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الادارية (الاقليمية) بتفويض الصلاحيات أو تحويلها اولا من الحكومة المركزية لممثليها في الاقاليم والمحافظات ثم تبدأ بتطبيق الادارة المحلية بعد ذلك وأنه في حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول الى حالة أفضل للامركزية الاقليمية ، ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب ، فإن ذلك مدعاة لتأمين حكم محلي ، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجالس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الادارة المحلية.

ج - الاتجاه الثالث:

يدعو الى عدم التفرقة بين مصطلحي الادارة المحلية والحكم المحلي بمعنى أن لهما مدلولا واحدا وأنهما يشيران الى أسلوب واحد من أساليب الادارة يتباين تطبيقه من دولة لأخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية .ويمكن تلخيص أهم الفوارق بين مفهوم الادارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي في النقاط التالية:

1. الحكم المحلي يطبق فقط الدول الاتحادية، بينما يمكن تطبيق الادارة المحلية في جميع الدول البسيطة والمركبة.
2. الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدول في حين أن الادارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الاداري، ولذلك فإن موضوع الحكم المحلي يدرس عادة في مادة القانون الدستوري في حين أن موضوع الادارة المحلية يدرس في مادة القانون الاداري[1].

[1] محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب, المرجع نفسه، ص.ص 20-21.

3. الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية يقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدول الاتحادية والدويلات الاعضاء، بينما يقتصر نظام الادارة المحلية على مجرد نقل مباشرة بعض الاختصاصات الادارية – وليس السياسة – من يد السلطات المركزية الى هيئات محلية.
4. الهيئات المحلية يتحدد اختصاصها بقانون يصدر عن البرلمان (اما بصورة عامة أو على سبيل الحصر) بينما الدستور الاتحادي في الدول المركبة هو الذي يحدد اختصاص الولايات.
5. الولايات في الدول الاتحادية لا تخضع لرقابة واشراف الدول الاتحادية، في حين أن الهيئات المحلية كما رأينا تخضع لرقابة واشراف الحكومة المركزية[1].

المطلب الرابع: اللامركزية

اللامركزية هي عبارة عن أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونا، وضمن هذا الإطار المفاهيمي العام لمصطلح اللامركزية يمكن التمييز بين نوعين من أنواع اللامركزية ذات الصلة بنظم الحكم المحلي وهي:

أ- **اللامركزية السياسية:** وهي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة ـــ التشريعية والتنفيذية و القضائية ــ بين الحكومات الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات والجمهوريات أو **"الكانتونات "** أو غيرها من الوحدات السياسية، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، وهذا الأسلوب يناسب الدول كبيرة الحجم وتلك التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات[2].

---

[1] الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص.ص 56-.57

[2] محمد محمود الطعامنة ، سمير محمد عبد الوهاب المرجع السابق ، ص.ص 14-15.

ب- **اللامركزية الادارية:** تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وادارة الموارد وتخصيصها من المركز الى الوحدات المحلية في الميدان، وبمعنى آخر فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية وقد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منها وفي جميع الحالات، تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه[1].

وأيضا تعرف اللامركزية طريقة من طرق التنظيم الاداري داخل الدولة الموحدة تتضمن توزيع السلطة الادارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لإشباع بعض الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية[2].

أولا: مفهوم اللامركزية الادارية

تقوم اللامركزية على أساس توزيع الوظيفة الادارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية، مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الاخيرة تعرف بالوصاية الادارية.

ففي نظام اللامركزية الادارية تتعدد الاشخاص المعنوية العامة في الدولة فإلى جانب شخصية الدولة التي تمثلها السلطة المركزية يوجد نوعان من الأشخاص اللامركزية هي الأشخاص المحلية والأشخاص المرفقية. [3]

واللامركزية الادارية جانبين : جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الادارية ، أما الجانب [4]

---

[1] محمد محمود الطعامنة ، سمير محمد عبد الوهاب, المرجع نفسه، ص 15.

[2] ناصر لباد ، القانون الاداري والتنظيم الإداري ، منشورات دحلب ، ص 61.

[3] ماجد راغب الحلو : القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة 2008، الاسكندرية ، ص 75

[4] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، دار الريحانة للكتاب، ص 75.

القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين الاجهزة المركزية والمحلية من جهة , ومن جهة بين الاجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية ، وهو من شأنه أن يقرب الادارة أكثر من الجمهور ، وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الادارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الاداري والنظام الفدرالي[1] .

ثانيا: تعريف اللامركزية الادارية

يقصد باللامركزية الادارية DECENTRALISATION توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية من العاصمة وبين الهيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية، فيقابل تركيز الوظائف الادارية توزيع هذه الوظائف في نظام اللامركزية الادارية.

وتعتبر بريطانيا الدولة الاولى في العالم التي طبقت أسلوب اللامركزية الادارية وتتمثل اللامركزية الاقليمية فيها بالمقاطعات والمدن الكبرى والمدن البلدية والمراكز الحضرية والريفية والأبرشيات.

- المقاطعات أو الأقاليم country وعددها 62 مقاطعة.
- المدن الكبرى country boroughوعددها 83 مدينة.
- المدن البلدية أو المتوسطةnunicipal borough وعددها 309
- المراكز الحضرية urban districts وعددها 572
- المراكز الريفية rural districtsوعددها 475
- الأبرشيات parishes وعددها 7300 [2].

---

[1] عمار بوضياف, المرجع نفسه، ص 15.

[2] محي الدين قيسي، مبادئ القانون الاداري العام ، منشورات الكلية الحقوقية، لبنان 2003، ص 24.

- ويمكن تعريف النظام الاداري اللامركزي ، بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الادارية في الدولة بين الادارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات ادارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس اقليمي جغرافي من ناحية ، وعلى أساس فني موضوعي ـــ مصلحي ـــ من ناحية أخرى, مع وجود رقابة وصائي ادارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية ، والدستورية والوطنية والادارية ، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وانجازها.

ثالثا: اللامركزية (المحلية)

تعرف اللامركزية الاقليمية بأنها تنظيم الجهاز الاداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الادارية على أساس اقليمي أو جغرافي ... وهذا يعني ، أن يتخصص في شؤون كل اقليم من أقاليم الدولة جهاز اداري يكون أكثر اتصالا بمجموعة الأفراد الذي يرتبطون بهذا الاقليم ، ويعمل على تحقيق المصالح العامة على المستوى المحلي وتلبية حاجات المجتمع المحلي باعتباره أكثر معرفة لاحتياجاته من الحكومة المركزية ... وتمارس الادارات اللامركزية الاقليمية اختصاصاتها في النطاق الاقليمي طبقا للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع عن طريق مجالس محلية تكون منتخبة في معظم الأحيان وتتمتع بسلطة التقرير المستقلة مع خضوعها لإشراف ورقابة الادارة المركزية من خلال الوصاية الادارية على النحو الذي سبق بيانه[1].

[1] عمار عوابدي : القانون الاداري النظام الاداري ، ط3 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005، ص ص 239-240

وتتميز المرافق التي تديرها الهيئات اللامركزية الاقليمية أو المحلية بأنها مرافق متنوعة وغير متجانسة لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم للمجتمع المحلي مثل: الخدمات الصحية، والتعليمية والمواصلات، والمياه، والاسكان، وحماية البيئة، وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات ضرورية وملحة لسكان الاقليم أو المدينة أو القرية.

ويختلف تنظيم الادارة اللامركزية على أساس اقليمي باختلاف النظام السياسي للدولة والنظام القانوني الذي يحكم الادارة المحلية في كل دولة والذي يحدد اختصاص وصلاحيات الهيئات المحلية.

فالإدارة المحلية في النظام البريطاني : تتميز بكونها الأقدم في نشأتها مقارنة الدول أخرى حيث تعتبر بريطانيا أقدم الدول في الأخذ بالإدارة المحلية في العالم ...كما تتميز من ناحية أخرى باتساع الاختصاصات الممنوحة لها والتي تختلف في الواحدة منها عن الأخرى حتى ولو كانت في مستوى واحد كما تتميز وأخيرا بتعدد مستويات الوحدات المحلية التي تشمل :الأقاليم , المدن , و المدن الكبرى و المدن لمتوسطة و المراكز الحضارية , و المراكز الريفية , و القرى الريفية الصغيرة (أو الأبرشيات), يضاف الى هذه المستويات مدينة (لندن) التي تخضع نظرا لأهميتها كعاصمة للدولة لنظام خاص من الحكم المحلي. والادارة المحلية في النظام الفرنسي: تتميز بوحدة البناء القانوني لهيئاتها وعمومية وشمولية اختصاصات هذه الهيئات، وفعالية الوصاية الادارية التي تمارسها الادارات المركزية عليها.

ويشمل التنظيم اللامركزي المحلي في فرنسا وحدتين أساسيتين هما: المحافظات والبلديات ... فالمحافظات (departement)تعتبر أوسع الوحدات الادارية المحلية و هي تلي الدولة في حجمها ... وبالرغم من تفاوت المحافظات الفرنسية في حجمها وعدد سكانها، الا أنها تخضع لنظام قانوني واحد يحكمها جميعا ... كما أن سلطتها التقريرية المنتخبة والمتمثلة[1]

[1] نواف كنعان : القانون الاداري ، ماهية القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، النشاط الاداري ط 1– دار الثقافة للنشر والتوزيع الاردن 2006 ، ص ص 172-173.

(بالمجلس العام) وسلطتها التنفيذية والمتمثلة (بالمحافظ)، لا تختلف اختصاصاتها من محافظة الى اخرى مهما تباينت هذه المحافظات في حجمها وعدد سكانها.

أما البلديات **(communes):** فهي عبارة عن وحدات محلية تعبر عن واقع اجتماعي واقتصادي وتاريخي وتخضع لنظام قانوني واحد رغم التفاوت الشديد بينهما في عدد السكان والموارد المالية حيث يوجد في كل بلدية سلطة تقرير منتخبة تتمثل في المجلس البلدي ((CONSIEL COMMUNAL وسلطة تنفيذية تتمثل في العمدة (LE MAIRE) الذي يمثل رئيس المجلس البلدي ... ولا يستثني من هذا النظام القانوني للإدارة المحلية في فرنسا سوى مدينة (باريس) التي تتمتع بوضع خاص باعتبارها عاصمة الدولة[1].

رابعا: الفدرالية و اللامركزية

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفيدرالي بالنظر لما يلي:

أ- **من حيث مجال الدراسة:** ان النظام اللامركزي يشكل صورة من صور التنظيم الاداري وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الاداري، بينما النظام الفيدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

ب- **من حيث نطاق المشاركة:** ان النظام الفيدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام هو "قانون المشاركة " ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الارادة العامة وذلك بتمكينها المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الامريكية (مجلس الشيوخ).

بينما الهيئات المحلية كصورة من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين ارادة الدولة بذات الوصف الأول [2].

---

[1] نواف كنعان, المرجع نفسه ، ص 174.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.ص 76-77.

ج- من حيث المنظومة القانونية: ان من آثار النظام الفيدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وان تعددت تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة.

د- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: ان توزيع الصلاحيات بين الدول المركزية والدول الأعضاء أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية وما يعد من شؤون الدولة المتحدة يتم عن طريق الدستور الاتحادي[1].

خامسا: الفدرالية والادارة الاقليمية

نتطرق في البداية الى تعريف الاقليم باعتباره المساحة التي تمارس فيه الدولة سلطاتها بما عليه من مواطنين وممتلكات.

ا- تعريف الاقليم:

هو الفضاء الخاضع لهيمنة الدولة والذي من خلاله تمارس سلطاتها عليه، وحدود الاقليم تشكل الوسيلة التي يحد بها الفضاء، كما أن الاقليم هو أداة لخلق التجانس السكاني من خلال تشاطر فضاء جماعي مشترك يضمن الأمن لهم لأن الحدود المرسومة تؤدي الى حماية السكان من أي اعتداء خارجي، والاقليم الخاص بالدولة لا يتشكل فقط من الاقليم لأراضي بل يتعداه الى المنطقة البحرية بشقيها العلوي والسفلي وأيضا الفضاء الجوي الذي يغطي كل من الاقليم الأرضي والبحري للدولة

ويعود مصطلح الاقليمية الى العلوم الطبيعية من خلال وصفها لسلوك الحيوان ومن هذا ارتبط مفهوم الاقليمية بمصالح السلوح الطبيعي فبالنسبة **لإدوار صوجا EDWARD SOJA**((1971فيعتبر الاقليمية ظاهرة مرتبطة بالتنظيم السياسي لفضاء معين يخضع الى سلطة محتلة[2].

---

[1] عمار بوضياف, المرجع نفسه ، ص 77.

[2] نواف كنعان, المرجع السابق, ص 75.

أما **إريك مارك IRIK MARK**(2002)، فيرى الاقليم على أساس كأنه معايير وهي:

1. -الشعور بالانتماء الى الفضاء.
2. الشعور بالخصوصية
3. ضرورة وجود تفاعل انساني داخل الفضاء

وهذه التعاريف تندرج ضمن التعريفات السلوكية للظاهرة الاقليمية والتي في أغلبها تركز على علاقات السلطة ومن يمارسها داخل الفضاء الاقليمي.

يجب لوجود الدولة أن يستقر الشعب على وجه الدوام في بقعة معينة من الأرض تسمى الاقليم ولا يمكن أن تقوم الدولة بدون إقليم تختص به وتكون له حدود واضحة ومن ثم فالقبائل الرحل مهما كانت روابطهم لا يمكن أن يؤسسوا دولة لأنهم لا يعيشون بصورة مستقرة ودائمة على الأرض محددة بل ينتقلون من مكان لآخر باستمرار فإقليم الدولة يشمل سطح الأرض وما يوجد فوقها من أنهار وبحيرات وخلجان وما يلاصقها من البحر الاقليمي ويشمل الطبقات الهوائية والجوية التي تعلو فوق الارض والماء.

الاقليم الأرضي وتحده حدود طبيعية كالجبال والبحار والأنهار أو صناعية كالأسوار المبنية والأسلاك الشائكة أو وهمية ولكنها منضبطة يسهل الرجوع اليها جغرافيا كخطوط الطول ودوائر العرض وقد يكون موحدا متصلا وقد يكون مجزأ تفصل بين أجزائه بحار كاليابان وبريطانيا أو جبال كما هو الحال في الاتحاد السوفياتي سابقا ويشمل الاقليم المائي في المسطحات المائية الواقعة في نطاق[1].

[1] عبد اللطيف بن نعوم، المرجع السابق، ص.ص 57-58.

أرض الدولة كالأنهار والبحيرات بالإضافة الى البحر الاقليمي وهو الجزء الساحلي ضف لشواطئ الدولة من البحار العامة، ويتمثل الاقليم الجوي في الفضاء الذي يعلو كالا من الاقليمين، الارضي و المائي للدولة دون التقيد بارتفاع معين، وتبدوا أهمية الأرض او الاقليم كعنصر من عناصر الدولة من الناحية القانونية في أنه يمثل الإطار الذي تمارس فيه حكومة الدولة سلطتها بلا منازع ويجب عليها ألا تتجاوزه.

ويمكن أن نجمل أهم الفروق بين الفدرالية (اللامركزية السياسية) والادارة الاقليمية (اللامركزية الادارية) فيما يلي:

- تعتبر الدول الأعضاء في الدول الفدرالية وحدات سياسية مستقلة ذاتيا بينما تعتبر المناطق ذات النظام اللامركزي مجرد أقسام أو وحدات ادارية تابعة للدولة الموحدة.
- لكل دولة من الدول الاعضاء في الاتحاد الفدرالي دستورها الخاص بها أي أنها تتمتع بتنظيم ذات واستقلال دستوري يختلف في مداه من دولة الى أخرى ولذلك تتعدد الدساتير في الدولة الفدرالية بتعدد الدول الأعضاء بينما لا يوجد في الدولة ذات النظام اللامركزي سوى دستورها[1].
- تشارك الدول الأعضاء في تكوين ادارة الدولة الفدرالية وفي ممارسة السلطات الاتحادية عن طريق تمثيلها بصورة متساوية في المجلس الأعلى بينما لا تشارك الوحدات المحلية في الدولة ذات النظام اللامركزي في ممارسة السلطة المركزية.

انتخاب أعضاء الهيئات المحلية من أهم أسس ومقومات اللامركزية الادارية الاقليمية بينما لا يتطلب النظام الفدرالي هذا الشرط بالنسبة للهيئات الادارية المحلية ضمن الدول الأعضاء، غير أنه يمكن للدول الفدرالية أن تأخذ بنظام اللامركزية الادارية الاقليمية في مجال الوظيفة الادارية ولا مانع قانوني من اجتماعها[1].

---

[1] عبد اللطيف بن نعوم، المرجع نفسه، ص 59.

- يتم توزيع الاختصاصات بين حكومات الأعضاء في الدولة الفدرالية حسب ما جاء في الدستور وتعديلها يتم بموافقة الدول الأعضاء أما في اللامركزية الادارية فلا يرجع فيها الى الدستور ولا الى الهيئات.
- تقوم السلطة المركزية بممارسة رقابة واسعة متعددة الوجوه على الهيئات اللامركزية حفاظا على وحدة الدولة القانونية والسياسية ووحدة الانماط والاساليب الوظيفة الإدارية تسيير المرافق و المشروعات العامة و المحلية ,لكن في النظام الفيديرالي تمارس الدول الأعضاء اختصاصاتها الممنوحة لها على وجه الحصر بموجب الدستور الاتحادي دون رقابة وإن كانت تظهر في حالة تنفيذ القوانين الإتحادية وتظهر عادة في صبغة قضائية من قبل المحكمة العليا الاتحادية التي تراقب دستورية القوانين[1].

[1] عبد اللطيف بن نعوم، المرجع نفسه، ص 59

الفصل الثاني:

مظاهر تطبيق الحوكمة المحلية في التسيير المحلي بالجزائر

تطرح في السنوات الأخيرة بالجزائر قضية تطبيق الحوكمة المحلية والنهوض بالإدارة المحلية وتحقيق العملية التنموية في التسيير المحلي بالجزائر، وذلك عن طريق الأخذ بمعايير الحكم الراشد من خلال التمكين وتوسيع قدرات المواطن وحريته في الاختيار ، حيث أن هذه المعايير والمؤشرات لا تتوافر إلا في ظل نظام حكم سليم للدولة ، يأخذ باعتبار حسن الادارة وجدية أسلوب الحكم القائم على أساس الحوار بين الحاكم والمحكومين ووجود آلية المراقبة والمساءلة الفعالة والسلمية لاتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الأفراد والمجتمع بالإضافة الى تخطي جميع التحديات التي تقف عقبة في طريق تحقيق حوكمة محلية ، من أجل تسيير المستوى المحلي والرقي به.

ويتناول هذا الفصل مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: تحديات تطبيق الحوكمة المحلية في الجزائر

في هذا المبحث سنعرض أهم التحديات القانونية والسياسية والاجتماعية التي يمكن عدها ضمن العراقيل التي تقف أمام الرقي بالأداء المحلي.

المطلب الأول: التحديات السياسية الادارية والقانونية

تتنوع وتتعدد الأسباب التي تشكل عقبة أمام تحقيق الأهداف التي أوجدت من أجلها الجماعات المحلية وعلى رأسها السعي لاستيعاب تطلعات وطموحات المواطن المحلي وإشباع حاجياته، فهذه الأسباب لا تقتصر على بعد بحد ذاته بل هي سياسية وادارية وقانونية.

أولا: المركزية الشديدة وعدم التفويض.

لقد أكدت الدراسات العملية أن القيادات الادارية في الأجهزة الادارية في معظم الدول النامية تمارس قدرا كبيرا من المركزية، مما يترتب عليه عدم رغبة هذه القيادات في تفويض الاختصاصات والصلاحيات للقيادات في الصف الثاني من السلم الاداري، وتبرز مظاهر هذه المركزية في كثرة الامضاءات والموافقات والشروحات التي تشترط لمصلحة الأعمال ونظاميها، ثم ضرورة عرض كل صغيرة وكبيرة على المدير، مما يؤدي الى سيطرة الروتين والروح البيروقراطية التي تقترن دائما بالمركزية الجامدة[1] .

[1] كنعان نواف سالم: القيادة الادارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (2009) ص.ص 143-144.

ويرجع بعض كتاب الادارة ظاهرة المركزية في الدول النامية الى رواسب سياسية واجتماعية خلفتها عهود السيطرة والاحتلال التي عاشتها هذه الدول وتركت مفاهيم ادارية لازالت هذه الدول تعاني منها.. ذلك أن أصحاب النفوذ في تلك العهود لجأوا الى استخدام سلطاتهم المركزية وعدم اشراك مرؤوسيهم في ممارسة مهامهم، هذا بالإضافة الى طغيان بعض المفاهيم القبلية والتقاليد الموروثة وشيوع الأمية وتفشي الجهل ونقص الكفاءات والخبرات المحلية، وغير ذلك من العوامل التي كانت مبررا للأخذ ... درجات المركزية الادارية.

أما بالنسبة لظاهرة عدم رغبة القيادات الادارية في الدول النامية، في تفويض السلطة، فإن مرد هذه الظاهرة يرجع الى عدة أسباب أهمها: الانقسامات الاجتماعية والسياسية والدينية والقومية التي تعود الى الارتباط الأسري أو الانتماء الحزبي أو الديني أو القومي، وكلاهما عوامل تجعل القيادات الادارية في هذه الدول تشعر بعدم الاطمئنان وتحجم بالتالي عن المبادرة والجرأة خوفا من إساءة التصرف ... وهذا يجعل تفويض السلطة من قبل هذه القيادات أمرا غير مرغوب فيه.

يضاف الى ما سبق أن نظرة مجتمعات الدول النامية للسلطة تختلف عن نظرة مجتمعات الدول المتقدمة... ففي حين ينظر الى السلطة في المجتمعات المتقدمة على أنها ظاهرة مصاحبة للمكانة أو المركز الذي يشغله الشخص وليس للشخص نفسه، نجد أن مجتمعات الدول النامية – ومنها الدول العربية – تنظر الى السلطة باعتبارها لصقة بصاحبها، وهذا يجعل تفويض السلطة أمرا غير مرغوب فيه طالما كان بإمكان صاحبها ويؤدي بالتالي الى المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات الادارية[1].

[1] كنعان نواف سالم, المرجع نفسه، ص 144.

ولقد حاولت الكثير من الدول النامية علاج ظاهرة المركزية الشديدة عن طريق بعض الاجراءات النظامية الخاصة بتغيير القوانين ومنح الادارات المحلية صلاحيات واختصاصات أكثر أو إصدار اللوائح الخاصة بتفويض السلطات في المنظمات الادارية ... الا أن هذه الاجراءات في تصورنا لا تعالج المشكلة معالجة جذرية وإن كانت تخفف من حدة المركزية، ذلك لأن المشكلة الرئيسية تكمن في سلوك القيادات الادارية وجنوحها نحو تركيز كل السلطات في يدها واحجامها من تفويض ، وذلك لأسباب قد تكون نابعة من الخلفية النفسية والاجتماعية لهذه القيادات.

ومن الوسائل الفعالة للحد من ظاهرة المركزية في الدول النامية تدريب القيادات الادارية في أجهزتها الادارية على تفويض السلطات للمرؤوسين باستخدام أساليب التدريب المناسبة كدراسة الحالات وتمثيل الأدوار ، وغيرها من الأساليب التي تبين أهمية التفويض ومزايا ومساوئ المركزية والاستئثار بالسلطة من خلال مواقف عملية من شأنها التأثير في السلوك الإداري لهذه القيادات وتوفير سبل الطمأنينة للمرؤوسين لتشجيعهم على قبول تفويض بعض السلطات ، وحسن استخدام الوقت الذي يعتبر عنصرا هاما ومؤثرا في التخفيف من حدة المركزية فضلا عما يترتب على اللامركزية الادارية من مزايا أهمها : توفير كوادر قيادية جديدة للمناصب العليا في المنظمة نتيجة لتمرس هذه الكوادر كل الاعمال المختلفة ، وتوفير وقت وجهد القيادات العليا للتفرغ للمهام والأعمال الاستراتيجية الهامة.

ثانيا: الوضع التنظيمي للأجهزة الادارية

تتسم الأجهزة الادارية في الدول النامية بسمات معينة تنعكس آثارها السلبية على القيادات الادارية في هذه الأجهزة وتحد من فعاليتها.. ومن أهم هذه السمات ما يلي:

- تعدد مستويات التنظيم وضيق نطاق التمكن للمدربين على مرؤوسيهم
- تشتت أقسام ووحدات التنظيم الاداري الواحد
- التكرار والازدواجية في اختصاصات وصلاحيات الأجهزة الإدارية.
- وجود التنظيمات غير الرسمية داخل الأجهزة الإدارية[1] .

[1] كنعان نواف سالم, المرجع نفسه, ص.ص 145-148.

ثالثا: ضعف العلاقة بين المواطن والإدارة

وتتجسد فيما يلي:

أ – **غياب الإعلام:** نلاحظ من خلال الواقع غياب الإعلام سواء من طرف التليفزيون، الراديو، الصحافة المكتوبة، ما جعل المواطن في معزل تام عن الإدارة، فكيف يمكن الحديث عن تنمية محلية إذا كان شخص يريد الاستثمار مع عدم توفره على بنك للمعلومات على مستوى الجماعات المحلية؟ ففي غياب كل هذه المعلومات يظل المستثمر والنشاط الاقتصادي بصفة عامة بأزمة كبيرة نظرا لعدم توفر المعلومات الملائمة في الوقت المناسب.

إن النشاط والحركية على المستوى المحلي تبرزه العلاقة بين الإدارة والمواطن ،خاصة الثقة المتبادلة بين المواطن والموظف ، فإذا كان المواطن يقضي مصالحه في الادارة ويجد التعامل مع الموظف عملية سهلة ، وتم الاطلاع على ملفه بكل شفافية ، وتعرف بالتالي على حقوقه ، فلا شك أن يساهم بفاعلية في بناء الجماعة المحلية التي ينتمي إليها ، غير أنه في الواقع نلاحظ العكس يحدث فيها ، فالمواطن غير مطلع على حقوقه ، ويجد الموظف دائما الأعذار للتهرب من تقديم المعلومات والقيام بتوجيهه ، كما تتعرض عملية الإعلام الى مشاكل أخرى مثل اللغة المعقدة بالنسبة للمواطن وعدم تحديد الشخص الذي يكلف بإعلام المواطن ، مما يجعل هذا الأخير لا يعرف بمن يمكنه الاتصال به ، كما تجدر الاشارة الى عامل الأمية كحاجز يعترض الاتصال الجيد بين الادارة والمواطن.

ب – **ضعف الخدمات:** إن الغرض من إنشاء أي إدارة هو خدمة المواطن، لكن ما نلاحظه في الجماعات المحلية هو إعتقاد أغلبهم أنهم بأدائهم للخدمة يسدون معروفا للمواطن دون الحديث عن غياب اللباقة عند أداء الخدمة، حتى المراكز المخصصة للاستقبال تعاني نقائص من جانب التجهيزات غير الملائمة، القاعات غير المكيفة، نقص الكراسي للجلوس ....، كما أن أعوان الاستقبال يفتقدون للتكوين الملائم[1].

---

[1]وفاء معاوي : (الحكم الراشد في الجزائر كآلية للتنمية المحلية في الجزائر) ، مذكرة ماجستير قسم العلوم السياسية كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة (2009-2010) ص.ص 96-97.

ج – نقص استعمال التقنيات الحديثة:

يلاحظ نقص كبير على مستوى الادارة المحلية باستخدام الوسائل الحديثة، بغرض تسيير الشؤون المحلية بكفاءة أكبر، فرغم إدخال الإعلام الآلي على مستوى معظم الجماعات المحلية، الا أن غياب التكوين من جهة وعدم استعداد الموظفين للعملية من جهة أخرى حال دون نجاح العملية وتهدف عملية إدراج الاعلام الآلي الى تسيير أكثر فعالية للشؤون المحلية، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، والحصول على المعلومات والإحصائيات في وقتها[1].

المطلب الثاني: التحديات الاقتصادية والاجتماعية

أولا: النمو الديمغرافي وعجز التنمية البشرية

النمو الديموغرافي:

يشير مصطلح النمو الديموغرافي الى الزيادة التي يمكن أن تحصل في التعداد السكاني في منطقة معينة نتيجة زيادة أعداد المواليد مقارنة بعدد الوفيات التي تحصل خلال فترة معينة من الزمن

هناك تزايد كبير في النمو السكاني في المغرب العربي بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة، وبالتالي هناك تحدي في توفير فرص العمل، وتحتل البطالة صدارة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها الكثير عموما والجزائر خاصة والتي تتزايد عاما بعد عام[2].

حيث تعدت 40 بالمئة منذ سنة 1997 وتصيب البطالة شريحة الشباب بشكل كبير خاصة حيث تشكل نسبة الشباب المراوحة أعمارهم بين 18 و 29 سنة بنسبة 83 بالمئة من العاطلين عن العمل[3].

---

[1] وفاء معاوي, المرجع نفسه ،ص97.

[2] عبد الغني اليعقوبي : البطالة في المغرب ، مجلة الحوار المتمدن ، عدد 139، ص 1.

[3] محمد سعدي : المرجع السابق ، ص 62.

وتؤدي البطالة الى آثار اجتماعية سلبية تنعكيس على سلوكيات أفراد المجتمع الجزائري، من خلال لجوء الفرد الى الأنحراف والسرقة والمخدرات وإحساسه بالقهر والظلم مما يؤدي الى العنف وارتكاب الأعمال الإجرامية، وهذا يعيق من تحقيق الحكم الراشد.

وهو ما يترافق مع عجز في التنمية البشرية، حيث تشهد الجزائر ارتفاعا كبير في نسبة الأمية، كما يشير تقرير التنمية الانسانية العربية بأن نسبة الأمية بين السكان تتراوح بين 26 بالمئة و 31 بالمئة، وهذا راجع الى مؤشرات التخلف فيما يحظى وضع التعليم، كمؤشرات حالة التعليم التي لا تزال دون مستوى المعدلات العالمية وتردي نوعية التعليم، بالإضافة الى اتساع الفجوة المعرفية من خلال عدم ملائمة السياسات العالمية والثقافية لاحتياجات التنمية واتساع الفجوة الرقمية وعدم الاهتمام بالتكنولوجيا مع ضعف واضح بالاهتمام بالبحث العلمي وانخفاض تمويلاته.

ثانيا: الفساد المالي والمنظومة البنكية الهشة

الفساد المالي:

هو عبارة عن مجموعة من المخلفات السلبية التي يرتكبها الفرد الموظف عند انجاز المعاملات المالية سواء ما يرتبط منها بالمصلحة العامة او بمصلحة المواطنين الذين يتعاملون مع المؤسسة.

تعتبر ظاهرة الفساد من بين التحديات التي انتشرت بكثرة في الدول المغاربية ومنها الجزائر، ولعل ما يفسر ذلك هو غياب آليات الرقابة أي غياب وضع آلية الرقابة المالية وغياب اجراءات عقابية وردعية، وكذا الرشوة والمحسوبية أي تفشي مظاهر الرشوة والمحسوبية الأمر الذي أدى الى حدوث الاختلاسات في كل القطاعات سواء كانت عامة أو خاصة[1].

[1] ليلى لعجال : (واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي) ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، (2009-2010) ص.ص 123-124.

احتلت الجزائر حسب تصنيف منظمة الشفافية للدول الأكثر فسادا سنة 2007 المرتبة التاسعة والتسعون (99)، أما سنة 2008 فاحتلت المرتبة الثالثة والتسعون (93)، وهذا يعني أن ظاهرة الفساد في الجزائر في تزايد مستمر وأنه ليس هناك تحسن في مدركات الفساد[1].

مما يعتبر مؤشر على عدم إعتماد آلية الشفافية في الأعمال الحكومية والإدارية والذي بدوره يعيق من أداء الفواعل غير الرسمية لممارسة دورها على أكمل وجه والذي بدوره يعيق تحقيق حكم راشد في الجزائر ويدعم الحكم الفاسد بالمنطقة.

مع غياب منظومة بنكية قوية وفعالة ومتوازنة تضمن تدفق الاستثمارات المحلية والأجنبية، من أجل النهوض بالقطاع الاقتصادي، والتخفيف من ظاهرة البطالة التي تمثل شبح مخيفا خاصة للفئة الشابة التي تمثل نسبة 75.4 بالمئة من الشعب[2].

ما ساهم في ظاهرة الغش الجبائي والتهرب الضريبي هو كل فعل مكلف للضريبة يهدف الى التخلص من دفعها باستعمال شتى الوسائل فالتهرب إذا هو عدم دفع الضريبة أصلا، أما الغش الجبائي فهو التحايل على إدارة الضرائب[3].

ثالثا: ضعف المشاركة المجتمعية

يكاد المواطن المحلي لا يمارس مهامه في رسم السياسة المحلية والمشاركة في إصدار واتخاذ القرارات في ظل ضعف آليات المشاركة، إذ تعتبر العملية الانتخابية المجال الوحيد الذي يشارك فيها المواطن في تسيير شؤونه المحلية وذلك باختيار نوابه، حتى أنه لا يمارسها بشكل جدي رغم أن النصوص القانونية جعلت الشعب مصدر كل سلطة، بالإضافة الى عدم تقبل الجماعات المحلية فكرة الرقابة من طرف المجتمع المدني بسبب افتقاره للخبرة في مجال الرقابة[4].

---

[1] ليلى لعجال, المرجع نفسه، ص.ص 124-126.

[2] عمراني كربوسة: _الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية القانونية والادارية جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف ، المرسوم بعنوان : (التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات)، يومي 17/16 ديسمبر 2008 ، ، ص 19.

[3] وفاء معاوي : المرجع السابق ، ص 94.

[4] أحلام خلوفي ، نصيرة خودير ،المرجع السابق ، ص 74.

المبحث الثاني: آليات تطبيق الحوكمة المحلية في الحكم المحلي بالجزائر.

نظرنا سابقا أن التحديات السياسية والادارية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية تؤدي الى فقدان الجماعات المحلية وزنها السياسي ودورها التنموي، وبالتالي تفشي ظاهرة الفساد خاصة في المجالس المنتخبة لذا وجب البحث عن السبل لإبراز هذه الأسس وتفعيلها، لكن ذلك لا يتحقق الا بتغيير البيئة المحيطة بتفعيل الرقابة (أولا) وتكريس الشفافية (ثانيا)، والعمل على تطوير وسائل المساءلة (ثالثا) [1] .

المطلب الأول: الرقابة

الرقابة هي الوظيفة الادارية الرابعة، وبها تكتمل حلقات العملية الادارية بمفهومها الشامل والرقابة في أبسط معانيها تشير على التحقق ما أن ما يحدث يطابق الخطط المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة وبالتالي فإنها ترمي الى التأكد من أن ما تم أو يتم مطابق كما أريد إتمامه [2].

أولا: تعريف الرقابة (défini Controling)

هناك العديد من التعاريف لمفهوم الرقابة نذكر منها ما يلي:

1- الرقابة هي تلك الوظيفة الادارية التي يتم من خلالها التأكد من الأداء يتماشى مع أهداف وخطط ومعايير المؤسسة[3] .

2- يمكن تعريف الرقابة بأنها المقارنة بين الأداء الفعلي للعمل الاداري وما هو مخطط له واتخاذ الاجراءات التصحيحية اللازمة في حالة الاختلاف بينهما وبذلك ترتبط الرقابة أساسا بقياس نتائج تنفيذ ما كان يجب تنفيذه [4].

---

[1] أحلام خلوفي, المرجع نفسه , ص 74.
[2] أسامة كامل، عبد الغني حامد: مقدمة في الادارة، مؤسسة لورد العالمية للشؤون الجامعية ،2006، ص 185.
[3] موسى قاسم القريوتي، علي خضر مبارك: أساسيات الادارة الحديثة، ط 3، الأردن 2006، ص 186.
[4] سامي جمال الدين: الادارة والتنظيم الاداري، مؤسسة جسور الدولية للنشر والتوزيع 2004، ص 282.

3- تعرف الرقابة بأنها العملية الادارية الفرعية التي بموجبها يتم التأكد من التنفيذ الفعلي مطابق لمعايير الخطط المرسومة، وحتى يتم التأكد من تلك المطابقة فمن الضروري أن تمارس العملية الرقابية منذ اللحظة الأولى للتنفيذ وتستمر أثناءه، وتمتد الى ما بعد انتهائه[1].

4- ويقول آخرون أن وظيفة الرقابة يأتي دورها بعد دور التخطيط ودور التنظيم والتنسيق، فالرقابة لا معنى لها الا في ظل منظمة سبق تحديد خطتها أو برنامجها الذي يتضمن الأهداف وهي تقوم على أساس تقييم الإنجازات والأعمال على ضوء أهداف لمنظمة التأكد من تحقق الأهداف ومدى انحراف الأعمال[2].

ثانيا: أهمية الرقابة

يمكن النظر الى الرقابة الادارية على النحو التالي:

أ – الأهمية النظرية:

ترجع أهمية دراسة هذه الخطوط لكونها عملية الى ما يلي:

1- ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولون في دورة العمل الكاملة والتي تبدأ بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والتنفيذ والمتابعة والتقييم[3].

2- يعتبر أحد العناصر الرئيسية الهامة للعملية الادارية.

3- كما تعتبر عملية مستمرة وملازمة لوظائف الادارة.

4- كما أنها تلعب دورا هاما وأساسيا لاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمنظمة.

5- وأيضا في تحديد كفاءة الادارة في تحقيق الأهداف والنتائج المنشودة[3].

---

[1] سعيد محمد المصري: التنظيم والادارة ، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة 1999، ص 231.
[2] حنا نصر الله: الادارة العامة المفاهيم والتطبيقات ، الاردن 2002 ،ص 263.
[3] زيد منير عبوي ، سامي محمد هشام حرم : مدخل الى الادارة العامة بين النظرية والتطبيق ط 1 ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، الأردن 2003 ، ص 176.

ب- الأهمية العملية:

ترجع أهمية الرقابة على الإدارة العامة من الناحية العملية لاعتبارات أهمها:

1- أن تعاظم دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى الى تطور وظائف الدولة وقيامها بدورها في العمليات التنموية الاقتصادية والاجتماعية الى جانب دورها التقليدي بالحفاظ على الأمن والدفاع وتحقيق العدالة بين المواطنين.

2- إن إتساع نشاط الإدارة العامة وزيادة حجمها وتعقد أعمالها و إزدياد عدد موظفيها كل ذلك يستدعي مراقبة هذه النشاطات والأعمال والتأكد من أنها تسير وفقا للخطط الموضوعة لها.

3- التأكد من حسن إستخدام الموارد المحددة من أموال وموارد ولوازم وأجهزة ضرورية، وموارد بشرية والتصرف وفقا للخطة المقررة في الحدود المرسومة لها.

4- تحقيق الوفر المادي في تكلفة التنفيذ والحد من الإسراف الذي لا مبرر له في الإمكانيات حيث تخصص لأغراض الأداء[1].

ثالثا: أهداف الرقابة

تهدف الرقابة الى تحقيق أهداف حيوية للمنظمة كالتالي:

1- التأكد من التزام كافة الوحدات في المنظمة بالأهداف والمعايير المحددة في الخطة[2].

2- الكشف عن الانحرافات قبل وقوعها واستفحالها.

3- تحديد المعوقات والأسباب التي أدت الى الانحرافات.

4- تقديم المشورة والنصح للمسؤولين لتفادي وقوع المشاكل أثناء تنفيذ الخطط.

5- اقتراح السبل والإجراءات التصحيحية لتفادي الانحرافات مستقبلا وتحسين فاعلية الخطط [2].

---

[1] زيد منير عبوي, المرجع نفسه ، ص 176.
[2] حنا نصر الله ، المرجع السابق، ص 266.

المطلب الثاني: الشفافية

تعني الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المباشرة. [1]

أولا: تعريف الشفافية

ويقصد بها مجموع السلوكيات والأداءات والآليات الدالة على الشفافية التي تقوم بها الإدارة الأكاديمية داخل وخارج المؤسسة والتي تتضمن الكشف المقصود عن المعلومات التشاركية في صناعة القرارات ووضوح السياسات والتشريعات مما يسهم في القضاء على الفساد وبناء أنظمة النزاهة والعدالة وكما تم تحديدها في أداء الدراسة [2].

أو تعني ببساطة شديدة توفير المعلومات اللازمة ووضوحها وتداولها عبر جميع وسائل الاعلام المقروءة والمكتوبة والمسموعة والتصرف بطريقة مكشوفة وعلنية.

ويستنتج من هذه التعريفات أن الشفافية تتضمن وضوح التشريعات ودقة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات وإتباع تعليمات وممارسة ادارية واضحة وسهلة للوصول الى اتخاذ قرارات على درجة كبيرة بين الموضوعية والدقة والوضوح[3].

ثانيا: أهمية الشفافية

- تحقيق المصلحة العامة.
- المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة.
- توفير النجاح والاستمرارية لأية منظمة تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله.
- تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها.
- إنعاش السوق المالي.
- إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية [4].

---

[1] حنا نصر الله, المرجع نفسه، ص 266.
[2] سعيد علي الراشدي : الادارة بالشفافية ، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع ، الاردن، 2002 ، ص 15.
[3] أحمد فتحي أبو كريم ، الشفافية في الادارة الأكاديمية ، ط1 ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن، 2009، ص 45.
[4] سعيد علي الراشدي، المرجع السابق، ص 16.

- دور الشفافية في تنمية الخصخصة.
- تعمل على تمكين القرارات الصادرة من المعنيين الداخليين والخارجيين في المؤسسة.
- تعمل على تمكين المعنيين للتأثير على القرارات المتعلقة بهم وبها أثر على حياتهم.
- تعمل على تلبية حقوق العامة في الفهم والمعرفة من خلال مشاركتهم في المعلومات.
- تقدم المساعدة في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية وتسمح بتوعية المواطن واطلاعه على الخيارات.
- تعمل الشفافية على تحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمان نجاحها والوصول الى ما يعرف بالنظام المفتوح وهي آلية للوصول لحكومة مفتوحة وحق المساءلة إذ أن العديد من القوانين تؤكد حق المواطن في مراقبة وفهم وتقييم القرارات المتخذة من قبل المسؤولين وهذا الحق لا يتحقق إلا إذا كانت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة متوفرة.
- تعمل الشفافية على تحقيق ترابط المنظمة حيث تتم مخاطبة جميع المستويات الادارية والتنفيذية وإحداث التكامل بين أهدافها.
- تعمل الشفافية على إشاعة النظم وتصميم الانضباط بطريقة غير مباشرة، وكذلك تعمل الشفافية على امتداد التأثير الى جوانب أخرى مثل الحرص والدقة والإنجاز والحسم[1].

ثالثا: فوائد الشفافية

يترتب على تطبيق مفهوم الشفافية العديد من الأثار الايجابية على إتخاذ القرارات الفردية وعلى التنظيمات الادارية، وهذه الفوائد تبدو لنا كما يلي:

1- تقليل الصلاحيات الواسعة في عملية إتخاذ القرارات وذلك لتخفيف درجة المركزية كما يجب العمل على تشجيع المبادرات الشخصية ضمن قواعد العمل وأنظمته والعمل على ضرورة توفير الفرص لتنمية المهارات والقدرات المتوفرة لدى الأفراد العاملين[2].

---

[1] سعيد علي الراشدي, المرجع نفسه ، ص 104.
[2] أحمد فتحي أبو كريم، المرجع السابق، ص.ص 103-104.

2- ترسيخ قيم التعاون وتضافر الجهود ووضوح النتائج، حيث يتم المحاسبة على التجاوزات بشكل جماعي من خلال اتخاذ قرارات جماعية.

3-العمل على اختيار القيادات الادارية ذات القدرة على أخذ القرارات النزيهة والأمانة والموضوعية والانتماء والولاء للمنظمة وللصالح العام، كما يتم من خلال اتخاذ قرارات مناسبة على إظهار نقاط الضعف والقوة وتحديد الانحرافات والعمل على تصحيحها الأمر الذي يعني المزيد من الشفافية في بيئات العمل.

المطلب الثالث: المساءلة

تعد المساءلة من أهم الآليات التي تقوم عليها الحوكمة المحلية لأنها تترجم جميع الآليات التي سبق ذكرها أي أن مشاركة القوة المجتمعة والشفافية في تسيير الشأن العام المحلي لا يمكن وجودها الا في ظل قدرتها على محاسبة المجالس المحلية المنتخبة حول نوعية الخدمات التي تقدمها ومدى التزام القيام بواجباتها.

ونظرا لأهمية هذا العنصر يجب دراسته من جميع الجوانب، لهذا سنقدم تعريف جامع للمساءلة أولا ثم نتطرق الى الأنواع الموجودة في الادارة المحلية ثانيا وأخيرا نذكر أهمية المساءلة كهدف لإرساء معالم الحوكمة المحلية ثالثا[1].

أولا: مفهوم المساءلة

تعرف المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية إستخدام صلاحياتهم وواجباتهم والأخذ بالانتقادات الموجهة إليهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش، إذ يجب على صناع القرار في الحوكمة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني تحمل المسؤولية أمام الجمهور العام[2].

---

[1] سعيد علي الراشدي ، المرجع السابق، ص.ص 17-18.

[2] نصيرة خودير، خلوفي أحلام، المرجع السابق، ص 39.

يقصد بالمساءلة أيضا تحمل النتائج المترتبة عن اتخاذ القرار وإتاحة الفرصة في استجواب المسؤولين عن تصرفاتهم، وتأخذ المساءلة أشكالا جزائية وأخرى قانونية، فقط تكون مجرد نقاش واستفسار عن حيثيات الموضوع للحصول على نتيجة معينة بسبب سلوك معين.

وغالبا ما تحتاج هذه المساءلة الى إطار قانوني، يدعم هذا الموقف ويجعل منها دولة قانون، ولهذا يكون كل فرد مسؤولا في المنظومة الإدارية ابتداءا من المرؤوس الذي يتصرف من تلقاء نفسه الى غاية الرئيس الذي يكون على دراية بالأعمال الغير مشروعة.

ويتم الحكم على هذه المساءلة من خلال معايير واضحة ومعلنة، وبتقديم حساب عن الممارسات الوحدات الإقليمية للتأكد من توافق الأنشطة وتلائم الأهداف المراد تحقيقها.

ثانيا: أنواع المساءلة

تظهر المساءلة في عدة صور بالرجوع الى القوانين المختلفة، إذ يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ- المساءلة الرسمية:

تقوم بالمساءلة الرسمية السلطات الثلاث في الدولة، فالسلطة التشريعية تسن القوانين، السلطة التنفيذية تسير العمل الاداري وتتأكد من مدى مشروعيته, والسلطة القضائية توجه التهم للموظفين.

إذ تعتبر المساءلة هنا في مبدأ المشروعية كقاعدة ضرورية تستند إليها التصرفات الناتجة عن الإدارة ، بحيث يجب ان يكون العمل الإداري مطابقا للقواعد القانونية المعمول بها ، وإذا كان الجهاز القضائي نزيها وفعالا ومستقلا يعمل بمقتضى مبادئ أخلاقية وقواعد سلوكية فهو بذلك يعزز من نظم المساءلة في أداء الإدارة ، واستقلالية القضاء عن تأثير وتدخل السلطة التنفيذية يعد أمرا ضروريا لتمكين هذا الجهاز من ممارسة دوره الرئيسي في ضمان سيادة القانون وتطبيقه على الجميع، وذلك يجب أن يظهر في الدعاوي التي يرفعها المواطن فتتابع الجماعات المحلية جزائيا وفقا للقانون[1].

[1] نصيرة خودير، خلوفي أحلام، المرجع نفسه، ص 40.

ب – المساءلة الغير الرسمية

تتمثل المساءلة الغير الرسمية في مساءلة الادارة المحلية من طرف المؤسسات غير الحكومية كالأحزاب السياسية والجمعيات وكذا الرأي العام، وهي في الحقيقة تتقاطع الى حد كبير مع مشاركة المجتمعية والشفافية لأنها تقوم أساسا على تفعيل دور المواطن في المجالس المنتخبة، وهذا يتم إشراكهم أو إشراك ممثليهم في وضع التصورات و الاقتراحات حول موضوع الفساد مثلا، وبالتالي فإنه من اللازم إطلاع النواب على الحقائق ومناقشة السياسات وإبراز أوجه قصور الإدارة.

ثالثا: أهمية المساءلة

تعتبر المساءلة من الآليات المهمة في المجالس المنتخبة الفعالة لمحاربة الفساد لأنها تدعم وجود الوعي السياسي للموظفين المحليين وترفع من نسبة الديمقراطية وتعمل على تجسيد الحوكمة المحلية، فقد تم إثبات العلاقة بين الديمقراطية ومكافحة الفساد، بحيث كلما ازدادت الديمقراطية كلما ارتفع الاهتمام بمكافحة الفساد.

كما تدعم المساءلة حقوق الإنسان بحيث يحق للناس إخضاع الحكام للمحاسبة دون الخوف من ضياع الحقوق العامة إذ جاءت المساءلة لتعزيز الرشادة في الحكم المحلي وتترجم عن استعداد الادارة المحلية في الجزائر للسير في مثل هذا الأمر بالإضافة الى أن المساءلة تضفي الشرعية والمصداقية عن أعمال المجالس المحلية المنتخبة، وبالتالي تزيد من ولاء المواطنين للدولة والوحدات المحلية[1].

[1] نصيرة خودير، خلوفي أحلام، المرجع نفسه، ص 41.

خاتمة

يحظى موضوع الحوكمة المحلية أو الحكم الراشد المحلي بنصيب كبير من اهتمام الخبراء والباحثين على جميع المستويات، لما يتمتع به من مكانة علمية كإطار فكري من شأنه العمل على تحقيق الأهداف المراد تحقيقها من طرف الدولة للنهوض بالتنمية والتحكم في الظروف الاجتماعية.

فتعدد تعاريف هذا المصطلح يعود إلى اختلاف العوامل والظروف بين الدول المتقدمة والدول النامية، وحسب تركيز كل منظمة واختصاصها على مؤشرات الحوكمة.

إذا الحكم المحلي يحتاج إلى توسيع خيارات المجتمع على المستوى المحلي من خلال إشراك منظمات المجتمع المحلي المدني ومختلف الجمعيات والقطاع الخاص المتمثل في المستثمرين كفواعل رئيسية للنهوض بالإدارة المحلية نحو التنمية.

لكن ما نلاحظه على الإدارة المحلية في الجزائر، تعاني ضعفا بالغا سواء من الناحية البشرية أو المادية، فلا وجود لموارد بشرية ذو كفاءة، بالإضافة إلى الفساد الذي أصبح عائق أمام تحقيق أية إصلاحات في أي مجال كان، رغم الصلاحيات الممنوحة لها في ظل التركيز على النظام اللامركزي من أجل تحقيق حكم راشد محلي.

كما أن عدم التكريس الحقيقي لسياسة اللامركزية في الجزائر أدى بتقليص الحكم المحلي، وبالتالي تقييد استقلالية المبادرات للبرامج والمشاريع.

إذ لابد من انتهاج حكومة محلية في الجزائر تساهم في دعم المواطنة والديمقراطية التشاركية المحلية، وتعتبر كمدخل تنموي يقوي مساهمة كل الفواعل، وهي بذلك قضية مجتمعية تحتاج إلى مشاركة فعلية لمواجهة كافة القضايا.

وبناء على ما تم عرضه يمكن الخروج بمجموعة من النتائج كالتالي:

-الإصغاء لكل المبادرات التي تخص مشاريع محلية تسند إقحام مختلف شرائح المجتمع الفاعلة والفعالة.

-الانتقال بالجماعات المحلية من أداة في يد الدولة لإنجاز المخططات والمشاريع التنموية الى نموذج الجماعات المحلية الصانعة لقرارها.

- ضرورة تبني نموذج الحكومة الإلكترونية وذلك بتوطين التكنولوجيا الحديثة ونظم المعلومات والقيام بدورات تدريبية للمستخدمين للارتقاء بأدائهم.

- دعم التنسيق بين القطاع الخاص والمجتمع المدني في إطار الشراكة المحلية.

- فتح المجال لتنظيمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في الشراكة مع كل البلديات والولايات.

- نشر قيم الرقابة والشفافية والمسائلة كأليات ضرورية لتقديم خدمات أفضل وأسرع وتطوير والرقي للحوكمة المحلية في التسيير المحلي بالجزائر.

قائمة المراجع

أ-الكتب:

أ. الخلايلة محمد علي: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن، بريطانيا، فرنسا ومصر، ط1,دار الثقافة، الأردن, 2009.

ب. الطعامنة محمد محمود وعبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية الإدارية,2005.

ج. الصغير بعلي محمد، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، عنابة 2004.

د. الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات حلب.

ه. القيسي محي الدين,مبادئ القانون الإداري العام, منشورات كلية الحقوق,لبنان,2003.

و. القريوتي موسى قاسم ومبارك علي خضر، أساسيات الإدارة الحديثة' ط3, الأردن, 2006

ز. المصري سعيد محمد، التنظيم و الإدارة (مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة) , 1999.

ح. الراشدي سعيد علي,الإدارة بالشفافية,دار كنوز المعرفة, الإردن 2002.

ط. أبو بكر مصطفى محمود، الإدارة المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية, 2005

ي. أبو كريم أحمد فتحي، الشفافية في الإدارة الأكاديمية، ط1, دار الحامد، الأردن,2005

ك. أسامة كامل و حامد عبد الغني ،مقدمة في الإدارة ، مؤسسة لورد العالمية للشؤون الجامعية ،2006 .

ل. بوضياف عمار، الوجيزة، القانون الإداري، دار الريحانة للكتاب.

م. بن عبد الله البسام بسام، الحوكمة في القطاع العام, 2016.

ن. زيد منير عبوي وحرم سامي محمد هشام، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ط1, دار الشروق، الأردن, 2003.

س.كنعان نواف، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري للنشاط الإداري، ط1, دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن, 2006.

ع. كنعان نواف سالم، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان, 2009.

ف.لباد ناصر، القانون لإداري، التنظيم الإداري، منشورات حلب،د س ن.

ص. محمود منال طلعت، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، ط1, المكتب الجامعي الحديث, 2012.

ق. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة جسور الدولية للنشر والتوزيع, 2004.
ر. عبد الوهاب سمير محمد، الإدارة المحلية و البلديات العربية' المنظمة العربية، القاهرة, 2007.
ش.عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، ط3, ديوان مطبوعات بجامعة, 2005.

ب-المجلات والدوريات:

أ. اليعقوبي عبد الغني، البطالة في المغرب، مجلة الحوار المتمدن، العدد 139, 2005.
ب. بشير شايب، مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي والفرق بينهما، المجلة الإفريقية للعلوم، العدد 1 مارس 2013.

ج- المداخلات العلمية:

أ. عمراني كربوسة، الحكم الراشد و مستقبل التنمية في الجزائر، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الذي نظمته كلية القانونية والإدارية، جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، المرسوم بعنوان: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، واقع وتحديات، يومي 17/16 ديسمبر 2008.

د- المذكرات والأطروحات الجامعية:

أ. بن نعوم عبد اللطيف، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية – حالة الجزائر- مذكرة ماجيستر في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة مصطفى اسطمبولي، معسكر, 2016/2015.
ب. بن عبد العزيز خيرة، دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة 2007/2006.
ج. ورشافي شهيناز، الحكم الراشد ومتطلبان أحكام الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجيستر في العلوم السياسية، جامعة بسكرة, 2015/2014.
د. لعجال ليلى، واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي، مذكرة ماجيستر في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة, 2010/2009.
ه. سعدي محمد، متطلبات الحكومة المحلية الجيدة في الجزائر، مذكرة ماجيستر في العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة, 2017/2016.
و. عثمان فوزية، دور الحكم الراشد في ترقية حقوق الإنسان، مذكرة ماجيستر في القانون العام، جامعة فرحات عباس، سطيف 2010/2009.

ز. شواكي خضرة، الحكومة المحلية ودورها ف ترشيد النفقات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة البيض, 2018/2017.
ح. خودير نصيرة وخلوفي أحلام، الحكومة المحلية (أسس ومعلومات)، مذكرة ماستر في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية, 2013/2012.

ه- النصوص القانونية

أ. القانون رقم 438/96, مؤرخ في 7 ديسمبر، ج، ر، ج، ج ع 76 (سنة 1996)، معدل ومتمم بالقانون رقم 03/02, مؤرخ في 10 أفريل 2002, ج، ج، ج، ع الصادر في أفريل، ومتمم بالقانون رقم 19/08, المؤرخ في 15 نوفمبر 2008,ج، ج ج ع 16 لسنة 2008.

الفهرس

I. الإهداء

II. الشكر والتقدير.

III. مقدمة.....2-7

IV. المحتوى

الفصل الأول: التأصيل المعرفي والنظري للحكومة المحلية والحكم المحلي.9-45

- **المبحث الأول:** الإطار النظري للحكومة المحلية.....9-21

- **المطلب الأول:** مفهوم الحكومة المحلية.....9-10
- **المطلب الثاني:** تعريف الحكومة المحلية.....10-16

✓ **أولا:** إشكالات تعريف الحكومة المحلية.

أ- إشكالية الترجمة.

ب- إشكالية النموذج.

✓ **ثانيا:** صياغة تعريف للحكومة – الحكم الراشد –

أ- تعريف الحكم.

ب-تعريف الحكومة – الحكم الراشد –

✓ **ثالثا:** التعريفات التي قدمتها المؤسسات الدولية.

أ- تعريف المشاركين في المؤتمر الوطني .

ب- تعريف المجلس الأوروبي.

✓ **رابعا:** التعريفات الأكاديمية.

أ- تعريف كوفي عنان.

ب-تعريف جون فيليب ليسارشي.

ت-تعريف ماركو رنجيون وفيوليت.

- **المطلب الثالث:** نشأة الحكومة المحلية.....17-18
- **المطلب الرابع:** فواعل الحكومة المحلية.....19-21

✓ **أولا:** الحكومة.
✓ **ثانيا:** المجتمع المدني.
✓ **ثالثا:** القطاع الخاص.
○ **المبحث الثاني:** الإدارة والحكم المحلي.....22-45
• **المطلب الأول:** مفهوم الإدارة المحلية.....22-26
✓ **أولا:** تعريف الإدارة المحلية.
✓ **ثانيا:** الأسس التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.
أ- الديمقراطية.
ب-اللامركزية.
✓ **ثالثا:** أهداف الإدارة المحلية.
✓ **رابعا:** فلسفة الإدارة المحلية.
• **المطلب الثاني:** مفهوم الحكم المحلي.....26-33
✓ **أولا:** تعريف الحكم المحلي.
✓ **ثانيا:** التطور التاريخي لمفهوم الحكم المحلي.
✓ **ثالثا:** أسباب الاعتماد على الحكم المحلي.
أ- أسباب إدارية.
ب-أسباب اجتماعية و سياسية.
ت- أسباب اقتصادية.
✓ **رابعا:** اللامركزية ركن من أركان الحكم المحلي.
أ- اللامركزية السياسية.
ب-اللامركزية الإدارية.
ت-اللامركزية المالية.

ث-اللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق.

✓ **خامسا:** الحكم المحلي بين الإيجابيات والسلبيات.

أ- إيجابيات الحكم المحلي.

ب-سلبيات الحكم المحلي.

- **المطلب الثالث:** التعريف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.....34-36
  - ✓ **أولا:** الاتجاه الأول.
  - ✓ **ثانيا:** الاتجاه الثاني.
  - ✓ **ثالثا:** الاتجاه الثالث.
- **المطلب الرابع:** اللامركزية.....36-45
  - ✓ **أولا:** مفهوم اللامركزية الإدارية.
  - ✓ **ثانيا:** تعريف اللامركزية الإدارية.
  - ✓ **ثالثا:** اللامركزية الإقليمية (أو المحلية).
  - ✓ **رابعا:** الفدرالية و اللامركزية.
  - ✓ **خامسا:** الفدرالية و الإدارة الإقليمية .

الفصل الثاني: مظاهر تطبيق الحكومة المحلية في التسيير المحلي بالجزائر...47-61

- **المبحث الأول:** تحديات تطبيق الحكومة المحلية في الجزائر.....47-53
- **المطلب الأول:** التحديات السياسية والإدارية والقانونية.....47-51
  - ✓ **أولا:** المركزية الشديدة وعدم التفويض.
  - ✓ **ثانيا:** الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية.
  - ✓ **ثالثا:** ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن.

أ- غياب الإعلام.

ب-ضعف الخدمات.

ت-نقص استعمال التقنيات الحديثة.

- **المطلب الثاني:** التحديات الاقتصادية والاجتماعية.....51-54
  - ✓ **أولا:** النمو الديمغرافي وعجز التنمية البشرية.
  - ✓ **ثانيا:** الفساد المالي والمنظومة البنكية الهشة.
  - ✓ **ثالثا:** ضعف المشاركة المجتمعية.
- **المبحث الثاني:** آليات تطبيق الحكومة المحلية في الحكم المحلي بالجزائر.....54-61
- **المطلب الأول:** الرقابة.....54-57
  - ✓ **أولا:** تعريف الرقابة.
  - ✓ **ثانيا:** أهمية الرقابة.

أ- الأهمية النظرية.

ب-الأهمية العملية.

  - ✓ **ثالثا:** أهداف الرقابة.
- **المطلب الثاني:** الشفافية.....57-59
  - ✓ **أولا:** تعريف الشفافية.
  - ✓ **ثانيا:** أهمية الشفافية.
  - ✓ **ثالثا:** فوائد الشفافية.
- **المطلب الثالث:** المسائلة.....59-61
  - ✓ **أولا:** مفهوم المسائلة.
  - ✓ **ثانيا:** أنواع المسائلة.
  - ✓ **ثالثا:** أهمية المسائلة.

❖ الخاتمة.....61-64

ملخص الدراسة:

انتهت الدراسة بأنه لتجسيد الحكومة المحلية لابد من نظام سياسي يؤمن بديمقراطية مؤسساته، ومنح السلطات المحلية الصلاحيات الكاملة والاستقلالية الحقيقية. ووجوب تخلي النظام السياسي عن نمط التسيير الاستبدادي والشمولي.

كما يجب على السلطة المركزية، وعن نية صادقة وعزيمة قوية، القيام بتوفير وتهيئة المناخ المناسب، الذي جعل من الجماعات المحلية شريكا فاعلا وفعالا (نصا وعملا).

ضرورة تشجيع الشراكة المحلية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، لما للمنظمات المحلية من أدوار مهمة في المجتمع المحلي، ما يؤهلها لنشر قيم الشفافية والمحاسبة وتعزيز تأثير المواطن على السياسات المحلية.

The study concludes that must be a political system that believes in the democracy of its institutions to embody the local government, and gives the local authorities the full powers and the real independence. In addition, the political system must abandon the authoritarian and totalitarian style of governance.

The central authority, with sincere intent and determination, must provide and create the right environment, which will make the local communities an active and an effective partner (text and action).

The need to encourage the local community with the civil society and the private sectors, because the marginalized organizations have important roles in the local community, enabling them to spread the values of transparency and accountability and enhance the citizen's influence on local policie