المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت

معهد العلوم القانونية والإدارية

قسم العلوم السياسية

الولايات المنتدبة كآلية لتقريب الإدارة من المواطن - دراسة حالة تقرت - من 2015 إلى 2018

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

التخصص:إدارة وجماعات محلية

من إعداد الطلبة:إشراف الأستاذ:

1- عبد النور عيساني. أ/ سمير قلاع الضروس

2- إبراهيم كاضي.

جدول المناقشة:

الدكتور أيوب دهقاني	رئيسا
الأستاذ محمد رضا سلطاني	عضوا مناقشا
الأستاذ سمير قلاع الضروس	مشرفا ومقررا

السنة الأكاديمية: 2018/2017

بسم الله الرحمن الرحيم

"اقرأ باسم ربك الذي خلق (1) خلق الإنسان من علق (2)اقرأ وربّك الأكرم (3) الذي علّم بالقلم (4) علم الإنسان مالم يعلم (5).." سورة العلق.

قال تعالى: "يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات....." سورةالمجادلة الآية (11).

قال تعالى: "يؤتي الحكمة من يشاء ومن يؤتى الحكمة فقد أوتي خيرا كثير"سورة البقرة الآية(269).

قال تعالى:" وقل ربي زدني علما...." سورة طه الآية(114).

شكر وعرفان

ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي بإتمام هذا العمل، وعلى ما منحته لي من صحة وقدرة على تخطي الصعاب وتذليل العقبات.

نخص بالشكروالتقدير إلى أستاذنا الفاضل الأستاذ "سمير قلاع الضروس" على إشرافه لنا على هذه المذكرة، وعلى ما لقيناه منه من رحابة صدر وطول صبر وأريحية، فله منّا أصدق التحيات وأنبلها على ما قدمه لنا من توجيهات دقيقة وما أسداه لنا من نصائح ثمينة.

إلى الشموع التي تحترق لتنير درب العلم، إلى كل من علمنا حرفاً وكان لنا عوناً في كل مسارنا التعليمي، إلى كل أساتذتنا الكرام.

وإلى كل الطاقم الإداري لقسم العلوم السياسية المركز الجامعي تيسمسيلت خاصة رئيس القسم السابق مرسي مشري ورئيسه الحالي نش حمزة.

إهداء

إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها والتي غمرتني بعطفها وحنانها، وأنارت درب حياتي بحبها إلى التي هي أحق الناس بصحبتي، إلى الرائعة التي لم يصفها حكيم ولا شاعر، صاحبة القلب المحب الطاهر، إلى التي دفعتني إلى النجاح عندما يئست من الفشل والتي أعطت لذاتي وجودًا ولنفسي غاية.

والدتي "عائشة" حفظها الله.

إلى الذي عندما احتضنَت يداه يدي سلمته أمري، وحين قررت أن أمشي كان دربي، إلى الذي زرع في قلبي الحب وسقاني من بحر الأخلاق وعلمني أن الحياة كفاح يليه نجاح، إلى الذي تعلمت على يده أن الحياة بركان حماسة لا تنبت على قمته أعشاب التردد، إلى الشخص الذي أنظر إليه فيطمئن قلبي.

والدي البروفيسور "عيساني امحمد" حفظه الله.

إلى كبير عائلة عيساني جدي "محمد" أطال الله في عمره.

إلى من عشت وتربيت معهم، سندي في هذه الحياة إخوتي.

إلى من تحمل همي وتسأل عني ولا تمل مني....

إلى كل العائلة.

إلى كل الأصدقاء.

إلى كل أساتذتي الذين تشرفت بالدراسة على أيديهم من الابتدائي إلى الجامعة.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

عيساني عبدالنور

إهداء

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب، إلى من كلّت أنامله ليقدم لنا لحظة سعادة، إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم، إلى من أحمل اسمه بكل فخ، إلى من يرتعش قلبي لذكره.

إلى من أودعني الله "والدي و أخي رحمهما الله".

إلى من أرضعتني الحب والحنان، إلى رمز الحب وبلسم الشفاء، إلى القلب الناصع بالبياض، إلى ينبوع الصبر والتفاؤل والأمل.

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله "أمي الغالية".

إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله، إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة إخوتي

إلى كل أفراد العائلة.

إلى كل الأصدقاء وكل من كان له الفضل أن أصل إلى ما أنا عليه اليوم وكل من ساعدني في نجاحي في الماستر.

إلى كل أساتذتي الذين تشرفت بالدراسة على أيديهم من الابتدائي إلى الجامعة.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

كا ضي إبراهيم

الملخص:

الإدارة المحلية أساس التنظيم الإداري للدولة الجزائرية، وهذا راجع للرغبة نحو التوسع في التطبيق الديمقراطي لنظم الإدارة المحلية، وتعتبر الهيئات المحلية انعكاسا للديمقراطية الشعبية وتجسيدا للامركزية الإقليمية،ولكي تقوم هذه الهيئات المحلية بأعمالها وتحقق أهدافها المنشودة يجب أن يوفر لها الإمكانيات المادية والبشرية، ولا يكفي ذلك فقط بل يجب أن يتم دعمها بكل الإصلاحات القانونية والإدارية والتنظيمية التي تجعلها تواكب المتغيرات الإدارية المعاصرة.

ونظرا للثغرات التي عرفتها معظم الإصلاحات التي طرأت علىالإدارة المحلية الجزائرية والاختلالات التي تعترض طريق أدائها، كان الزاما على السلطة الوصية أن تصدر جملة من الإصلاحات الجديدة بما فيها إصلاح القانون الخاص بالبلدية والولاية وكذا استحداث مقاطعات إدارية جديدة تحت مايعرف بالولايات المنتدبة في إطار تقسيم إداري إقليمي جديد، من أجل تقريب الإدارة من المواطن،وتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية لتحقيق أهم مبادئ اللامركزية الإدارية في واقع ملموس.

Summary:

The local administration is the basis of the administrative organization of the Algerian state. This is referto the desire to expand the democratic application of the local administration systems. The local administration forms are a reflection of popular democracy and the achievement of regional decentralization. In order for these local bodies to carry out their work and achieve their desired goals they must provide them with material and human resources. But must be supported by all the legal, administrative and regulatory reforms that make them keep pace with contemporary administrative changes.

In view of the gaps experienced by most of the reforms adopted by the Algerian local administration and the imbalances in their performance, it was incumbent upon the global authority to issue a number of new reforms, including the reform of municipal and state law, as well as the creation of new administrative districts under the so-called mandates under an administrative division In order to bring the administration closer to the citizen and to establish the principle of participatory democracy to achieve the most important principles of administrative decentralization in reality.

مقدمة

مقدمة:

عُرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني والنظامي إلا بعد قيام الدولة الوطنية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا لا محيد عنه.

إن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون العام والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر، وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعا من دراسات القانون العام ليصبح علما قائما بذاته، ولقد كانت الإدارة المحلية تأخذ أنظمتها ضمن مراحل التكوينات القبلية، والحكومات الإقليمية، والإمبراطوريات، ونظم الإقطاع ثم أخيرا نظام الدولة الحديثة.

ففي تلك الأنظمة يظهر التزاوج بين نظامي المركزية واللامركزية ضمن إطار الإدارة المحلية، فالهند عرفت نظام المجالس المحلية التي تمثل عددا من القرى قبل بداية التاريخ الميلادي، وفي بلاد الإغريق ساد نظام دولة المدينة التي كانت تتمتع باكتفاء ذاتي، وتكون وحدة سياسية مستقلة، وتضم دولة المدينة عددا من القرى، وتضم القرية عددا من القبائل، والقبيلة عندهم كانت الوحدة الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الانساني، ويعتبر مثل هذا النظام مثاليا إذا ما حقق الاكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية.

وبعد ذلك ظهرت الحكومات الإقليمية كمنافس للقبيلة عندما تكونت اتحادات بعض الكيانات المحلية الصغيرة، واتخذت لنفسها شكل الملكيات المركزية باسطة نفوذها على كيانات اقليمية تفوق القرية والمدينة مساحة وسكانا، ثم جاء حكم الارستقراطيين ثم جاء حكم العامة، واتسعت الحكومات الاقليمية لتتكون منها الإمبراطوريات، وبهذا ظل التقارب والتمازج بين المركزية واللامركزية قائما.

غير أن بدء الإمبراطوريات صاحبته مركزية مفرطة وذلك لبسط سلطانها على المساحة الجغرافية، وأدى تجانس سكانها الثقافي والروحي إلى سيادة عوامل التوحد ضد الفرقة، ومع انفتاح الامبراطوريات القديمة والوسيطة على شعوب ومناطق وأجناس متنوعة قامت فكرة الحكومة المحلية مرة أخرى على حساب الامبراطوريات ومع ضعف نظام الإقطاع والمدن والأقاليم الصغيرة جاءت نظم بديلة للإمبراطوريات.

ولقد برز الشكل الجديد للدولة الوطنية من خلال الدولتين البريطانية والفرنسية، وسرعان ما انتشر في العالم المعاصر كوريث للإمبراطوريات القديمة، والإمارات الإقطاعية التي قامت على انقاضها، وظهرت اللامركزية فكرا فلسفيا إداريا مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789 ثم انتشرت منها إلى أوروبا وباقي دول العالم بما في ذلك العالم العربي.

ولكي تضمن الحكومة المركزية ولاء حكام الأقاليم الفرنسية استبدلت بهم موظفين مركزيين يدينون لها بالولاء، ونشأ بعد ذلك مبدأ اللاوزارية أو عدم التركيز الاداري للتخفيف من حدة المركزية.

أما الفيدرالية فلقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية ضد الاستعمار البريطاني تلبية لرغبة الولايات المتحدة الأمريكية في الوحدة السياسية مع بقاء بعض مظاهر الاستقلال السياسي بين الولايات، لذا يعتبر النظام الفيدرالي منشأ الدولة الكبيرة من كيانات صغيرة.

أما الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخها التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، ففي إنجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الاصلاح عام 1832 ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها.

أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833 ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884.([1])

ويجمع الفقهاء الإداريين على أن قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي وحده أمر لم يعد يتلائم مع اتساع مجالات نشاط الإدارة في الدولة المعاصرة، لذا ينبغي أن تعهد إدارة المرافق المحلية لمناطق محددة إلى هيئات محلية منتخبة تشاركها العبء، والسمة المميزة لهذه الهيئات هو الاستقلال النسبي وتمتعها بالشخصية المعنوية، أي أنها يجب أن تكون تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وعليه فإن النظام الإداري في الدولة المعاصرة يأخذ وجهان هما:المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

غير أنه يقصد بهذه الأخيرة في النظام الإداري الجزائري توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أومصلحية مستقلة مع خضوع هذه الأخيرة للرقابة والوصاية الإدارية، ومن هنا فإن النظام المركزي يقابله النظام اللامركزي، إذ أن الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها وللامركزية الإدارية جانبين جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب تسيير شؤونها بيدها، مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارة، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور والمواطن.

يعتمد النظام المركزي على أسلوب من أساليب الوظيفة الإدارية وهو عدم التركيز الإداري، وهنا يقع الخلط بينه وبين اللامركزية الإدارية، حيث أن عد التركيز صورة فرضتها عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل

[1]) الإدارة المحلية (اللامركزية) في:https://www.sarayanews.com/print.php?id=416676.

صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الإقليم وعلى هذا الأساس فنظام اللامركزية يقوم على ثلاثة أركان فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة ويعترف أيضا بوجود هيئات محلية أومرفقية مستقلة ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب الوصاية وقد تجسدت في الجماعات الإقليمية المعروفة بالبلدية والولاية.

أخذت الجزائر بنظام اللامركزية الإدارية بعد الاستقلال، فوفقا للمادة15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 تتمثل الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، غير أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والمعطيات الجديدة حتمت على الدولة إعادة النظر في هذا النظام، من خلال إدخال بعض التعديلات عليه، فتم سنة 1997إنشاء ما يسمى بمحافظة الجزائر الكبرى في الجزائر العاصمة، وهو النظام الذي تم التراجع عنه لما ثبت عدم دستوريته سنة 2002.

وتم تطبيق قانون الولاية مرة أخرى على الجزائر العاصمة، غير أن صدور المرسوم الرئاسي رقم2000-45 المحدد للتنظيم الإداري لولاية الجزائر، والذي قسمها إلى دوائر إدارية تسير من طرف ولاة منتدبون، أثار الكثير من التساؤلات حول قانونية تخصيص الجزائر العاصمة بتنظيم إداري مختلف عن باقي الولايات داخل الوطن.

بعد جدل كبير حول مدى قانونية نظام محافظة الجزائر الكبرى، جاء المشرع الجزائري ليصدر مرسوما رئاسيا جديدا وهو المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في ولايات الجنوب على أن يتم تعميم هذا القرار لاحقا على ولايات الهضاب العليا ثم على ولايات الشمال.

والأكيد أن هناك الكثير من الأهداف والغايات التي يسعى النظام الإداري الجديد والمتمثل في الولايات المنتدبة إلى تحقيقها والدور الذي ستلعبه في محاولة لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين.

وعلى ضوء ما سبق نطرح الإشكال التالي:

الإشكالية الرئيسية:

- **إلى أي مدى يمكن للولايات المنتدبة أن تساهم في تقريب الإدارة من المواطن؟**

التساؤلات الفرعية:

- ماذا يقصد بالولايات المنتدبة؟
- ماهو دور الولايات المنتدبة في التقسيم الإداري الجديد؟

الفرضيات:

- تسعى الولايات المنتدبة لتكريس الديمقراطية وتقريب الإدارة من المواطن.
- تحسين الخدمة العمومية في الجزائر لفائدة المواطن.

أهميةالموضوع:

وتبرز أهمية هذه الدراسة من كونها محاولة لتشخيص وتقسيم التنظيم الإداري الجزائري وخصوصا التنظيم اللامركزي من خلال تحليل الإدارة المحلية وخاصة بعد استحداث المقاطعات الإدارية كتنظيم إداري إقليمي لامركزي جديد قائم بذاته إلى جانب الولايات والبلديات على المستوى المحلي، وكذلك في الهدف من إنشاءها، انطلاقا من أهم الإصلاحات القانونية والإدارية المالية التي مست هذه الأجهزة مع تحديد وإبراز أهم التحديات والصعوبات التي تواجهها خاصة مع تزايد مطالبة المواطنين بالمشاركة في صناعة السياسات العامة وتسيير الشؤون العامة وذلك راجع لانعدام الثقة في إقرار الدولة الجزائرية لإصلاحات جديدة مست المستوى المحلي للنظام الداخلي للدولة الجزائرية وبالتالي تم إعطاء هذه الأجهزة أو الهيئات المحلية بالغ الأهمية كوسيلة للاستجابة للمتطلبات الشعبية ومن ثم محاولة وضع حلول واستراتيجيات وكذا مقترحات لتطوير وتحسين واقع الإدارة المحلية في الجزائر بحيث تستطيع أن تحقق الأهداف والغايات المرجوة.

مبررات اختيارالموضوع:

وقع اختيار موضوع دراستنا هذا على جملة من الاعتبارات تزاوجت بين الإشارات الموضوعية والاعتبارات الذاتية كان لكل منهما نصيب في سببا اختيارنا لهذا الموضوع ونوجد هذه الاعتبارات كالتالي:

- **مبررات موضوعية:**

انطلاقا من تعدادنا لأهمية وأهداف الدراسة التي شكلت في أحد مقاصدها مبررات واعتبارات موضوعية كافية لتوليد الرغبة في البحث والدراسة، وما زاد من تحمسنا لدراسة هذا الموضوع هو محاولة تقديم رؤية علمية حول واقع الإدارة المحلية في الجزائر،على اعتبارها أهم ركائز الديمقراطية وكذا قربها من المواطن، مما يجعل لها تلك القدرة على استيعاب وادراك احتياجاتهم ومطالبهم.

- **مبررات ذاتية:**

إن المتمعن في الإدارة المحلية الجزائرية وتطورها يلاحظ العديد من الإصلاحات التي قد أقرتها الدولة الجزائرية باختلاف زمانها وكذا الظروف التي كانت حتمية لإقرارها، ورغم

تعدد هذه الإصلاحات إلا أنها لم تفي بالغرض المنشود وبسبب فشلها وعدم تحقيق مساعي السلطة المركزية وإشباع حاجات المواطنين بالدرجة الأولى كانت ولازالت تتوالى هذه الإصلاحات إلى غاية اليوم وهذا ما ولد لنا رغبة في اختيار هذا الموضوع ودراسة آخر هذه الإصلاحات، وهو اعتماد الولايات المنتدبة للتقليل من مشاكل وصعوبات الإدارات المحلية وتحقيق رغبات المواطنين.

الإطار الزماني والمكاني:

- **الإطار الزماني:**

تشمل دراستنا من حيث الحدود الزمانية، منذ الفترة التي أصدر فيها المرسوم الرئاسي رقم 15-140المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات أي منذ 2015، إلى غاية 2018.

غير أن ذلك لم يمنعنا من الرجوع إلى تواريخ وأحداث تخرج عن نطاق الفترة المحددة، وهذا من باب الاستعانة بالمنهج التاريخي من خلال الرجوع إلى أزمنة سابقة.

- **الإطار المكاني:**

انطلاقا من أنجل دراستنا هذه التي تتمحور حول التنظيم الإداري في الجزائر، ونظام المقاطعات الإدارية الجديد، فإن مجال دراستنا يشمل الدولة الجزائرية عامة، ومناطق الجنوب خاصة لأن البداية الفعلية لتطبيق هذا النظام الجديد.

الدراسات السابقة:

فيما يخص الدراسات السابقة حول الموضوع هي قليلة جدا، اقتصرت على بعض المذكرات الجامعية، منها مذكرتي ماستر بجامعة بسكرة تناولت إحداهما موضوع المقاطعات الإدارية في النظام الجزائري، والأخرى تناولت موضوعا عن تحديات وآفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر -الولايات المنتدبة نموذجا-

المناهج المستخدمة في الدراسة:

قصد التوصل إلى الإجابة على تساؤلات الدراسة المطروحة، والإلمام بأهم أبعادها ومضامينها تم الاعتماد على المناهج التالية:

- **منهج دراسةحالة:**من خلال دراسة حول المقاطعة الإدارية تقرت.
- **المنهج التاريخي:** من خلال إبراز تطور التنظيم الإداري في الجزائر.

صعوبات الدراسة:

استفحلت علينا الدراسة خاصة في الفصل الأخير منها المتعلق بالولايات المنتدبة، إذ صعب علينا إيجاد مراجع ومصادر تتناول هذا الموضوع فإن وجدت فهي قليلة جدا،فأخذ منا هذا الفصل وقت طويلا منا لبحث والتنقيب.

هيكلة الدراسة:

وللإحاطة بمختلف جوانب موضوع الدراسة قسمنا بحثنا هذا إلى ثلاثة فصول إذ يحتوي كل فصل ثلاثة مباحث، وكل مبحث ثلاثة مطالب، عدا المبحث الثاني والثالث في الفصل الثالث فكل منهما يحتوي مطلبين اثنين،كما تضمنت المذكرة خاتمة وملاحق حيث يتناول:

الفصل الأول:الولاية كهيكل تنظيمي وإداري في تفعيل اللامركزية والذي يضم ثلاثة مباحث

المبحث الأول: التنظيم الإدارية للولاية

المبحث الثاني: الولاية والهيئات التابعة لها

المبحث الثالث: علاقة الولاية بالفواعل الرسمية وغير الرسمية

الفصل الثاني:الإدارة المحلية تأصيل نظري ومفاهيمي

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية وأهميتها

المبحث الثاني: الإدارة المحلية ودورها في تقريب المواطن

المبحث الثالث:الإدارة المحلية كميكانيزم لتفعيل اللامركزية الإدارية

الفصل الثالث:الولايات المنتدبة ومساهمتها في تقريب الإدارة من المواطن

المبحث الأول: ماهية الولايات المنتدبة

المبحث الثاني: أهداف الولايات المنتدبة ودورها

المبحث الثالث: أثر استحداث الولايات المنتدبة

وفي الخاتمة:

كانت الحوصلة العامة للدراسة توصلنا فيها إلى مجموعة من النتائج التي كانت إجابة عن أسئلة البحث والتحقق من صحة الفرضيات التي شملتها دراستنا لهذا الموضوع، وبعد كل ذلك خرجنا من هذه الدراسة ببعض الاقتراحات كنتيجة لهذه الدراسة.

الفصل الأول

الولاية كهيكل تنظيمي وإداري في تفعيل اللامركزية

الفصل الأول: الولاية كهيكل تنظيمي وإداري في تفعيل اللامركزية

عندما كان نشاط الدولة محدودا كان من اليسير على الحكومة أداء وظيفتها في جميع أرجاء الدولة، ولكن وبمرور الوقت ومع تعقد المسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وتعدد مهام الدولة أصبحت السلطات المركزية عاجزة على القيام بكل كبيرة وصغيرة في مختلف أجزاء الإقليم فدعت الضرورة إلى استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات أفراده، ولقد أجمعت مختلف الدراسات على أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف استقلاليته كمنظمة إدارية مستقلة إلافي نهاية القرن 18 خاصة بعد تبلور الأفكار الداعية إلى الديمقراطية. والجزائر عبر مختلف مراحلها التاريخية ومع تباين نهجها السياسي والاقتصادي من مرحلة إلى أخرى تبنت الإدارة المحلية تنظيما، ولعل من بين تطبيقات الإدارة المحلية بالجزائر نظام الولاية الذي سوف يعطينا صورة واضحة وكاملة لتطبيق الإدارة المحلية، إلى هنا استوقفتنا جملة من التساؤلات حول ماهية هذا التنظيم الولائي، ومراحل تطوره عبر التاريخ، وهيئاته، وعلاقته بالفواعل الرسمية وغير الرسمية.

المبحث الأول: التنظيم الإداري للولاية

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر، هذه الأخيرة التي تكتسي أهمية كبيرة بالنسبة لكيان الدولة وقوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري،حيث نصت المادة 16 من الدستور الجزائري على أن:"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".([1])

المطلب الأول: تعريف الولاية

الولاية باعتبارها هيئة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية (جغرافية) في النظام الإداري الجزائري، تعرف بأنها: "... جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة ادارية للدولة".

فالولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وأركان نظام اللامركزية الادارية وأسسها الفنية والسياسية.([2])

---

[1]) القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، الجريدةالرسميةرقم 14بتاريخ2016/03/07، ص.08

[2])عمار عوابدي، **القانون الإداري النظام الإداري**، (بن عكنون، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط.3، 2005)، ص.251.

كما تعرف الولاية على أنها: "جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المختلفة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعبر عن طموح سكانها، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة".([1])

وقد عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969 بأنها: "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية..."([2])

أما قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـــ 07أفريل1990، والذي جاء وحسب المواد الأولى والثانية والخامسة منه فإن الولاية هي: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة، وتنشأ بقانون وللولاية إقليم واسم ومقر، ويطابق إقليم الولاية أقاليم البلديات التي تتكون منها.([3])

وحسب قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـــ 21 فبراير سنة 2012، فيعرفها وفقا للمادة الأولى منه على أنها: " جماعة إقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب القانون.([4])

إن عدد ولايات التراب الوطني حسب المادة الثالثة من القانون رقم 84-09 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1404 الموافق لـــ 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، هو 48 ولاية.([1])

---

[1]) عثمان عزيزي، **دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلة)**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة منتوري قسنطينة: كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، 2008)، ص.06.

[2])عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، (المحمدية،الجزائر: جسور للنشو والتوزيع، ج.1،ط.2، 2007)،ص.229.

[3]) القانون رقم 90-09 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 1990/04/11، ص ص.504، 505.

[4]) القانونرقم12-07المؤرخفي 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 بتاريخ 2012/02/29، ص ص.08، 09.

إذن فالولاية تعد وحدة ترابية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تباشر نشاط سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية فهي تعتبر حلقة وصل بين المصالح والحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة.([2])

المطلب الثاني: مراحل إنشاء الولاية وخصائصها

تحدث وتنشأ الولاية بواسطة قانون ولكن تحديد اسم الولاية ومركزها الإداري (عاصمتها الإدارية) وكذا تعديل الحدود الإدارية للولاية يتم بموجب مرسوم فقط.

إن عملية إنشاء وإحداث ولاية من الولايات أو نظام الولاية ككل في الدولة الجزائرية، تتضمن عدة عناصر أساسية هي الغرض من إنشاء الولاية، هيئة الولاية، ووسائل الإنشاء المختلفة والفنية والمادية اللازمة لإنشاء الولاية.

أولا: مراحلإنشاء الولاية

تمر عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل، بثلاث مراحل أساسية هي:

1) **مرحلة التقرير:** وهي مرحلة انعقاد الإرادة والنية للسلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار لإنشاء الولاية.
2) **مرحلة التحضير:** وهي تنحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ قرار (قانون) إنشاء الولاية.
3) **مرحلة التنفيذ:** والمقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، ونظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ والرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.([3])

ثانيا: خصائص الولاية

---

[1])القانون رقم 84-09 المؤرخ في1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 06 بتاريخ 1984/02/07، ص.140.

[2]) عثمان عزيزي، **مرجع سابق**، ص.07.

[3]) عمار عوابدي، **مرجع سابق**، ص ص.253، 254.

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية منها:

1) إن الولاية هي وحدة ومجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحية أو مرفقية فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا وليس على أساس فني أوموضوعي.
2) تعد الولاية كوحد أو مجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة.
وتعد الولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في تحقيق التنسيق والتعامل والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (البلديات) وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة، والولاية هي وسيلة وعامل الانسجام والتوفيق والتوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية الجهوية والمصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولايةصورة من صور نظام اللامركزية الإدارية النسبية لا صورة من صور اللامركزية المطلقة مثل البلدية.
3) تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء هيئة وجهاز تسييرها وادارتها لم يتم اختيارهم وانتقاؤهم كلهم بالأشخاص وإنما يختار بعضهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي بينما يعين باقي الأعضاء ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم وهم أعضاء المجلس التنفيذي للولاية، مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها والي.
ويؤكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية اشتراك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية واشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية. وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات الجهوية المحلية لسكان الولاية، وليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتداد الأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل.([1])

[1]) عمار عوابدي، **المرجع نفسه**، ص ص.251-253.

المطلب الثالث: التطور التاريخي للولاية

إن الولاية قد مرت بمرحلتين أساسيتين في تطورها وإلى الوصول إلى ماهي عليه في هذه الساعة فكانت أولى المراحل هي مرحلة الاستعمار الفرنسي للجزائر تليها مرحلة الاستقلال حتى يومنا هذا.

أولا: مرحلة الاستعمار

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

وبغض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم "العمالي"Organisation départementale الولائي تبعا لأهداف الاستعمار واستراتيجيته بالجزائر فإنه يمكن تقديم الملاحظات الأساسية التالية:

1) لقت تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوبTerritoire du sud إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات Départements (ولايات) هي: الجزائر، وهران ، قسنطينة مع إخضاعها -نسبيا- إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة الأقاليم المدنيةTerritoires civils إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتعلق بالإصلاح الإداري بالجزائر.
ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و91 دائرة Arrondissements.
2) لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين للاستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخططه الهدامة.
3) هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة" (الوالي أو المحافظ) Le préfetخاضعللسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له Sous-préfets في نطاق الدوائر Arrondissements كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.
4) وإلى جانب عامل العمالة (الوالي أو المحافظ)، تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:
أ) **مجلس العمالة Conseildu préfecture:**

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

ب) المجلس العام Conseil général:

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

ثانيا: مرحلة الاستقلال:

عمدت السلطات العامة، بعد الاستقلال، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي: ([2])

1) ففي فترة أولى تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي والاجتماعي''C.D.I.E.S''، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي)، الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة.
والحقيقة، إن تلك اللجان، في حالة وجودها، لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز –قانونا وفعلا- سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.
2) وفي فترة ثانية، وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967، تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي ''A.D.E.S'' والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة والجيش.
وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة، فقد كان مجرد هيئة استشارية.
وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية)، فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والميادين: الأملاك الشاغرة، إعداد وتنفيذ الميزانية، الحفاظ على النظام العام...إلخ.

[1]) محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري التنظيم الإداري**، (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002)، ص ص.147-149.
[2]) محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**، (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013)، ص. 46.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية، وهو النص الذي يبقى مشكِّلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذ المجال.

فطبقا لهذا الأمر، قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

- المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.
- المجلس التنفيذي للولاية: ويشكل، تحت سلطة الوالي، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.
- الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة.([1])

وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب (1979)، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الأولى: توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس -نظريا- وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 76، التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

الثانية: تدعيم وتأكيد الطابع السياسي اهذه الهيئة سواء من حيث:

تشكيلها: إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب: ح.ج.ت.و (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس.

تسييرها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية، هو مجلس التنسيق الولائي.

وبعد صدور دستور 1989 تم إصدار قانون جديد للولاية هو القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 للتماشي مع نظام التعددية السياسية.

على أننا سنلجأ إلى الإحالة على الأحكام المتماثلة في التنظيم البلدي، عند الاقتضاء، وذلك كله طبقا للقانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام

[1]) محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه**، ص ص. 46-48.

1433الموافق لـــــ 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، وهو القانون الذي لا يكاد يختلف عن القانون الولائي السابق رقم 90-09 شكلا ومضمونا.([1])

المبحث الثاني:الولاية والهيئات التابعة لها

تعتبر الولاية جماعة إقليمية تعتمد على الجمع في تنظيمها الإداري، فتأخذ بالمجلس الشعبي الولائي كهيئة ممثلة للامركزية الإدارية والهيئة التنفيذية كهيئة تمثل الدولة المركزية، ذلك من أجل ضمان تحقيق المصالح المحلية للولاية والمصالح الوطنية في نفس الوقت، فمن أجل ذلك أقر المشرع بمنح كلا الهيئتين صلاحيات واسعة تسمح لها بأداء المهام المسندة لها، إلا أنه في الواقع نجد أن مركز المجلس الشعبي الولائي ضعيف أمام الاختصاصات المتعددة الممنوحة للوالي، والسبب في ذلك يعود إلى الرغبة في تقوية دور الدولة على المستوى المحلي.

المطلب الأول:الوالي والأجهزة المساعدة له

أولا: الوالي

1) تعريف الوالي:

لم يرد في النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية تعريف دقيق للوالي، بل تم تعريفه من خلال الصفات التي يتصف بها والمهام التي يقوم بها فالمادة 92 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية تعرفه كما يلي: " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية، وهو نفس التعريف الوارد في المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية الذي يصف الوالي بأنه " ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية ".

2) تعيين الوالي:

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10-04-1989، وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في

[1]) محمدالصغيربعلي،**الإدارةالمحليةالجزائرية،المرجع نفسه**،ص. 48.

الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء عل اقتراح من وزير الداخلية.([1])

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة بموجب النص عليه بصراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 وذلك طبقا للمادة 78 منه، ورغم عدم وجود قانون أساسي نموذجي للولاة وخضوعه لاعتبارات سياسية، إلا أن هذا المنصب يخضع للقانون الأساسي للوظيف العمومي (أمر 06-03) والمرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

3) انتهاءمهام الوالي:

تنتهي مهام الوالي بالطرق التالية:

أ) **المرسوم الرئاسي:** حيث يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية المطلقة في إنهاء مهام الولاة بموجب مرسوم رئاسي.

ب)**الاستقالة:**حيث يمكن للوالي أن يطلب من السلطة المعنية (رئيس الجمهورية) الاستقالة من منصبه، وتخضع هذه الاستقالة للأحكام الواردة في قانون الوظيف العمومي.

ج) **الوفاة:**حيث تعتبر سبب طبيعي لإنهاء مهام الوالي.

د) **إلغاء المنصب:**ففي حالة إلغاء المنصب أو الهيكل تنتهي مهام الموظف السامي، وهو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي90-226 "اذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فانه يحتفظ بمرتبه مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة، وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة المرتبطة بهذا الهيكل.([2])

4) صلاحيات الوالي:

يتمتع الوالي بمجموعة من الاختصاصات، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للدولة، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى صلاحياته لاعتباره ممثلا للولاية.

أ) صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

---

[1]) رتيبة زرقاوي، **إصلاح وتطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر وأثره في التنمية: واقع وآفاق (1990-2015)**، مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جوان 2015)، ص. 65.

[2]) رتيبة زرقاوي، **المرجع نفسه**، ص. 66.

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، ولذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية، ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي:

- العمل التربوي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيف العمومي.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها حدود الولاية...

والعبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوظيفي وهيكلة واحدة.

ب) صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

يتولى الوالي تحت عنوان هذا الصفة تنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 103 من قانون الولاية. ويلزم قانونا بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة مصالح الدولة على مستوى الولاية، ويسهر الوالي على إشهار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.

ج) صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ويمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه، ومن الناحية المالية يعد الوالي الآمر بالصرف على مستوى الولاية، ويتم إبرام العقود باسمها.([1])

ثانيا: الأجهزة المساعدة للوالي

الأجهزة المساعدة للوالي هي: الأمانة العامة، مديرية الإدارة المحلية، المديرية العامة للتنظيم والشؤون العامة، والمجلس الولائي.

1) الأمانة العامة:

[1]) عمار بوضياف، **مرجع سابق**، ص ص. 261-263.

تسير الأمانة العامة من طرف أمين عام، وهو مكلف بتنشيط إدارة ومصالح الولاية ومتابعة التنمية.

يتصرف تحت سلطة الوالي.

يساعد الأمين العام الوالي في أداء مهامه. ويكلف لاسيما بتنشيط وتنسيق نشاطات مصالح الأمانة العامة ويسهر على سير مجموع المصالح، بمساعدة مختلف المصالح المعنية، مخططات الاستثمار للولاية ويتولى متابعة تنفيذها. تتمثل مهمته في ضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة. القيام بتلخيص التقرير السنوي لسير نشاطات مصالح الدولة في الولاية ويترأس اللجان ذات الطابع الإداري والتقني.

يستخلف الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع، ويمارس بهذه الصفة كل الصلاحيات.

تتشكل الأمانة العامة من ثلاث مصالح،كما يلي:

- مصلحة التنسيق و التنظيم.
- مصلحة الأرشيف.
- مصلحة التوثيق.([1])

2) <u>مديرية الإدارة المحلية (D.A.L):</u>

تتكون من مصلحتين (02) إلى (04) مصالح وتضم كل مصلحة ثلاثة (03) مكاتب على الأكثر هي الأخرى يسيرها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي بعد أن كان يعين بموجب مرسوم تنفيذي رقم 90-127 المؤرخ في 1990/05/15 الذي يضبط كيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة" وظائف عليا".

تتكلف هذه المديرية على الخصوص بمايأتي:

- تعد مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية، كما تسهر على تنفيذها حسب الكيفيات المقررة.
- تدرس وتقترح وتضع كيفيات تسيير المستخدمين المعنيين لدى المصالح المشتركة في الولاية و البلدية.
- تدرس وتطور كل عمليات تحسين مستوى المستخدمين وتكوينهم.
- تجمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منتظما و تحللها وتوزعها.

[1]) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، في: html#faqnoanchor.الجماعات-الإقليمية/تنظيم-الجماعات-الإقليميةar/http://www.interieur.gov.dz/index.php(2018/05/05).

- تقوم بكل دراسة و تحليل يمكن ان الولاية و البلديات من دعم مواردها المالية و تحسينها.
- تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية و توافق عليها.

3) مديرية التنظيم والشؤون العامة (D.R.A.G):

حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 1995/09/06، الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية، وقواعد تنظيمها وعملها، تتمثل مصلحة التقنين والشؤون العامة في تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه كما تقوم بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما إسناديا يمكن المصالح المشتركة في الولاية والبلدية من السير سيرا منتظما.

تتكون هذه المديرية من مصلحتين (02) إلى أربع (04) مصالح، وتضم كل مصلحة ثلاثة(03) مكاتب على الأكثر، ويسيرها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي.

وتكلف مصالح التقنين و الشؤون العامة على الخصوص بما يأتي:

- تسهر على تطبيق التقنين العام واحترامه.
- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي.
- تنظم بالاتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية، العمليات الانتخابية، وتتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين و الولائيين.([1])
- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية.
- تطبق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص.

- تدرس منازعات الدولة و الولاية و متابعتها.
- تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب إشهارها.
- تتخذ إجراءات التسخير و نزع الملكية.([2])

4) المجلس الولائي:

[1]) بن عثمان شويح، **دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ـدراسة حالة البلديةـ**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2010)، ص. 58.
[2]) بن عثمان شويح، **المرجع نفسه**، ص. 59.

حسب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق لـــ 23 يوليو 1994 يكلف مجلس الولاية، تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة، ومندوب الحكومة، بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي.

يقوم المجلس وفي إطار القوانين والتنظيمات السارية المفعول بتفحص كل المسائل المعروضة عليه من طرف الوالي أو أحد أعضائه. يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي. وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام.كما أن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما يتطلب الوضع ذلك، ويكلف بما يلي:([1])

- يبرمج عمل المصالح التابعة لإدارته وينشطه او ينسقها ويقومها ويراقبها.
- يسهر على أن تقيد المصالح التي يسيرها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يعد ويدرس بالاتصال مع المصالح والهياكل المعنية، المشاريع والتقديرات الخاصة بتنمية القطاع في الولاية.
- يسهر في حدود اختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق انجازاها.
- يقوم نشاط المصالح ويعد الحصائل الدورية، كما يمارس الصلاحيات التي يسندها القانون إلى المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية المرتبطة بقطاع نشاطه والتابع للدولة.([2])

- يتابع ويقوم عمل المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية والخاصة ذات الأهمية المحلية أو الوطنية التي تمارس كل نشاطاتها أو بعضها في تراب الولاية.([3])

المطلب الثاني: المديريات التنفيذية الولائية

أولا: تعريف المديريات التنفيذية

يمكن أن نقول أن المديريات التنفيذية هي الصورة المجسدة لفكرة عدم التركيز وذلك بتمثيلها للوزارة في جميع أقاليم الولايات، ويقصد بها تلك المصالح الخارجية للوزارة تقوم ببعض المهام الإدارية على المستوى الاقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة

[1]) المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية رقم 48 بتاريخ 1994/07/27، ص ص.07، 08.
[2]) علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، (عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، ج.1 ،2009)، ص.117.
[3]) علاء الدين عشي، **المكان نفسه**.

و تجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض انظمتها في العديد من القطاعات، منها القطاع الاقتصادي، المالي، الاجتماعي، الثقافي والفلاحي.([1])

فالمديريات التنفيذية توكل إليها مهمة تنفيذ سياسة الدولة في مختلف الميادين والقطاعات، وكذلك في تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية. تمارس على هذه المصالح الخارجية سلطة مزدوجة اقليما من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبع هذه المصلحة. وكأمثلة عن المديريات التنفيذية نذكر مايلي:

- مديرية الأشغال العمومية.
- مديرية المصالح الفلاحية.
- مديرية التربية.

ثانيا: الأساس القانوني للمديريات الولائية التنفيذية

للمديريات التنفيذية العديد من الأسس القانونية التي توحي بوجودها، منها المرسوم التنفيذي رقم94-215 الذي نص وفي المادة الثالثة منه على أنه:"يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها.([2])

كما حدد أيضا المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في الأول من ذي الحجة عام 1410 الموافق لـــ 23 يونيو 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات أن المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية إما في شكل مديريات أومديريات فرعية أومكاتب، أما بالنسبة للتنسيق الذي يتم فيها بين المصلحة الخارجية فإنها تكون في إطار سلطات الوالي تجاه هذه المصالح وفي إطار مجلس الولاية الذي يتشكل من مدير ومصالح الولاية والمسؤولين عنها المكلفون بمختلف القطاعات في الولاية، وبذلك فإن مهمة المجلس وأعضائه مديري المصالح الخارجية تتمثل في اتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها، وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول وكذا السهر على تنفيذ برامج الحكومة وتعليماتها، من جهة أخرى فإن الوالي ينشط تحت سلطة الوزراء المختصين و ينسق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية.

[1]) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012)، ص.246.
[2]) المرسوم التنفيذي رقم 94-215، **مرجع سابق**، ص.05.

وبذلك فإن العلاقة بين هذه المصالح وإدارتها المركزية والوالي هي علاقة تنسيق وتعاون ورقابة في ذات الوقت، والمقصود بها تلك الرقابة المخولة للوالي بصفته ممثلا للدولة على هذه المديريات ومصالحها.([1])

المطلب الثالث: المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (م.ش.ب ، م.ش.و)

يقوم نظام الجماعات المحلية في الجزائر على مستويين من الوحدات المحلية، تتمثل في البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري، والولاية كمستوى ثان. يتوفر كل منها على مجلس شعبي محلي منتخب، يمثل كل واحدة منها لنكون أمام مجلس شعبي بلدي ومجلس شعبي ولائي.

أولا: المجلس الشعبي البلدي

1) تعريف المجلس الشعبي البلدي:

هو جهاز مداولة منتخب، يمثل الجناح الشعبي في السلطة التنفيذية، ينتخب من قبل سكان البلدية ومن بينهم، بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، لمدة (05) خمس سنوات بنظام التمثيل النسبي، يكون تشكيله العددي لكل مجلس بحسب تعدادسكان البلدية، وبموجب المادة (79) من القانون العضوي(01/12) المتعلق بنظام الانتخاب الذي أدخل تعديلا على عدد أعضائه وذلك برفعها(13 عضوا كحد أدنى).([2])

2) صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية كخلية أساسية في المجتمع الجزائري تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي، ونذكر منها مايلي:

- يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطي، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية
- يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

---

[1]) المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 1990/06/23 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية رقم 26 بتاريخ 1990/06/27، ص ص.851، 852.

[2]) إسماعيل فريجات، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013)، ص ص.64، 65.

- يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.
- يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي لهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته.([1])

ثانيا: المجلس الشعبي الولائي

1) تعريف المجلس الشعبي الولائي:

هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية،و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه، يختارهم سكان الولاية بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مشترطا تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة(05)خمس سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة (82) من القانون (01/12) المتعلق بنظام الانتخابيين (35)و(55) عضوا.([2])

2) صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يمارس المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الصلاحيات حددها القانون الولائي نذكر منها ما يلي:

- يمكن للمجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، تحدد هذه المساهمة بموجب القوانين والتنظيمات التي تضبط بصفة خاصة كيفيات التكفل المالي. ويمكنه أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.
- يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم أهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات.

---

[1]) القانونرقم11-10المؤرخفي2011/06/22 المتعلق بالبلدية،مرجعسابق،ص.17، 18.
[2]) إسماعيل فريجات، **مرجع سابق**، ص.65.

- يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الإصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:
  - الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
  - السياحة.
  - الإعلام والاتصال.
  - التربية والتعليم العالي والتكوين.
  - الشباب والرياضة والتشغيل.
  - السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
  - الفلاحة والري والغابات.
  - التجارة والأسعار والنقل.
  - الهياكل القاعدية والاقتصادية.
  - التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
  - التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
  - حماية البيئة.
  - التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
  - ترقية المؤهلات النوعية المحلية.([1])

[1]) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21،**مرجع سابق**،ص.16.

المبحث الثالث: علاقة الولاية بالفواعل الرسمية وغير الرسمية

المطلب الأول: علاقة الولاية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية

إن مهام وزارة الداخلية والجماعات المحلية بحكم الوظائف الأساسية المسندة إليها عادة تجعل منها أحد أهم الفاعل ينفي تطبيق برنامج الحكومة في المجالات الأمنية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية([1]) .

ويكون هذا بمساهمة الولاية فهي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.([2])

تتولى وزارة الداخلية والجماعات المحلية متابعة سير المجالس المنتخبة ونشاطها العام ووضعية المنتخبين، وتحدد شروط إعداد القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات المحلية وشروط تنفيذها وتسعى لانسجامها، وتقوم أيضا بالاطلاع على المسائل المتصلة بتطبيق السلطات المحلية للتنظيم في مجال نشاطها وعلى الطعون والمنازعات المرتبطة بالأعمال المحلية وتحدد قواعد دراستها وتسويتها وشروط ذلك، وتعمل على تشجيع أي إجراء قانوني أوتنظيمي م نشأنه أن يسهل إيجاد حلول للمشاكل المحلية وترشد إلى ذلك. هذا في مجال الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية.

---

[1]) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، في:
http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/7-الوزارة/مهام-و-صلاحيات-وزير-الداخلية-الجماعات-المحلية-الوزير-و-الوزارة.html (18/05/7).

[2]) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، **المرجع نفسه**، ص.08.

أما في مجال التنمية المحلية، فتتولى وزارة الداخلية مساعدة الجماعات المحلية على إعداد مخططاتها التنموية وعلى تطبيقها طبقا للأهداف التي رسمها المخطط الوطني للتنمية والإجراءات والآجال المقررة، وتقوم أيضا بسن القواعد المتعلقة بالتسيير الحضري والريفي عموما والتحكم في استعمال المجال العقاري خصوصا بالاتصال مع الهياكل المعنية وفي إطار السياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية، وتبادر بأي عمل يوجه لتنمية المناطق الريفية والحدودية وفك عزلتها وتتابع ذلك بالاتصال مع الهياكل المعنية، وتقوم بتحديد الأعمال الممركزة التي لها أثر في الجماعات المحلية و تنسقها و تنفذها.

وفي ما يخص المالية المحلية فتحدد وزارة الداخلية والجماعات المحلية الإطار المحاسبي للجماعات المحلية ومصالحها ومؤسساتها العمومية المحلية، وتحدد بالاتصال مع الهياكل المعنية المقاييس التي تطبق على العمليات المحلية في النفقات والإيرادات واقتطاعها، وتقوم بمراقبة الميزانيات المحلية وتتابع المالية المحلية وتحللها وترقي التضامن المحلي في الميدان المالي وتسهر على تطبيقه، تدرس وزارة الداخلية وتقترح بالاتصال مع الهياكل المعنية أي تدبير من شأنه أن ينمي الموارد المالية المحلية، وتعد مقاييس تسيير الممتلكات المحلية وتتابع تطبيقها.([1])

المطلب الثاني: علاقة الولاية بالمجتمع المدني

يعرف عن المجتمع المدني أنها وحدة أو مجموعة منظمة من الأشخاص تمارس مهامها في ميادين مختلفة وبصفة مستقلة عن الدولة هدفها هو تلبية الحاجيات العامة للمجتمعات المحلية، فهو يساهم بشكل كبير في تحقيق تنمية محلية وذلك من خلال إشراك المواطن في صنع القرارات العامة وتدبير الشؤون العامة فهو يبدي رأيه حول كل مشروع تقوم به الجماعة المحلية (الولاية) ويقوم بإعطاء الاقتراحات و الآراء حول القرارات الإدارية ويناقشها، فالمواطن أصبح فعّالا في تسيير الأعمال الإدارية بعدما كان يطلق عليه اسم الخاضع حيث كان مقتصرا على تنفيذ القرار فالمشاركة الشعبية هي عملية ديناميكية تقوم على مشاركة الفرد، تستهدف تحقيق مصلحة عامة وهي من إحدى الضروريات الوظيفية لأي نظام لتزداد فعالية أدائه محليا.([2])

وتضم مؤسسات المجتمع المدني المنظمات غير الحكومية والأحزاب والنقابات العمالية والمعاهد والجامعات المهنية و التجمعات الاجتماعية والدينية و الصحافة و كل منظمات القاعدة الشعبية والنوادي الاجتماعية وما إلى ذلك من مؤسسات أو تجمعات.

---

[1]) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، **مرجع سابق**.

[2]) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، **مرجع سابق**، ص.53.

وتعمل مؤسسات المجتمع المدني داخل أي ولاية على دعم مشاريع وخطط التنمية الشاملة والمستدامة، بحيث تكون شريكا في تنفيذها ومراقبة حسن أدائها ورصد الانتهاكات والخروقات التي تعترضها، وعلى بناء قدرات الأفراد وتنمية مهاراتهم وتدريبهم، ليسهموا في مجتمعاتهم وفي مؤسساتهم المهنية والنقابية للدفاع عن مصالح منتسبيها وعن مصالح المجتمع ككل، وتشجع الجهود التطوعية والمبادرات الفردية والجماعية، بما يعزز التضامن والتكافل والتعاون والمساندة بين جميع الفعاليات الاجتماعية.([1])

يعد الجانب الاجتماعي في العمل التنموي المحلي من أصعب الجوانب على الإطلاق حيث يعتبر الهدف الأساسي الذي يسعى إليه المسؤول من خلال إشباع حاجيات ورغبات المجتمع، وهذا الهدف لايمكن تحقيقه بصفة منفردة دون الرجوع إلى المواطن هذا الأخير الذي بدوره يحتاج إلى سند يوصل انشغالاته وكذلك آذان صاغية لمشاكله ومن هنا كان المجتمع المدني وسيلة لتحقيق ذلك خصوصا الجمعيات الناشطة في هذا المجال.

المطلب الثالث: علاقة الولاية بالمواطن

تعمل الولاية بمختلف مصالحها على ترقية الواقع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي لسكانها، وذلك وفق إمكانياتها، وتبعا لاحتياجات سكانها، وذلك من أجل النهوض بالواقع التنموي لسكانها من جهة، وتطوير البلاد من جهة أخرى.

تبرز علاقة المواطن بالولاية من خلال مختلف الأنشطة والانجازات التي تخدم مصالحه بها، فحسب قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـــ 21 فبراير سنة 2012، تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، إنجاز مؤسسات تعليمية وصيانتها، وتسعى عن طريق المجلس الشعبي الولائي في التشجيع أو المساهمة في برامج ترقية التشغيل والتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولا سيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها وإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية، وفي ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية يتولى المجلس الشعبي الولائي إنجاز تجهيزات الصحة والسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويساهم أيضا بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.
- حماية الأم والطفل.
- مساعدة الطفولة.
- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.

[1]) ليلى عبد الوهاب، محاضرات في منظمات المجتمع المدني، (جامعة بنها: كلية الآداب)، ص ص.49، 50.

- التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.([1])

خلاصة الفصل:

من خلال ماسبق يمكننا القول بأن الولاية هي عبارة عن جماعة لامركزية تحوز على السلطات المتفرقة للدولة، وتقوم بدورها على الوجه الكامل وتعبر عن طموحات سكانها، ولها هيئات خاصة تتمثل في المجلس الشعبي الولائي وهيئة تنفيذية يترأسها الوالي، كما أنها تخضع لرقابة على كل من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعماله و هيئاته. إننظام الولاية كنموذج للإدارة المحلية أصبح ضرورة من الضرورات التنظيمية الإدارية للدولة المعاصرة، لأنه وبالرغم من وجود تلك الصلة والتعامل والرقابة والإشراف بين الولاية والسلطة المركزية فإن ذلك لاينفي عليها أنها أصبحت صورة من التسيير الذاتي المشترك لأفراد الشعب و علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم.

[1]) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21، **مرجع سابق**، ص.18.

الفصل الثاني
الإدارة المحلية
تأصيل نظري
ومفاهيمي

الفصل الثاني: الإدارة المحلية تأصيل نظري ومفاهيمي

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي،وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانًا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقًا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية

تخضع السلطة الإدارية في تنظيمها إما إلى أسلوب المركزية الإدارية، إذ تتركز الوظيفة الإدارية في يدهيئة واحدة تتولى دواوينها في العاصمة وفروعها في الأقاليم إدارة جميع الشؤون والمرافق العامة من قومية ومحلية، أو إلى أسلوب اللامركزية الإدارية إذ يتم توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية أومرفقية مستقلة تباشر نشاطها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها. وهذا الأسلوب الثاني هو مايعرف بأنه نظام الإدارة المحلية.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

تعددت التعريفات التي تناول تمفهوم الإدارة المحلية، تبعا لوجها تنظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب.([1])

[1]) محمد محمود الطعامنة، **بحث نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)**، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، (سلطنة عمان، 2003)، ص.08.

ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولاشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

فيعرفها الكاتب البريطاني غرام مودي(Modie Grame)"أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة"

ويعرفها العطار،بأنها "توزيع الوظيفة الإدارة بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"،وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي ،والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية.

وعرفها الشيخلي بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أنت تفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة ،وتحقيق أغراضها المشروعة"،و مما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".([1])

ويعرفها أندري دو لوباديير(Andre De Laubadaire) بأنها "جعل كل من القرية أو البلدية جماعات لامركزية يتم تنظيمها بالطريقة التي تساعدهم على إدارة أنفسهم بذاتهم مع إبقائهم مندمجين في الدولة".([2])

و كتعريف شامل وفي ظل التعريفات أعلاه يمكن تعريف الإدارة 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.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية وأهدافها

أولا: أهمية الإدارة المحلية

[1]) محمد محمود الطعامنة، **المكان نفسه**.

[2]) Andre De laubadère, traite élémentaire de droit administratif, 2éme edition, paris, 1953, P65.

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

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

وتتمثل أهمية الإدارة المحلية من الجانب الاجتماعي في ما يلي:

- رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب عن طريق توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات مركزية وهيئات محلية.([2])
- قَصْران فاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها، فلا يعقل أن يتحمل المواطن العبء الضريبي المتوجب عليه ويتم إنفاقه في العاصمة أوالمدن الكبرى لأنها تحظى بالنصيب الأكبر من خدمات الدولة ومرافقها.([3])

أما من الجانب السياسي فتكمن أهمية الإدارة المحلية في ما يلي:

---

[1]) بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، ع.4، (جوان 2006)، ص.258.

[2]) خالد ممدوح، **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط.1، 2009)، ص.277.

[3]) سهام شباب، **إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011-2012)، ص.07.

- أنها أصبحت أمر محتم كمنهج ديمقراطي تتبناه الدول، إذ أن المسؤولية الديمقراطية تطورت لدى الشعوب من ديمقراطية المؤسسات السياسية إلى ديمقراطية المؤسسات الإدارية، ومراد ذلك الاعتقاد بأن أسلوب اللامركزية هو سمة ديمقراطية الحكم.([1])
- فالإدارة المحلية تعمل على إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشيح والانتخاب واحترام الرأي الآخر تعتبر تدريبا على ممارسة العمل واحترامه، ويرى البعض أن القرن التاسع عشر بحقق الديمقراطية والحريات العامة الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى إشراك مواطنيها في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة.([2])
- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة وذلك بتوزيع القوى الايجابية بدل تركيزها في العاصمة مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي تتعرض لها الدولة من الداخل أوالخارج.([3])

أما من الجانب الإداري فإن أهمية الإدارة المحلية تتمثل في ما يلي:

- إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلي وإعطاء الفرصة للإبداع الشعبي في هذا المجال ثم الانتفاع بما ثبتت صلاحيته من أساليب الإدارة والعمل.
- تعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط أساسي لازدهار ونجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية ولذلك فإن اشتراك أهل الوحدة المحلية في إدارة مثل هذه المرافق والخدمات يحقق التعاون على أكمل وجه.([4])
- أصبحت اللامركزية الإدارية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه، وهكذا اتجهت الكثير من الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والاختصاصات في مجال الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، توسعت الدول في هذا الاتجاه إلى الحد الذي أصبحت معها مشكلة اليوم هي مشكلة اختيار أفضل أساليب التنظيم التي تؤدي بها الدول اختصاصاتها المختلفة.([5])

ثانيا: أهداف الإدارة المحلية

[1]) وداعة الله حمراوي، "الامركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية"، **مجلة الإدارة العامة**، ع.4، (نوفمبر1984)، ص.11.
[2]) مصطفى الجندي، **الإدارة المحلية واستراتيجياتها**، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ط.1، 1987)، ص.43.
[3])خالد ممدوح، **مرجع سابق**، ص.276.
[4]) خالد ممدوح، **المرجع نفسه**، ص ص.279-281.
[5]) علي أنور العسكري، **الفساد في الإدارة المحلية**، (مصر: مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، 2008)، ص.12.

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية وهياكل بناءها، ومن أهداف الإدارة المحلية نذكر ما يلي:

1) الأهداف السياسية:

- الديمقراطية والمشاركة، تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقه ا نظام الإدارة المحلية. وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشئون المحلية تأسيسا على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية. وغنى عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساسا وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها. إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدربهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شئون الدولة والحكم.
- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي، إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا.
- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة. ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية (اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسؤولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

2) الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملاءمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتلخص تلك الأهداف بمايلي:([1])

- تحقيق الكفاءة الإدارية، لقد أشار براونج(Browing) على أن أهم حسنات النظام اللامركزي هو مايتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصاديا من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية. حيث يمكن النظام اللامركزي تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة (المفضلة) والتي

[1]) محمد محمود الطعامنة، **مرجع سابق**، ص. 15.

تختلف من محلية لأخرى، وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.
- تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

3) الأهداف الاجتماعية:

وتتركز الأهداف الاجتماعية في ما يلي:

- تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بمايضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.
- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشئون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.
- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاق التنظيمات الحديثة.
- الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.([1])

المطلب الثالث: الأسباب المؤدية لتبني نظام الإدارة المحلية

تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول،يمكن حصرها فيمايلي:

- تزايد مهام الدولة.
- التفاوت في مابين أجزاء إقليم الدولة.
- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.

1) تزايد مهام الدولة:كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

[1]) محمد محمود الطعامنة، **المرجع نفسه**، ص ص.15، 16.

وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية (الجماعات المحلية). فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لايجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

2) التفاوت في مابين أجزاء إقليم الدولة:تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان. إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لاتتوفر على هذا العامل...الخ، هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي،يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم.

3) تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي:تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم. كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية. ومنه، فالإدارة المحلية لاتخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي.ولايكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب في تسيير نظام الإدارة المحلية.([1])

المبحث الثاني: الإدارة المحلية ودورها في تقريب المواطن

تعتبر الأجهزة الإدارية أداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، الرامية أساسا لسد احتياجات الجمهور في شتى المجالات، الأمر الذي يضفي على هذه العلاقة أهمية بالغة باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك الخدمات حيز التطبيق اتجاه المواطنين الذين مافتئت علاقتهم تتوطد وتتوثق باستمرار،كظاهرة اجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى تطور ورقي العلاقة بين الإدارة والمواطن.

المطلب الأول: علاقة الإدارة المحلية بالمواطن قراءة في الحقوق والواجبات

[1]) بسمة عولمي، **مرجع سابق**، ص ص. 258، 259.

إن المواطن هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة والمجتمع، وهو مستقل وحر، ولهذا يجب حماية حقوقه وحرياته. ولتحقيق ذلك كان يجب تقييد نفوذ السلطة والأفراد في الدولة. وحقوق الإنسان تأتي من كون الإنسان مخلوقا بشريا بغض النظر عن ديانته،عرقه،وجنسه. فحقوق الإنسان تخص الفرد لكونه إنسانا. وحقوق الإنسان مستمدة من طبيعة الإنسان، فالسلطة لا تمنحها وهي غير متعلقة بهذه السلطة، و لا يجوز للسلطة حرمان الفرد منها. لهذا تسمى حقوق طبيعية أو حقوق أساسية. أما الحقوق الطبيعية فهي: حق الحياة، الحق فيا لحرية،حق المساواة،حق الكرامة،حق التملك و الحق في الإجراءات القانونية المنصفة.

وتعتبر حقوق المواطن جزءا من الحقوق الطبيعية ،وعلى كل دولة ديمقراطية أن تعترف بحقوق المواطن لجميع المواطنين بغض النظر عن العرق، الأصل، القومية، والديانة وما شابه. ولا يجوز للدولة حرمان الإنسان من حقوق الإنسان الطبيعية وتحظر على الدولة المس بحق المواطن. وواجب الدولة أن تحترمها وتحميها، لأن هذا شرط ضروري لتحقيق الديمقراطية. وحقوق الإنسان والمواطن ليست مطلقة فهي متضاربة مع بعضها البعض وكثيرا ماتتضارب مع قيم ومصالح أخرى في الدولة. ولذلك عند وجود تضارب بين الحقوق نبحث عن التوازن الذي يضمن بأن يكون المساس بالحق قليلا،و كثيرا ماتحدث هذه الإشكالية عند اتصال المواطن بالإدارة أوالعكس. وعليه، فقد أصبحت علاقة المواطن بإدارته المحلية تحظى باهتمام كبير نظرا لازدياد وتدخل المواطن في المشاركة الإدارية من جهة وتطور وظيفة الإدارة من جهة أخرى (مجلس محلي منتخب)، وحتى تنظم هذه العلاقة سارع المشرع الجزائري إلى وضع أسس لصيانة هذه الروابط المشتركة.([1])

ونظرا لخصوصية الإدارة في الجزائر عامة ألزمها القانون الجزائري بضرورة حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف بها الدستور والتشريع المعمول به في هذا الجانب،بالإضافة لاحترام الإنسان والحفاظ على كرامته. ويعتبر المرسوم رقم 85-95،المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس 1985، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المنظم لعلاقة الإدارة والمواطن في الجزائر، من أبرز هذه التشريعات، حيث أعطى حقوقا للمواطن منها الحق في إعلام هيكل التنظيمات والتدابير التي تسطرها، كما يتعين عليها أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشر والمذكرات والآراء التي تهم المواطنين.

وفي الصدد نفسه، أعطت المادة 12 من المرسوم نفسه الحق الكامل في استقبال المواطن، إما لتوجيهه وإرشاده أولتسجيل طلباته والسعي على توفيرها، أما في الجانب الخدماتي أوجب القانون على الإدارة تحسين خدمتها وتحسين صورتها العامة من تبسيط الإجراءات وتخفيف

[1])محمد دايخي، **الإدارة والمواطن..حقوق وواجبات**، في:
الإدارة-والمواطن-حقوق-وواجبات/http://www.elkhabar.com/press/article/9635.

الأعباء على المواطن، وهذا مانصت عليه المادة 21 ومايليها من المرسوم 85-59. وللإشارة، فإن قانون البلدية رقم 11-10 في المادة 11 و12 منه أدرج مشاركة المواطنين في تسيير البلدية واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية.

وفي مقابل هذه الحقوق، وحتى تتحقق فكرة التوافقية أفرد المرسوم 85-59 واجبات على المواطن الذي يتصلب الإدارة العمومية، انطلاقا من احترام الموظف والتحلي بالانضباط والحس المدني، وصولا إلى ترسيخ سلطة الدولة من خلال كل التصرفات الصادرة من المواطن.

فبرغم هذه النصوص القانونية والتعليمات الصادرة لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة إلا أن البيروقراطية من أبرز المشكلات التي يعاني منها المواطن وحتى الإدارة العامة لإعاقتها عن القيام بمهامها وواجباتها في تنفيذ وتحقيق أهدافها، ويعود ذلك لظروف سواء كانت سياسية أواقتصادية أواجتماعية أوثقافية، والتي بدورها ارتبطت ببيئات معينة لبلد ما وانعكست آثارها بالتالي على نوعية الإدارة العامة، فمثلا البلاد النامية لها ظروفها التي ساهمت في تكريس البيروقراطية بها، كما ساهم الاستعمار في التأثير على شخصية ونفسية، بل وطموح الإنسان المستَعمَر، وبالتالي انعكس على أدائه في العمل من حيث الجهد المطلوب أن يبذله ومدى حماسه لعمله ورضاه الوظيفي.([1])

المطلب الثاني: دور الإدارة في خدمة المواطن

تعرف الإدارة بأنها "تلك العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب" واعتبرت كذلك بأنها "الفن والعلم الإداري المطبق في مجالات الأعمال الحكومية" كما عرفت على أنها "تنظيم وإدارة الأفراد والمواد لتحقيق الأهداف التي تصنعها الدولة"، وهذا من أجل خدمة المواطن. فالعلاقة بين الإدارة والمواطن هي علاقة متبادلة تتضمن التزامات الإدارة العامة تجاه المواطن وواجبات المواطن وحقوقه اتجاه الدولة.([2])

معنى هذا أن الإدارة العامة بمفهومها الوظيفي هي تنفيذ السياسة العامة للدولة تجاه مواطنيها، غير أن مفهوم المواطن سرعان ما يتحول عن معناه السياسي كعنصر دال عن المشاركة في الحكم، إلى مدلول آخر يحمل معنى الخضوع أو الاحتواء في العمل الإداري،

[1]) محمد دايخي، **المرجع نفسه**.

[2]) نزيهة عمران، "الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص للإختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"، **مجلة الفكر**، ع.12، (2006)، ص ص.476، 477.

بمعنى الانصياع لإرادة الإدارة. هذه الأخيرة، سواء كانت حاكمة أو خادمة، بعبارة أخرى: أيا كانت طبيعة النشاط التي تمارسه في علاقتها مع المتعامل معها: الضبط الإداري أوالمرفق العام فإنها تتولى ذلك وهي تتمتع بالسلطة أي حق التحكم في إرادة الغير وهي سلطة مستمدة من قرينة المشروعية التي تتمتع بها أصلا ودون الحاجة إلى إثبات.

مبدئيا تتحدد هذه العلاقة من خلال قسمي النشاط الإداري وهما: الضبط الإداري والمرفق العام.

حيث تبدو الإدارة أثناء ممارستها للنوع الأول الضبط الإداري حاكمة سيدة في حين تكون خيرة خادمة وهي تمارس المرفق العام.

فبالنسبة للضبط الإداري فهو يمثل النشاط السلبي للإدارة، حيث تبدو هذه الأخيرة أثناء ممارسته جهاز قمع وأكراه لإرادة الأفراد ويتجلى الضبط الإداري في مجموعة التدابيرو الإجراءات التي تتخذها الإدارة في شكل أوامر ونواهي، تهدف من خلالها إلى تقييد حريات الإفراد أثناء ممارسة سلوكياتهم، وذلك بهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن العام،الصحة العامة والسكينة العامة.

هذا النوع من النشاط الإداري لايمكن بحكم طبيعته إلا أن يكون من دواعي تأزيم العلاقة بين الطرفين: الإدارة والمواطن .

تأزم مرده إلى أمرين اثنين: أولهما كون مصلحة الإدارة في هذه الحالة، ليست فقط مختلفة عن مصلحة الفرد بل هي في كثير من الأحيان متناقضة معها، أو على أقل تقدير من حيث تبعات الوسائل المستخدمة لتحقيقها. وثانيهما وسائل ممارسة هذا النوع من النشاط، وهي القرار الإداري سواء بالمنع أو التقييد أو التصريح المسبق أو التبليغ اللاحق... حيث في جميع الحالات لا تعد الإدارة إطلاقا بإرادة الفرد المخاطب بقراراتها، والذي يجد نفسه ملزما بالانصياع لإرادة الإدارة تحت طائلة التعرض لتبعات أشد على حرياته.

أما المرفق العام والذي يقصد به على أنه "كل مشروع تنشئه الدولة أو تديره بنفسها أو تحت إشرافها بهدف تحقيق نفع عام".

ويمثل المرفق العام الجانب الإيجابي للنشاط الإداري، حيث تبدو فيه الإدارة خيِّرة تقوم بإسداء خدماتها لعموم المرتفقين. وتتوخى الإدارة في نشاطها الايجابي تحقيق النفع العام لعموم الجمهور أو لشريحة معينة معلومة بصفتها لا بذواتها.رغم هذا، يكون إحساس الفرد الواحد بحصول فائدة من المرفق العام محدودا، من منطلق أن هذا الأخير بطبيعته يحب التميز والتفرد عن العامة.

بالتالي لا يكون راضيا تمام الرضا عن نفسه، إلا أن يتميز هو شخصيا بنفع لم يطل العامة .فعلى سبيل المثال لاتبدو خدمة التعليم المجاني، الصحة، ومجانية استعمال الطريق السيار في نظر الفرد خدمات جليلة تقدمها الإدارة لمرتفقيها، وتتحمل في سبيل ذلك أعباء مالية طائلة، بل يراها مجرد خدمة "عامة" عادية يستفيد منها غالبية الناس،لا تستحق الإدارة في مقابلها جزاء أكثر من ذلك يتكلف الفرد في انتقاد مستوى ونوعية هذه الخدمات، ويسعى جاهدا لإبراز تقصير الإدارة في أدائه بشتى الوسائل، بالتالي يفسر كل إجراء ضبطي تقوم به الإدارة بأنه إجراء تعسفي، نابع عن استعمال مفرط للسلطة، كما يفسر كل إجراء نفعي تؤديه الإدارة على أنه من صميم واجباتها، بل أكثر من ذلك، هي ربما لاتؤديه بالشكل اللائق.([1])

المطلب الثالث:تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

لقد تطور دور الدولة الحديثة من وظيفتها الأساسية في الحفاظ على الأمن والنظام العام داخل إقليمها الوطني (الدولة الحارسة) إلى وظائف أخرى متعددة ومتشعبة تتمحور حول التخطيط الشامل والمحكم لتلبية حاجيات المواطنين في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتعليمية والثقافية...

وإذا كانت الدولة في حاجة إلى أفرادها في العمل والإنتاج ودفع الضرائب والرسوم والأعباء المالية من أجل التنمية ودفع عجلة الاقتصاد والتطور، فإن الأفراد في حاجة ماسة إلى الدولة عن طريق المرافق العامة والخاصة من أجل تلبية الخدمات الضرورية والحاجيات اليومية لهم.

لقد تطورت العلاقة بين الإدارة والمواطنين في مختلف الميادين في الدولة الجزائرية من عهد الاستعمار إلى اليوم، ومرت بمراحل عديدة. فقد كانت بعدا لاستقلال وكما هو الحال في الكثير من الدول حديثة الاستقلال قائمة على عقلية الإدارة الحاكمة وليس الخادمة. فلم تعر أي اهتمام لمركز المواطن وحقه في الخدمة العمومية. بسبب ترسبات سياسة الاستعمار وانعكاساتها السيئة على مختلف الإدارات، وبسبب التخلف وضعف التجربة. الأمر الذي أدى

[1]) مولود علي العرنان، "العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة -الوضع في الجزائر-"، **مجلة العلوم الإنسانية**، ع.35 ، (جوان 2011)، ص ص.170، 171.

إلى انتشار البيروقراطية والمحسوبية وتركيز القرارات في يد السلطات المركزية وضعف الإدارات المحلية وانعدام الشفافية وتفشي الرشوة والفساد.([1])

فالخدمة العمومية هي وجه من أوجه نشاط المرافق العامة الحكومية أو المفوضة من طرفها لتقديم خدمة عمومية، فيصبح مصطلح الخدمة العامة أو الخدمة المدنية هي تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة.([2])

إن المواطن يشكل الحلقة الأهم في عملية تحسين الخدمة العمومية، فلأجل راحته تسعى السلطات العمومية وتسارع إلى اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك.

وتعد الجزائر من الدول المهتمة بتحسين وتقوية علاقتها بالمواطن بتحسين نوعية وجودة خدماتها المقدمة له فالزيادة الكبيرة في عدد السكان تتبع بالضرورة توسعا في طلب الخدمات العامة وارتفاع تكاليف إنجازها وبالنظر إلى أن الوظيفة الإدارية في الجماعات المحلية تمارس من قبل مجالس وهيئات قريبة من المشاكل التي قد تعتري عمليات تقديم الخدمة بما يجعلها الأقدر على فهمها وتقدير ظروفها الأمر الذي يحتم عليها إدخال الإصلاحات والتحسينات اللازمة على أساليب و اجراءات تقديمها للخدمات العمومية بما يحقق الجودة في الأداء الإداري ويفتح الطريق أمام انفتاح الإنسان والعيش الكريم في جو يسوده الهناء والاطمئنان.

فقد سعت الدولة الجزائرية لتحسين الخدمة العمومية وتقديمها للمواطنين بوجه أفضل، حيث قامت بعدة إصلاحات إدارية منها إنشاء وزارة مكلفة بالخدمة العمومية حيث مكنت هذه الإصلاحات من تحسين جودة الخدمة العمومية، ويمكن تفصيل ذلك فيما يلي:

1) **تفعيل جهاز الرقابة:**

تستهدف وظيفة أو عملية الرقابة على أعمال الإدارة في النظام الجزائري لحماية المصلحة من التخريب والفساد والتلاعب والاستغلال والتبذير، فالرقابة على أعمال الإدارة العامة هي ضمان عدم خروج الأنشطة الإدارية عن هدف تحقيق المصلحة العامة.

2) **الرفع من كفاءة الموظفين:**

[1]) محمد بومدين ومنيرة لعجال، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية"، **مجلة الحقيقة**، ع.32، (مارس 2015)، ص ص.48، 49.

[2]) عبد الكريم عشور، **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2009)، ص.40.

لتحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر في مجال الوظيفة العامة،أي الاهتمام بتدريب وتطوير الكفاءات الإدارية من الحين إلى الآخر وتفعيل البرامج التدريبية لكي تلعب دورها في توجيه الموظف وتحسين أداءه.

3) استعمال أجهزة الإعلام الآلي:

يتطلب تحسين وترشيد الخدمات العامة الرفع من مستوى تقديم الخدمات داخل الإدارات العمومية، وترقية التعاملات بين الأجهزة العمومية والمواطنين، وبحثا عن تحقيق هذه الأهداف، سعت الجزائر إلى تبني مشروع الحكومة الإلكترونية، الذي يشمل وضع شبكات ربط مابين المؤسسات، ومابين الوزارات، يكون بمثابة البوابة الرقمية الحكومية التي ستسمح بالتواصل مع الهيئات العمومية.([1])

وذلك باستعمال الوسائل التكنولوجية المتطورة وضمن مبادرة التحول الرقمي ودفعا لمخططات التحول للخدمة العامة الالكترونية، كشكل من أشكال الحكم الالكتروني، عرفت الجزائر بعض المخططات الهادفة إلى تحقيق هذا التوجه وتسريع تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارات العمومية، اهتمت المحاور الرئيسية لاستراتيجية الجزائر الالكترونية 2013 بما سيحدثه إدخال وتعزيز استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارات العمومية، من تحول في الأساليب التنظيمية والأعمال الحكومية بشكل يعيد النظر في كيفية السير والتنظيم وتكييف الخدمة المقدمة للمواطنين.

ومثال على ذلك بالرجوع إلى خدمات التسجيل الجامعي الأولي من خلال شبكة الانترنت، يمكن وصف ذلك بالخطوة الايجابية ،التي وفرت على الطلبة جهد التنقل إلى مراكز التسجيل الجامعي، والاكتفاء بإيداع بطاقة الرغبات الالكترونية، الأمر الذي يتيح فوائد عديدة لهذه المؤسسات، ويضع حدا لتكاليف الاستقبال للطلبة الجدد، بما فيها التكاليف المالية والبشرية، خاصة في ظل ارتفاع عدد الطلبة المسجلين في هذه المرحلة.

ومنه أدركت الجزائر في الوقت الحاضر مدى أهمية الوسائل التكنولوجية في تحسين جودة الخدمة العمومية فسهرت على الاهتمام بالجانب التكنولوجي، والذي تظهر أهميته في ما يتعلق بجودة الخدمة العمومية من خلال مايلي:

- السرعة والدقة في بعض الخدمات العمومية.
- تقريب الإدارة من المواطن وذلك لأن العديد من مشاريع الإدارة الالكترونية ترفع شعار تقريب الإدارة من المواطن، وتسهيل وصول الأفراد للخدمات العمومية.
- تسهيل الإجراءات والتقليل من العمليات الإضافية.

[1]) حمزة حاكمي، **إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر (دراسة حالة بلدية سعيدة)**، مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2016/2015)، ص ص. 57، 58.

- اختصار الوقت، واجتناب تعطيل مصالح المواطنين.

وبالتالي نجد أن هذه العناصر وغيرها ساهمت في تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر.([1])

المبحث الثالث: الإدارة المحلية كميكانيزم لتفعيل اللامركزية الإدارية

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري هما:

المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، اللذان يشكلان المظهران المتعارضان للأسلوب الذي تسير عليه الإدارة، بحيث تأخذ الدول بقدر من هذا المظهر أو ذاك وفقا لظروفها السياسية والاجتماعية الخاصة بها كما أن نسبة المزج والخلط بين كل من النظامين وفقا للظروف المختلفة وتغيراتها، بحيث يتجه الأسلوب الأول والأقدم في الظهور نحو حصر الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها، بينما يتجه أسلوب اللامركزية الإدارية نحو توزيع الوظيفة الإدارية ومشاركة هيئات وسلطات لامركزية، وفي هذا المبحث سنتناول بالدراسة أسلوب اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

إن اللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا، واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أولامركزية إدارية .ونحن إذ نركز على النوع الثاني فقط، فإن مقتضى تشابك التعريفات يقتضي توضيح مفهوم اللامركزية السياسية، إن اللامركزية السياسية تعني توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، واللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شئون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحليةفي الميدان.([2])

ولتوضيح مفهوم اللامركزية الإدارية فقد عرفت العديد من التعريفات نذكر منها ما يلي:

اللامركزية الإدارية هي إسناد صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية منتخبة للعمل على توفير حاجيات سكان الإقليم تحت رقابة السلطة المركزية ونميز

[1]) حمزةحاكمي، **المرجع نفسه**، 58-60.
[2]) محمد محمود الطعامنة، **مرجع سابق**، ص.05.

في هذا التعريف أن هذا النظام يهتم بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الجهات المركزية والهيئات الإدارية الانتخابية في الإقليم بهدف التلبية السريعة لحاجيات الأفراد لكن تبقى تحت رقابة السلطة المركزية (الوصاية الإدارية).([1])

كما تعرف أيضا بأنها "قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط، وإدارة الموارد وتخصيصها، من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان"، ويوضح هذا التعريف أن اللامركزية الإدارية هي عملية نقل وظائف الإدارة من الحكومة المركزية،إلى الهيئات المحلية لممارسة نشاطاتها وفق الموارد المتاحة وفق خصوصية المنطقة.([2])

وبمعنى آخر هي طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة (مثل الجزائر)، تتضمن توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر هذه الأخيرة اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.([3])

من خلال التعريفات السابقة يمكن تعريف اللامركزية الإدارية كالآتي:

هي أسلوب إداري يتم فيه نقل أو تفويض الصلاحيات والمسؤوليات من قبل الهيئات المركزية إلى وحدات وهيئات محلية منتخبة، تتمثل في الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية كل حسب طبيعة النظام في الدولة مع بقائها تحت وصاية السلطة المركزية.

المطلب الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية

[1]) علاء الدين عشي، **مرجع سابق**، ص.59.
[2]) محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط.1، 2005)، ص.15.
[3]) ناصر لباد، **الأساسي في القانون الإداري**، (الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع، ط.1، د.ت)، ص.54.

في ظل التنظيم الإداري المركزي يوجد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، وتتعدد أشخاص القانون العام عند الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، وتمنح الشخصية المعنوية إما لاعتبارات إقليمية أو لاعتبارات مرفقية (مصلحية) وهذا يؤدي إلى ظهر أشخاص لامركزية إقليمية وأشخاص لامركزية مرفقية.

أولا: اللامركزية الإقليمية

وتعتبر الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي وتقوم على إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وترتكز اللامركزية الإقليمية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية، الولاية).([1])

واللامركزية الإقليمية تركز على توزيع الاختصاصات والصلاحيات ضمن تنظيم إداري يتمتع بمرونة أكثر من أسلوب المركزية الإدارية ويساهم في خلق فرصة أكبر للمواطنين في تقرير الأمور التي يرغبون في القيام بها.

من هنا نعتقد أنه يجب التفريق بين الوحدات اللامركزية الإقليمية ووحدات عدم التركيز الإداري، فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعة محلية ولها اختصاصات أصيلة يكفلها القانون بحيث لاتخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية في العاصمة في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية.([2])

ثانيا: اللامركزية المرفقية (المصلحية)

وتتمثل في منح مرفق عام معين الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة)، واللامركزية المرفقية ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى تسميتها باللامركزية المصلحية، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا.([3])

إن اتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيدا عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة. كل ذلك بهدف تقديم

---

[1]) محمد الصغير بعلي، **دروس في المؤسسات الإدارية**، (عنابة، الجزائر: منشورات جامعة باجي مختار، د.ت)، ص.57.
[2]) محمد محمود الطعامنة، **مرجع سابق**، ص ص.06، 07.
[3]) محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق**، ص.58.

الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة و بفعالية أكبر ومن أمثلة تلك الوحدات، مؤسسة النقل العام، ومؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها.([1])

المطلب الثالث: الأسس العامة للامركزية الإدارية

إن لأسلوب النظام الإداري اللامركزي في الدولة الحديثة أسسه ومبرراته الإيديولوجية والدستورية والسياسية والاجتماعية والادارية والفنية، التي تؤسسه وتدعم حتمية وجوده في أي نظام من التنظيمات الإدارية السائدة في الدولة الحديثة.

ومن أبرز أسس ومبررات نظام اللامركزية الإدارية ما يأتي:

1) إن نظام اللامركزية الإدارية يعتبر الوسيلة القانونية والفنية المثلى لإنجاز تطبيق مبادئ النظام الاشتراكي في الدولة الاشتراكية، مثل الجزائر - مثل مبدأ الديمقراطية الاشتراكية (الديمقراطية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية) ومبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ومبدأ الديمقراطية المركزية.
2) إن نظام اللامركزية الإدارية يعد الوسيلة القانونية والفنية التي تجسد مبدأ الديمقراطية الإدارية، حيث أن اللامركزية الإدارية تعد صورة من صور مبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.
3) إن أسلوب اللامركزية الإدارية يعد ويعتبر وسيلة فنية عملية ناجعة لتوعية وتكوين الجماهير والمواطنين سياسيا واجتماعيا، وتكوين وتربية الروح والأخلاقيات الديمقراطية لديهم عن طريق ممارسة حق المشاركة في تنظيم وتسيير إدارة شؤونهم العامة على مستوى الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.
4) إن أسلوب النظام الإداري اللامركزي وسيلة جيدة لتطبيق مبادئ علم الإدارة العامة في المجال العملي والتطبيقي مثل مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتفويض سلطة الاختصاص، وذلك لكون نظام اللامركزية الإدارية وسيلة قانونية وفنية لتفتيت وتوزيع سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية.
5) يؤدي تطبيق نظام اللامركزية الإدارية تطبيقا واسعا سليما إلى تفجير قوى الخلق والإبداع والابتكار والانتاج لدى القواعد العريضة لجماهير ومواطني الدولة ومشاركتها في إثراء وتجديد أساليب وإجراءات عمل النظام الإداري في الدولة وإغنائه وتغذيته باستمرار واطراد بعناصر الواقعية والفاعلية والتقدمية اللازمة لضمان سير جهاز النظام الإداري في الدولة باستمرار وعلى أحسن وجه وجعله مرنا

[1]) محمد محمود الطعامنة، **مرجع سابق**، ص.07.

وحساسا لمعطيات واقع العمل الإداري في الدولة، فاللامركزية الإدارية تحرك وتفجر عبقرية الزمان والمكان في الدولة.([1])

خلاصة الفصل:

إن فلسفة الإدارة المحلية تقودنا إلى رغبة الدولة في توثيق التعاون، والشراكة بين الجهود المركزية، والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية، وضرورة التحكم في تحديد مبدأ الأولوية، والتأثير المباشر في حياة المواطنين، ما دفع بالحكومة المركزية لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بمواطنيها و اطمئنانهم لقدرتهم على المشاركة، بحكم أنهم على دراية كافية بمجتمعهم المحلي،وذلك من أجل تقديم أفضل الخدمات ومحاولة لتقريب الإدارة من المواطن.

[1]) عمار عوابدي، **مرجع سابق**، ص.248، 249.

الفصل الثالث

الولايات المنتدبة ومساهمتها ا في تقريب الإدارة من المواطن

الفصل الثالث:الولايات المنتدبة تقريب للإدارة من المواطن وتكريس للامركزية

قامت السلطات الجزائرية مؤخرا باتخاذ قرار فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد وهوما أسفر عن إحداث مقاطعات إدارية (ولايات منتدبة) في بعض الولايات بداية من الجنوب الجزائري كخطوة أولى وذلك منأجل تحسين الخدمة العمومية والارتقاء بمصافي الإدارات المتطورة.

المبحث الأول: ماهية الولايات المنتدبة

المطلب الأول: تعريف الولايات المنتدبة وصلاحياتها

أولا: تعريف الولايات المنتدبة

لم يحدد المشرع الجزائري تعريفا دقيقا للولايات المنتدبة،ولمحاولة تقريب مفهومها نحاول تقديم مسار التطور الإداري في الجزائر، حيث شهدت الجزائر عدة تقسيمات إدارية وذلك في مرحلتين هما،التقسيم الإداري خلال المرحلة الاستعمارية،حيث كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية إلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلة في ثلاث عمالات هي الجزائر – وهران – قسنطينة.

أ) **البلديات الحضرية وشبه حضرية:** كان يتركز فيها المستوطنون الأوربيون، وهي مسيّرة بالنمط الفرنسي نفسه المسير للبلديات. وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.

ب) **البلديات المختلطة:**كانت تضم القرى و المداشر المأهولة بالجزائريين.

ج) **بلديات العرب "الأهالي":**كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري.

وبعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة، 13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب هي الساورة والواحات. أما التقسيم الإداري بعد الاستقلال، أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965، فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، وبلغ عدد الدوائر 160 دائرة، فيما كان عدد البلديات 704 بلدية.([1]).

وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر، ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية، و1541 بلدية، و742 دائرة.

[1]) محمد دايخي، **التقسيم الإداري للجزائر**، في: http://www.elkhabar.com/press/article/6793/(2018/05/20).

وفي سنة 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام "المحافظة"، وبذلك تحوّلت الجزائر العاصمة إلى محافظة الجزائر الكبرى، مساحتها 809.19 كم مربع، تضم 28 بلدية حضرية تسمى "الدوائر الحضرية" و29 بلدية عادية، بمجموع 57 بلدية. لكن هذا النظام ألغي سنة 1998 بقرار من المجلس الدستوري، حيث تم العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية سنة 2000.

وعن طريق الاصلاحات التي أطلقتها السلطات الجزائرية وخاصة اصلاح هياكل الدولة تم طرح مشروع التقسيم الاداري الجديد من طرف لجنة اصلاح هياكل الدولة غير ان هذا التقسيم لقي وابلا من الانتقادات ولم يرى مقترح لجنة اصلاح هياكل الدولة النور لمدة عشر سنوات تقريبا.

ليعود مشروع التقسيم الإداري للواجهة مع حملة الرئيس بوتف الانتخابية لعهدته الرابعة قبل أن يعود للسبات ليخرج مجددا بإعلان الوزير الاول بإمكانية استحداث ولايات منتدبة في سنة 2015 كمرحلة أولى، وعلى أثر ذلك تم من قبل رئاسة الجمهورية تشكيل لجنة عهدت اليها بوضع دراسة دقيقة وتفصيلية عن المشروع وبحث ملفات الدوائر المرشحة حالة بحالة ومدى استيفائها مقاييس الترقية، وضمت الملفات المتعلقة بالدراسة في مجملها مابين 59 الى 117 ملف لتقبل عشر ملفات لاستيفائها المقاييس المطلوبة.([1])

ليتجسد القرار بمرسوم رئاسي تحت رقم 15- 140المؤرخ في 8 شعبان عام 1436الموافق لـــــ 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، بحيث تعتبر هذه الولايات المنتدبة مقاطعات ادارية يسيرها ولاة منتدبون تحوي مجموعة من البلديات التابعة لها.

- **<u>التنظيم الإداري والهيكلي للولايات المنتدبة:</u>**

ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية الاصلية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.

يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من:

- أمانة عامة يديرها أمين عام، ديوان يديره رئيس ديوان، ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب تتفرع عند الاقتضاء إلى مديريتين منتدبتين.

تنشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى "مجلس المقاطعة الادارية" تتشكل من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية ويشاركه رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في

[1]) محمد دايخي، **المرجع نفسه**.

أشغال مجلس المقاطعة الادارية مشاركة استشارية، ويتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كل القرارات ذات الصلة بمهامه،كما يتلقى في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة آمر بالصرف.

ثانيا: صلاحيات الولاية المنتدبة :

تكمن صلاحيات الولايات المنتدبة في صلاحيات ولاتها المنتدبون، حيث يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على:

- تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية، وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الادارية.
- السهر على حفظ النظام العام والأمن العموميين و يقترح على والي الولاية أي تدبير يراه ضروريا في هذا الصدد ويسهر على تنفيذه.
- يبادر الوالي المنتدب بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة.
- تحضير البرامج العمومية للتجهيز والاستثمار وتنفيذها ومتابعتها والسهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات ومراقبة أنشطتها وعلى احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير وتلك المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- المبادرة بكل عمل تحفيزي لترقية التشغيل والادماج المهني وكل عمل يحفز التنمية.
- يرسل الوالي المنتدب لوالي الولاية تقريرا شهريا عن مدى تطور الوضعية العامة للمقاطعة الإدارية في مختلف قطاعات الأنشطة.([1])

المطلب الثاني: معايير وأسباب استحداث الولايات المنتدبة

أولا: معايير استحداث الولايات المنتدبة :

لقد اعتمدت السلطات في ترقية الدوائر إلى ولايات منتدبة الى أربعة مقاييس:

1) المقياس الأول:بعد المسافة عن عاصمة الولاية :

وهو الإشكال الذي يعاني منه على الخصوص سكان الولايات الجنوبية، كما هو الحال مثلا مع سكان عين صالح التي تبعد عن تمنراست بـــــــ 750 كم ويتكبد المواطنين مشقة كبيرة في الالتحاق بعاصمة الولاية لمراجعة مختلف الإدارات

[1]) المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، الجريدة الرسمية رقم 29 بتاريخ 2015/05/31، ص ص.03، 04.

وقضاء مصالحهم ونفس الأمر بالنسبة لتيميمون وبرج باجي مختار التي تبعد عن عاصمة الولاية أدرار بـــــــ 1000 كم.

2) **المقياس الثاني: الشريط الحدودي :**

حيث تعد ترقية المناطق الحدودية ضرورة تمليها اعتبارات أمنية وسيادية ونظرا لخصوصيتها الاستراتيجية فقد كان من الضروري تعزيز تواجد الدولة لمصالحها المختلفة في هذه المناطق للتعاطي مع الطوارئ التي تتطلب السرعة في اتخاذ القرار.

3) **المقياس الثالث: عدد السكان :**

إذ روعي في هذا الجانب ضرورة تجاوز عدد سكان الدائرة أكثر من 40 الف نسمة، مع استثناءات تخص بعض المناطق عين صالح مثلا التي لايتجاوز عددسكانها 25الف نسمة.

4) **المقياس الرابع:عدد البلديات التي تسيرها الولاية الأصل :**

مما يصعب على الولاية الأصل إدارته اومحاولة للتخفيف عنها.([1])

- الجدول رقم 01 يوضح قائمة المقاطعات الإدارية التي يسيرها الولاة المنتدبون والدوائر والبلديات التابعة لها التي تضمنها المرسوم الرئاسي 15- 140.

الولاية	المقاطعة الإدارية	مشتملاتها	
		الدائرة	البلدية
أدرار	تيميمون	تيميمون	تيميمون، أولاد سعيد
		أوقورت	أوقورت، دلدول، المطارفة

[1]) فؤاد.ع، إدراكا للاعتبارات العروشية والقبلية والتوازنات المحلية: بوتفليقة يراجع عدد الدوائر المعنية بالترقية إلى ولايات في: https://www.djazairess.com/elbilad/4541 (2018/05/22)

		تينركوك	تينركوك، قصر قدور
		شروين	شروين، طالمين، أولاد عيسى
	برج باجي مختار	برجباجيمختار	برجباجيمختار،تيمياوين
بسكرة	أولاد جلال	سيدي خالد	سيدي خالد، راس الميعاد، البسباس
		أولاد جلال	أولاد جلال، الشعيبة، الدوسن
بشار	بني عباس	بني عباس	بني عباس، تامترت
		كرزاز	كرزاز، تيمودي، بني يخلف
		الوطاء	الوطاء
		تبلبالة	تبلبالة
		أولاد خصير	أولاد خضير، قصابي

		ايقلي	ايقلي
تامنغست	إن صالح	إن صالح	إن صالح، فقارات الزاوية
		إن غار	إن غار
	إن قزام	إن قزام	إن قزام
		تين زواتين	تين زواتين
ورقلة	توقرت	توقرت	توقرت، النزلة، تيبسبست، زاوية العابدية
		تماسين	تماسين، بليدة عامر
		مقارين	مقارين، سيدي سليمان
		طيبات	طيبات، المنقر، بن ناصر
إليزي	جانت	جانت	جانت، برج الحواس

الوادي	المغير	المغير	المغير، سيدي خليل، أم الطيور، سطيل
	جامعة	جامعة	جامعة، سيدي عمران، تمدلة، مرارة
غرداية	المنيعة	المنيعة	المنيعة، حاسي قارة
	المنصورة	المنصورة	المنصورة، حاسي الفحل

المصدر: المرسوم الرئاسي رقم: 15-140، **مرجع سابق**، ص5.

ثانيا: أسباب استحداث الولايات المنتدبة:

وتكريس للامركزية

لقد تعددت الأسباب والظروف التي تمخض عنها قرار السلطة المركزية باستحداث ولايات منتدبة كإجراء مهم في إطار التقسيم الاداري الذي أقره رئيس الجمهورية بوتف ولقد توبع هذا القرار بحركة واسعة شملت تغييرات في سلك الولاة للولايات كاملة الصلاحيات.وجاءت هذه الأسباب كما يلي:

-سعي الدولة الجزائرية إلى تعزيز وتجسيد اللامركزية الإدارية وضمان نجاعة أكبر لمختلف الهيئات والمؤسسات.

- التخفيف من ثقل الجهاز الإداري والتقليل من الإجراءات البيروقراطية التي تحول دون تحقيق متطلبات المواطنين.
- تقريب الإدارة من المواطن حتى تقف على حاجياته عن كثب.
- المساهمة في حل أزمة ضعف التغلغل السياسي في مناطق الجنوب.
- إن هذا التقسيم الاداري الجديد يرمي للتوزيع العادل للثروة والتنمية.
- تجسيد تنمية محلية حقيقية من شأنها التكفل بانشغالات مواطني هذه الولايات وتحقيق طموحاتهم.
- يعتبر هذا التقسيم الاداري الجديد أكثر من ضرورة بحكم المساحة الجغرافية الشاسعة لبعض المناطق.
- الحاجة الأمنية الضرورية التي تحتاجها الجزائر خاصة في المدن والمناطق الحدودية.
- الحاجة الاجتماعية للمواطنين لقضاء حاجياتهم الإدارية والاقتصادية التي تحول دونها بعد المسافة عن الولاية الام.([1])

المطلب الثالث: الولاية المنتدبة توقرت نموذجا

أولا: تعريفها

[1]) فؤاد.ع، **مرجع سابق**.

تقرت هي ولاية منتدبة (مقاطعة إدارية) جزائرية كانت تابعة لولاية ورقلة تبلغ مساحتها الإجمالية 17428كلم²،تضم أكثر من 247000 نسمة من السكان حسب إحصاء سنة 2008([1])،وتبعد تقرت عن ولاية ورقلةبـــــ: 160كلم،وعن مقر العاصمةبـــــ: 620كلم، تم إقرارها كولاية منتدبة ضمن المرسوم الرئاسي15-140 ولقد ضمت كل من تقرت، النزلة، تيبسبست، زاوية العابدية، تماسين، بليدة عامر، مقارين، سيدي سليمان، طيبات، المنقر، وبن ناصر.

وسيتم توضيح عدد سكان ومساحة كل بلدية من بلديات المقاطعة الإدارية تقرت تاليا:

أ) **المساحة:**

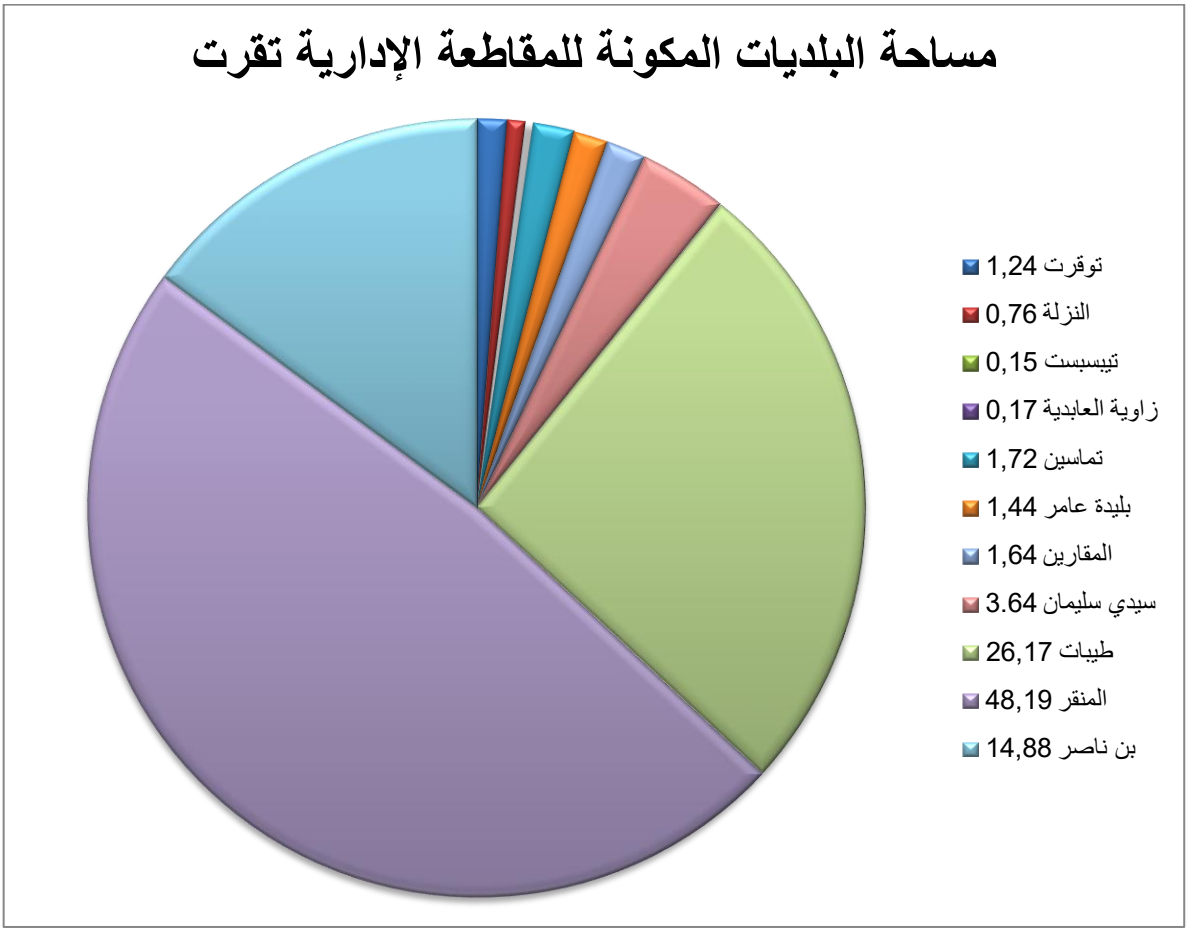
- الجدول رقم 02 يوضح مساحة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية تقرت (الوحدة كلم²).

الرقم	اسم البلدية	المساحة
01	تقرت	216
02	النزلة	132
03	تيبسبست	26
04	زاوية العابدية	30
05	تماسين	300
06	بليدة عامر	250
07	مقارين	285
08	سيدي سليمان	635
09	طيبات	4562
10	المنقر	8399
11	بن ناصر	2593([2])
المجموع	11	17428

- الشكل رقم 01 يوضح مساحة البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية تقرت بالنسبة المئوية (%).

[1]) السكان المقيمون من الأسر العادية والجماعية حسب بلدية الإقامة والجنس ومعدل النمو السنوي (1998-2008) لولاية ورقلة

[2]) تقرت/https://ar.wikipedia.org/wiki.



دائرة بيانية من إعداد الطلبة حسب معطيات الجدول رقم 02.

ومن خلال ما سبق ذكره وتوضيحه في الرسم البياني نرى أن المقاطعة الإدارية تقرت قد استوفى فيها مقياس المساحة وبعد المسافة عن الولاية الأصل فهي تبعد عن ولاية ورقلة بـــــ 160كلم وهذا المقياس يعتبر أحد شروط الترقية للولايات المنتدبة.

ب) السكان:

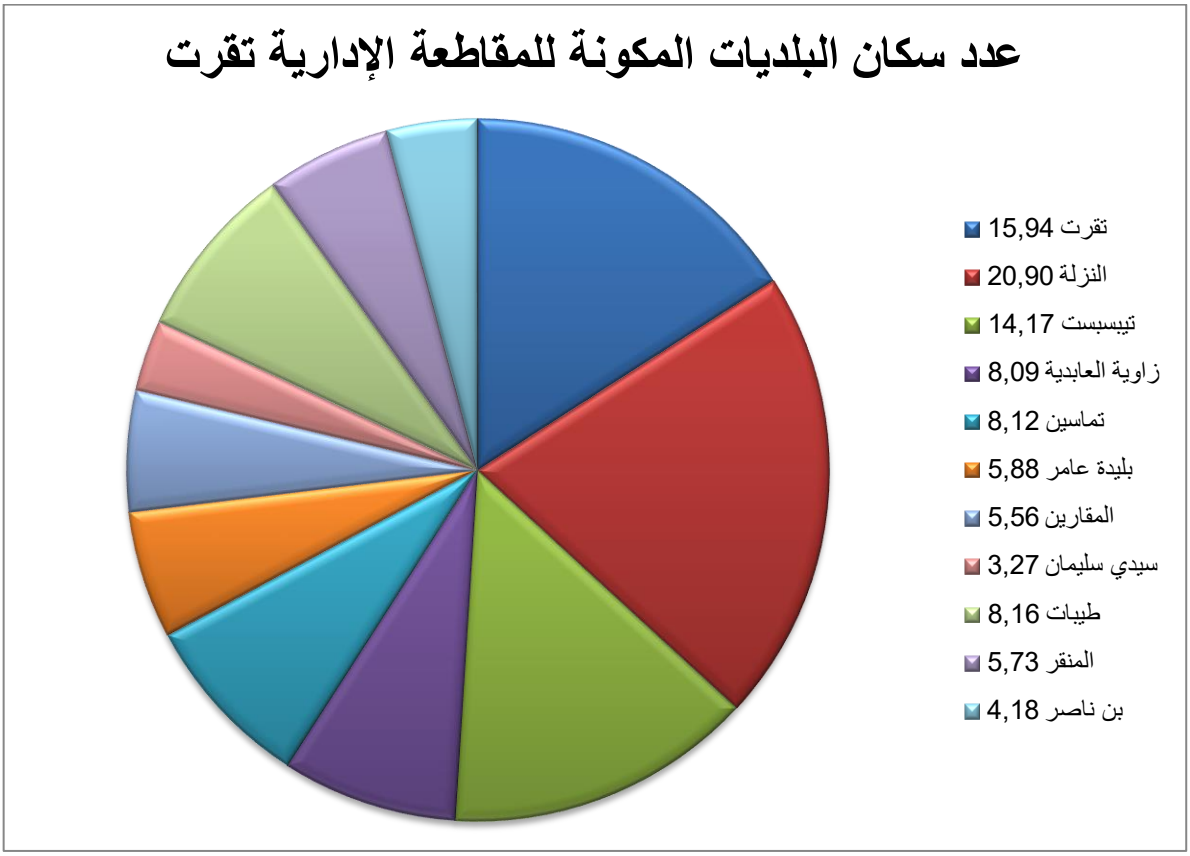
- الجدول رقم 03 يوضح عدد سكان البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية تقرت حسب إحصاء 2008 (الوحدة 1000 نسمة)

الرقم	اسم البلدية	عدد السكان
01	تقرت	39409
02	النزلة	51674
03	تيبسبست	35032
04	زاوية العابدية	19993

05	تماسين	20067
06	بليدة عامر	14540
07	مقارين	13751
08	سيدي سليمان	8072
09	طيبات	20174
10	المنقر	14179
11	بن ناصر	10330
المجموع	11	247221

المصدر: السكان المقيمون من الأسر العادية والجماعية حسب بلدية الإقامة والجنس ومعدل النمو السنوي (1998-2008) لولاية ورقلة

- الشكل رقم02يوضح عدد سكان البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية تقرت بالنسبة المئوية (%).



دائرة بيانية من إعداد الطلبة حسب معطيات الجدول رقم 03.

نلاحظ هنا أن عدد سكان البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية تقرت قد تجاوز 247000 نسمة وهذا ما جعلها تستوفي مقياس نسبة السكان المحدد بأكثر من 40000 نسمة لكي ترقى إلى مصاف الولايات المنتدبة.

ثانيا: التنظيم الإداري والهيكلي للمقاطعة الإدارية تقرت

1) النشأة والمقر:

أنشأت المقاطعة الإدارية (الولاية المنتدبة) تقرت بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 ه الموافق لـــــ 27 ماي سنة 2015، وتم تحديد مقرها في مقر الدائرة وتخصيص مبالغ مالية لتجهيزها وتم تحديد المديريات المنتدبة التابعة لها.([1])

2) الأجهزة والهيئات:

يسير الولاية المنتدبة تقرت كل من:

- الوالي المنتدب: السيد لخضر زيدان.

[1]) الولاية المنتدبة لتقرت هل تتحقق الآمال بالترقية الإدارية؟، في: http://www.altahrironline.com/ara/articles/193142.

- الأمين العام: السيد خالد باده.
- مكلف بالديوان: السيد عبد المجيد شريف.
- المدير المنتدب للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية: السيد محمد بن حبيرش.(*)

بالإضافة إلى المديريات المنتدبة التابعة لها وهي:

- المديرية المنتدبة للمصالح الفلاحية.
- المديرية المنتدبة للتشغيل.
- المديرية المنتدبة للشباب والرياضة.
- المديرية المنتدبة للتجارة.
- المديرية المنتدبة لترقية الاستثمار.
- المديرية المنتدبة للطاقة.
- المديرية المنتدبة للنشاط الاجتماعي.
- المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية.
- المديرية المنتدبة للموارد المائية والبيئة.
- المديرية المنتدبة للأشغال العمومية.
- المديرية المنتدبة للسياحة والصناعة التقليدية والتكوين المهني.

3) التأطير البشري للمقاطعة:

أما فيما يخص التأطير البشري للمقاطعة:

---

*) عن المكلف بخلية الإعلام والاتصال بالمقاطعة الإدارية تقرت، بوغنامة يوسف.

مر تأطير المقاطعة الادارية بعد تنصيب السيد الوالي المنتدب بالمراحل التالية:

- تنصيب السيد الامين العام للمقاطعة الادارية يوم: 2015/08/09واستفادته من تكوين بجمهورية الصين الشعبية.
- تم توظيف 70 موظف من مختلف الرتب و28 عامل مهني متعاقد إضافة إلى الاستعانةبـــــ 10 موظفين محولين من مقر الولاية والبلديات.
- تنصيب رئيس ديوان الوالي المنتدب يوم: 2016/10/06.
- تنصيب المدير المنتدب للتنظيم والشؤون العامة والادارة المحلية يوم: 2016/10/06.([1])

4) تطبيق المشاريع المسطرة:

[1]) الموقع الرسمي للمقاطعة الإدارية تقرت، في:http://ca-touggourt.dz/ar/?page_id=47.

كما صنف وزير الداخلية والجماعات المحلية نور الدين بدوي خلال تقييمه لمدى تطبيق برامج الولايات المنتدبة بالجنوب بعد عام من قرار ترقيتها في مناسبة سابقة، الولاية المنتدبة تقرت على رأس الولايات المنتدبة التي عرفت في فترة وجيزة انتفاضة تنموية غير مسبوقة و ورشات مفتوحة انفردت بها عن بقية الولايات المنتدبة بفعل المشاريع المصادق عليها و المقدرة بـ 42 2 مشروع من بينها أكثر من 52 جاري تنفيذها بالإضافة إلى تنصيب11 مديرية منتدبة بدأت في العمل الفعلي وهيكلة مقر المقاطعة ومقرات المديريات المنصّبة، فضلا عن انتعاش الاستثمار بتراب المقاطعة الإدارية الذي يعرف حركية كبيرة.

وبرر بدوي هذا التفاوت الذي صنع الفارق في تطبيق برنامج مشاريع الولايات المنتدبة لعدة اعتبارات، أهمها مدى دعم الولاية الأم من خلال تجسيد برنامج صندوق التضامن مابين البلديات، وهو الإجراء الذي تم بولاية ورقلة بمبلغ 170 مليار سنتيم وباقتراح من والي الولاية"سعد أقوجيل" وصادق عليه أعضاء المجلس الشعبي الولائي مثمّنا وشاكرا لهم هذه الالتفاتة التضامنية الجريئة.([1])

المبحث الثاني: أهداف الولايات المنتدبة ودورها

يأتي استحداث نظام المقاطعات الإدارية سنة 2015 في هذا الإطار، ليضيف هيئات إقليمية إدارية جديدة في الجزائر، بالإضافة إلى نظامي الولاية والبلدية المعتمدين، وهو الإصلاح الذي طال انتظاره وكثر الحديث عنه في كثير من المناسبات وقدم بشأنه الكثير من الوزراء ورؤساء الحكومات وعودا بشأنه.

غير أن الأمر لم يتجسد عمليا إلا مؤخرا عندما استحدث المشرع الجزائري بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 عشرة مقاطعات إدارية على مستوى ثمانية ولايات جنوبية.

ويأتي هذا التقسيم الإقليمي ضمن البرنامج الخماسي (2015-2019)وهو المرحلة الأولى فقط ضمن خطة إنشاء مقاطعات إدارية في المستقبل عبر كامل التراب الوطني، أي على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال .

والسؤال الذي يطرح في هذا الشأن يتمحور بالأساس حول أهم الأهداف والغايات التي يسعى النظام الإداري الجديد إلى تحقيقها أو التي سيراعيها المشرع في المستقبل لإنشاء ماتبقى من

[1]) أيوب بن نونة،تقرت في مقدمة الولايات المنتدبة في تطبيق المشاريع المسطرة، في: https://www.echoroukonline.com/تقرت-في-مقدمة-الولايات-المنتدبة-في-تطب/.

مقاطعات إدارية؟ وماهو الدور الذي تقوم به هذ المقاطعات الإدارية لتقديم خدمات أفضل للمواطن؟

المطلب الأول: أهداف الولايات المنتدبة

بالرجوع إلى الأعمال التمهيدية والمناقشات التي رافقت إنشاء هذه الهيئات الإدارية الجديدة نجد أن نية المشرع هي تحقيق الأغراض التالية:

1) **تقريب الإدارةمن المواطن:**

هو أحد أهم الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية، لأن ذلك سيسمح للمواطنين بقضاء معاملاتهم الإدارية دون حاجة للتنقل إلى عاصمة الولاية، بل يفترض أن أغلب الملفات الإدارية يتم معالجتها على مستوى المقاطعات الإدارية الجديدة، ومن ثم يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء متطلباته اليومية.([1])

2) **مكافحة البيروقراطية وتحسين الأداء الإداري:**

إن تفعيل نظام المقاطعات الإدارية على المستوى المحلي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الولاية الأصل والولاية المنتدبة وبالتالي تخفيف العبء عن عاصمة الولاية، مما يسمح بمعالجة الملفات الإدارية على المستوى المحلي، وفي ذلك ربح للوقت والجهد والتكاليف،كما يؤدي ذلك إلى رفع الأداء الإداري وتحسين الخدمة العمومية.

3) **تخفيف الضغط عن بعض الولايات التي تكون مساحتها شاسعة وعدد سكانها كبير:**

إن إنشاء المقاطعات الإدارية خاصة في الولايات ذات المساحة الشاسعة أو التي تشهد عدد كبير من السكان يأتي لتلبية حاجات المواطنين بصورة أحسن من خلال تخفيف الضغط عن الولاية الأصلية، فبعض الولايات الجنوبية مثلا تمتد مساحتها عبر آلاف الكيلومترات مايجعل التحكم في التنمية وتسيير النمو الديموغرافي وحتى في حركة البشر أمرا صعبا.

4) **رفع الضغط الواقع على بعض الولايات بسبب كثرة البلديات:**

وهو معيار أساسي من المتوقع أن يعتمده المشرع الجزائري مستقبلا لإنشاء المقاطعات الإدارية، خاصة على مستوى ولايات الهضاب العليا وولايات الشمال، التي تشهد ضغطا كبيرا بسبب كثرة عدد البلديات، فبعض الولايات تضم 60 بلدية أو أكثر،كما هو حال ولاية سطيف والمدية وتيزي وزو،و ولايات أخرى لاتتجاوز عدد

[1]) جمال حواجلي،**المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري**،مذكرة ماستر غير منشورة (جامعةمحمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015)،ص. 74.

بلدياتها 06 كما هو حال إليزي، وهذا تفاوت كبير بين أرجاء الوطن، وجب التدخل لمعالجته عن طريق تفتيت وتجزئة الولايات الكبيرة وتدعيمها بمقاطعات إدارية لتخفيف الضغط عليها، ولتلبية احتياجات المواطنين المحلية بصورة أفضل.

5) <u>تحقيق التنمية المحلية على مستوى البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية:</u>

إن إنشاء الولايات المنتدبة "المقاطعات الإدارية" يتطلب تدعيم عواصمها بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية بتطوير بنيتها التحتية وقاعدتها الاقتصادية.([1])

كما أن إنشاء مقاطعات إدارية من شأنه السماح بإشراك المواطنين على المستوى المحلي بإدارة شؤونهم بأنفسهم، وحل مختلف القضايا العالقة على مستوى الإقليم، دون حاجة للرجوع إلى الولاية الأصلية، بحكم أن السكان المحليين للمقاطعة هم الأدرى باحتياجاتهم اليومية، والأقدر على كيفية إشباعها داخل حدود المقاطعة، وذلك سيسمح بتحقيق التنمية في مختلف المجالات بصورة أفضل، بالمقارنة بما كان سابقا، لأن التخطيط والتنفيذ سيكون داخل رقعة جغرافية أقل وبإمكانيات مالية واقتصادية أكبر.

<u>المطلب الثاني:</u> دور الولايات المنتدبة كآلية لتقريب الإدارة من المواطن

إن تقريب الإدارة من المواطن كما ذكرنا آنفا هو أحد أهم الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء المقاطعات الإدارية (الولايات المنتدبة)، هذا ما يجعل المعاملات الإدارية للمواطنين سهلة أكثر من ذي قبل إذ كانوا يتنقلون إلى عاصمة الولاية لقضاء حاجياتهم الإدارية، وبإنشاء الولايات المنتدبة يجد المواطن بقربه مختلف المصالح الإدارية التي يحتاجها لقضاء مختلف متطلباته، هذا ما يخفف من عناء التنقل للولاية الأم ويستلزم هذا الإجراء القضاء على البيروقراطية وتحسين الخدمة العمومية وهي المقاييس التي يبنى على أساسها الحكم الراشد.([2]).

وكما ذكر وزير الداخلية والجماعات المحلية " بدوي"، أن التنمية الوطنية يتوجب أن تصل إلى كل المواطنين في مختلف ولايات الوطن وذلك لضمان التكفل بيومياتهم وترقية إطارهم المعيشي وهذا ما قدمته الولاية المنتدبة "جانت" عن طريق جملة من المشاريع.([3])

وعن الولاية المنتدبة أولاد جلال ببسكرة أكد الوالي المنتدب"بوشنتوف جلولي" أن جميع البلديات تم تزويدها في وقت قياسي بالتجهيزات والإمكانيات البشرية، لتمكينها من استخراج جميع الوثائق البيومترية، مماساهم بشكل مباشر في تقريب الخدمة العمومية من المواطن

---

[1])جمال حواجلي، **المرجع نفسه**، ص. 75.

[2]) الولاية المنتدبة لتقرت هل تتحقق الآمال بالترقية الإدارية؟،**مرجع سابق**.

[3]) ق.و، الشروع في تقييم مسار الولايات المنتدبة الجنوبية، في:
الحدث/الوطن/الشروع-في-تقييم-مسار-الولايات-المنتدبة-الجنوبيةhttps://www.el-massa.com/dz/.

وتخفيف عناء التنقل خصوصا بالنسبة للبلديات والتجمعات البعيدة،حيث أصبح بإمكان سكان تلك البلديات والتجمعات استخراج وثائقهم من مقرات بلدياتهم دون تكبد عناء التنقل إلى مقر الدائرت أو مقر الولاية المنتدبة. كما أن من الإيجابيات الكبيرة جد االتي نجمت عن تنصيب المقاطعة الإدارية تقرت، وبحسب الوالي المنتدب دائما، هو تقريب سلطة القرار لأن تواجد المديرين التنفيذيين ومختلف الإطارات، وقبل ذلك الوالي المنتدب على مقربة من المشاريع،ساعد على مراقبتها ومتابعتها يوميا.([1])

المبحث الثالث: أثر استحداث الولايات المنتدبة

لقد كان إقرار السلطة المركزية لمشروع الولايات المنتدبة بالقرار الحاسم والصعب في نفس الوقت ولقد تباينت الآراء بين مؤيد ومعارض لهذا المشروع لأنه جاء في ظروف حساسة وهي انهيار أسعار النفط والتي تعتبر قوام ميزانية الدولة الجزائرية.

المطلب الأول: الفئة المؤيدة لاستحداث الولايات المنتدبة

كشف كاتب الدولة السابق المكلف بالإحصاء والاستشراف والخبير الاقتصادي بشير مصيطفى، أن الجدوى الاقتصادية للولايات المنتدبة بالجنوب و كذا تعميم التقسيم الإداري الجديد، ستظهر على المدى البعيد، وستساهم في لامركزية القرار وتحقيق التنمية المستدامة في المنطقة وخاصة لسكان الجنوب.

وأوضح "مصيطفى " بأن استحداث ولايات منتدبة في الجنوب تمليه الضرورة الجغرافية للمنطقة، حيث أن شساعة الإقليم تصعّب من مهمة التحكم في الخدمات الإدارية، وقال أنه في الجنوب نجد 11 ولاية تتربع على 80 بالمئة من مساحة الدولة، وفي إقليم كهذا يصعبا لتحكم في الخدمات الإدارية كما يصعب جمع معطيات التماسك الاجتماعي وتخزينها، وقدر بأن الحكومة تأخرت في اعتماد هذا التقسيم، لأن دولا في العالم اعتمدت التقسيم الإداري حتى داخل الإقليم الواحد،وكل هذا لتسهيل حياة المواطن وتقريبه من الإدارة.

وأوضح الوزير السابق أن الولايات المنتدبة ستساهم في إيجاد فرص العمل وفرص النمو الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للسكان في الجنوب، مؤكدا في السياق ذاته على أن أهم عامل في هذا الشأن يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي الإقليمي والمتمثل في لامركزية القرارات ذات العلاقة بالتنمية المحلية،وقال أنه كلما اتسع الإقليم عجزت أدوات التخطيط الإقليمي، ومنها خلايا اليقظة الاستراتيجية على رصد البيانات وتحليلها وإطلاق التوصيات العملية بشأن التنمية المحلية.

[1]) ح.عمران، ولاية فتية تريد إحداث التحول في كل القطاعات، في: https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/33519.

وشدد الوزير السابق على أنه يجب إرفاق عملية التقسيم الإداري الجديد بعمليات أخرى لتحقيق الأهداف المرجوة، والتي من دونها ستظل بدون فائدة، مذكرا بضرورة تفعيل الصندوق الخاص بالجنوب والهضاب العليا لتوفير التأطير المالي للتقسيم الإداري[1].

كما أشار إلى أهمية اعتماد التخطيط الإقليمي باستحداث خلايا اليقظة الاستراتيجية على مستوى الولايات كلها بما فيها ولايات الجنوب، وهذا لتكريس مثالية القرارات والسياسات الحكومية في مجال التماسك الاجتماعي والعدل في توزيع فرص النمو على السكان، ونوّه في السياق بالدور الفعال للمديريات الولائية للاستشراف والتخطيط من أجل صناعة مستقبل آمن للسكان في ضوء التحولات التي يشهدها العالم في مجالات الطاقة والغذاء والمياه.

وتجنب مصيطفى الربط بين قرار استحداث الولايات المنتدبة واحتجاجات سكان عين صالح ضد الغاز الصخري، واكتفى بالتأكيد على أن المشروع قديم وسبق للحكومة أن أعطت تعليمات بخصوصه، ولفت إلى أن المشروع تم طرحه منذ سنوات لكن التنفيذ الفعلي تعطل بسبب ضعف التنسيق بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية من جهة، وبين القطاعات الوزارية على المستوى المحلي من جهة ثانية.([2])

كما أشاد الخبير الاقتصادي "عبد الرحمان مبتول" بقرار رئيس الجمهورية بوتف القاضي باستحداث ولايات منتدبة جديدة، قائلا إن هذا سيساعد في القضاء على البيروقراطية خاصة في منطقة الجنوب، مضيفا أن هذا التقسيم لن يؤثر على الاقتصاد الوطني وإجراءات التقشف التي أقرتها الحكومة، مشيرا إلى أن استحداث ولايات جديدة كان سيدخل الاقتصاد في أزمةكبيرة.

أكد الخبير الاقتصادي عبد الرحمان مبتول أن قرار الرئيس بوتف القاضي باستحداث ولايات منتدبة جديدة لن يؤثر على الاقتصاد الوطني، وأضاف مبتول أن استخدام التكنولوجيات الحديثة في هذه الولايات المنتدبة سيساعد بشكل كبير في ترشيد النفقات والقضاء على البيروقراطية، من خلال قرارات وزير الداخلية برقمنة الوثائق والتخلي عن المصادقة، إضافة إلى رقمنة العدالة العديد من الوثائق على غرار الجنسية وجريدة السوابق العدلية، وهو ما سيحسن الخدمة العمومية للمواطن خاصة في المناطق الجنوبية. مشيرا إلى أن ميزانيات الولايات المنتدبة لن تكون ثقيلة مقارنة بميزانيات استحداث ولايات جديدة كليا. كما أكد مبتول أن مشروع التقسيم الإداري الجديد الذي أقره الرئيس بوتف، والذي يقضي بترقية 8 دوائر إدارية إلى مصاف ولايات جديدة تضاف إلى 48 ولاية حالية كان سيكلف الخزينة العمومية ميزانية هائلة نتيجة خلق تكاليف إضافية للخزينة العمومية، في حين أن الرهان الأساسي هو في كيفية تقليص النفقات العمومية، خاصة أن التأثيرات السلبية

([1])محمد مسلم وآخرون، الولايات الجديدة.. القنبلة!، في: /الولايات-الجديدة-القنبلة/https://www.echoroukonline.com/.
([2]) محمد مسلم وآخرون، الولايات الجديدة.. القنبلة!، في: /الولايات-الجديدة-القنبلة/https://www.echoroukonline.com/.

لانخفاض أسعار البترول أصبحت جلية، ماأدخل الاقتصاد الوطني دائرة الخطر بالرغم من السعر المرجعي الذي تعتمد عليه الحكومة في مداخيلها من المحروقات والمقدربـــــ 37دولارا للبرميل الواحد. كما اعتبر "مبتول" حجم التكاليف الإضافية لإنشاء هذه الولايات الجديدة ضخما، داعيا إلى ضرورة التمييز بين تكاليف البدء، والتكاليف الثابتة بما في ذلك التكاليف المتغيرة والمتعلقة بالتشغيل، والإنفاق السنوي وغيرها منا لمجالات التي تستلزم إجمالا مبلغ مليار دينار للولاية الواحدة، موضحا أن التكاليف الثابتة التي يتم صرفها على مناصب العمل والهياكل القاعدية والبلديات والمديرين التنفيذيين، فضلا عن 3000 منصب شغل تكلف إجمالا 34 مليار دينار سنويا. وأكد "مبتول"، في سياق ذي صلة، أن الإدارة لاتخلق الثروة كما هو معترف به في القانون الاقتصادي العالمي المعمول به حاليا، ناهيك عن إنشاء ولايات جديدة تزامنا مع العجز الذي تشهده ميزانية الدولة،إضافة إلى تضخيم ميزانية وزارة الداخلية وفقا لبيانات في الجريدة الرسمية.

لقد حاول الخبير "عبد الرحمان مبتول" التوضيح مماسبق أن قرار "بوتف" بإحداث هذه الولايات كان صائبا لحد كبير، كما ان معظم الآراء المؤيدة لهذا القرار ترى فيه الحتمية الإدارية السياسية وكذا التنموية التي تسعى إلى تحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن والقضاء على مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية.([1])

المطلب الثاني: الفئة المعارضة لاستحداث الولايات المنتدبة

[1]) أسامة سبع، بوتفليقة أصاب باستحداث ولايات منتدبة لعدم الإضرار بالاقتصاد الوطني،في: http://elmihwar.com/ar/index.php/mobile16905/الوطني.html.

بينما تبدو الحاجة أكثر من ملحة لاستحداث مقاطعات إدارية جديدة لطالما أن هناك من ينتقل لمسافة 1000 كلم ليقضي احتياجاته الإدارية إلا أن هناك عدة جهات أولت اعتراضها لهذا القرار واستدلت لذلك بما يلي:

يعتبر النائب البرلماني "يحيى بنين"، عن ولاية الوادي أن التقسيم الإداري الجديد قرار سياسي ارتجالي غير مدروس يرمي إلى امتصاص غضب سكان الجنوب،بدليل تخبط الوزير الأول في قراراته،أين صرح في أول مرة عن إنشاء 6 ولايات منتدبة، قبل أن يضيف لها ولايتين.

وشدد النائب على ضرورة تقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف الإجراءات البيروقراطية، وذلك لايتم إلا من خلال تكريس الشفافية والرقمنة واستغلال التكنولوجيا الحديثة، مشيرا إلى أن معاناة المواطنين لا تقوض بقرارات سياسية مثل تحويل دائرة إلى ولاية منتدبة، لأن الوالي المنتدب، كما قال، لايمكنه الفصل في أي قرار إلا بالعودة للوالي الذي يعمل تحت سلطته، وبذلك لنتضيف الولايات الجديدة أي تحسين في الخدمة للمواطن.

أما الطبقة المثقفة في الجنوب، فقدت باينت مواقفها، وقدرت بأن إنشاء الولايات المنتدبة، يعتبر قفزا على معاناة سكان الجنوب الكبير، التي تفجرت من خلال المظاهرات الرافضة والمطالبة بوقف التنقيب عن الغاز الصخري، وتحويل اعتماد الاقتصاد الوطني على الزراعة والصناعة والسياحة، اما الناشط الحقوقي (نذير.ب) فقال: "لاصوت يعلو فوق صوت رفض التنقيب عن الغاز الصخري، وبعد ذلك تأتي مسألة التنمية والتقسيم الإداري وما إلى ذلك".

أما نائب التكتل الأخضر ناصر حمدادوش فيعتبر أن التقسيم الإداري ملف شائك وحسّاس جدا يخضع للمعايير العالمية العلمية والموضوعية، ويدخل ضمن رؤية استراتيجية بعيدة عن التوظيف السياسوي أو المنطق الجهوي أو النزعة العشائرية أو شراء السلم الأهلي أو المراوغة والالتفاف به على غيره من المطالب الحقيقية، وإلا فإنه سيكون عامل توتر وعدم استقرار ينذر بانفجار اجتماعي، والسلطة تلعب بالنار عندما تعالج وتقايض التقسيم الإداري بالمطلب الشعبي الوحيد وهو إيقاف الغاز الصخري الآن، إضافة إلى أنه غير واقعي بالنظر إلى سياسة التقشف وترشيد النفقات العمومية،والاعتماد شبه الكلي على"المحروقات"التي يتراجع إنتاجها ولا نتحكم في أسعارها.

وبينما يتجه العالم إلى العقلانية في التسيير تتجه السلطة عندنا إلى خلق المزيد من المناصب الإدارية الريعية، التي لن تضيف إلا المزيد من البيروقراطية وشلال مبادرة والحركية الاقتصادية.

ويضيف أيضا أن بوتف ألغى مشروع التقسيم الإداري بعدم ناقشته في مجلس الحكومة في سبتمبر 2009،وقد تقدمت 90 دائرة بطلب ترقيتها إلى ولاية،والتي كانت تقدر تكلفتها المالية بـــــــ 6 آلاف مليار سنتيم في ذلك الوقت،فماذا استجد الآن حتى يساوم ولايات الجنوب ويعالج مشكلة "الغاز الصخري" بفتنة جديدة للتقسيم البيروقراطي؟

إن التقسيم الإداري يعني كذلك ترقية بلديات إلى دوائر واستحداث بلديات جديدة، وهو يشكل عبء كبيرا على النفقات العمومية وخطرا حقيقيا على الميزانية العامة للدولة، نظرا إلى التكلفة المادية والموارد البشرية المؤهلة لضمان التأطير ،وتكاليف بناء المقرات وتجهيز المصالح، وتغطية حاجيات الإدارات وأجور الموظفين والإطارات الجديدة.([1])

كما أحدث هذا التقسيم موجة احتجاجات في العديد من المناطق التي لم يطلها القرار، مما خلق فتنة بين أبناء البلد الواحد، وفي الوقت الراهن يعتقد أن السلطة تواجه تحديات وضغوطات كبيرة بفعل الاحتجاجات التي تشهدها هذه المناطق.

خلاصة الفصل:

إن قرار التقسيم الإقليمي المتضمن استحداث مقاطعات إدارية في ولايات الجنوب، من القرارات المهمة التي اتخذتها الدولة الجزائرية، لكن من الصعب الحكم على هذا المشروع لأنه لا يزال في بدايته حيث لم يمر إلا 3 سنوات على التجسيد الفعلي لهذا القرار، حيث جاء كخطوة أولى من أجل تحسين الخدمة العمومية والارتقاء بالإدارة الجزائرية إلى درجات عالية من التطور، وتعتبر هذه المقاطعات الإدارية ولايات منتدبة يسيرها ولاة منتدبون تحوي مجموعة من البلديات التابعة لها، وفي نفس الوقت، كان هذا القرار صعبا فقد تباينت الآراء بين مؤيدة ومعارضة لهذا المشروع لأنه جاء في ظروف حساسة وهي انهيار أسعار

[1])محمد مسلم وآخرون، **مرجع سابق**.

النفط والتي تعتبر أساس ميزانية الدولة الجزائرية، فهناك من أثنى بإصدار هذا القرار وهناك من خالفه.

خاتمة

خاتمة:

تتبنى الدولة الجزائرية نظام الإدارة المحلية والذي يعتبر صورة من صور اللامركزية الإدارية التيهي عبارة عن تجسيد حقيقي لمبدأ الديمقراطية، إذ أن المسؤولية الديمقراطية تطورت لدى الشعوب من ديمقراطية المؤسسات السياسية إلى ديمقراطية المؤسسات الإدارية، وبالنظر إلى الإدارة المحلية منزاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أوالبلدية من المشاركة في صنع القرار، أصبحت اللامركزية الإدارية في وقتنا الحالي ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه، وهكذا اتجهت الكثير من الدول - منها الجزائر- نحو التوسع في تقسيم السلطات والاختصاصات في مجال الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية.

كل هذا مفاده أنه يجب ركوب موجة التحولات الجديدة التي ترمي إلى تطوير وتحديث الإدارة المحلية وذلك عن طريق اتباع استراتيجية واضحة المعالمحول الأهداف والإمكانيات المتاحة، إلا أن ما مرت به الإدارة المحلية الجزائرية من تعثرات عديدة جعلمنها تلك الإدارة الهشة البعيدة عن مظاهر التطور والعصرنة، فما كان على السلطة القائمة إلا أن تجري إصلاحات دقيقة وهادفة على هذا المستوى سعيا منها للارتقاء بنوعية الخدمة العمومية وتلبية متطلبات المواطنين وتقريب الإدارة والقضاء على مظاهر البيروقراطية وكذا الفساد الإداري، فجاء ما يسمى بالولايات المنتدبة أو المقاطعات الإدارية.

والولاية المنتدبة هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائرية، استحدثت بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة بعدد عشر مقاطعات في ولايات الجنوب، تسعى لتحسين وترقية الخدمة العمومية بالاستجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة بكفاءة وبنوعية، هدفها الرئيسي هو تقريب الإدارة من المواطن ومكافحة البيروقراطية ومحاولة تخفيف الضغط على الولايات الأصلية لها خاصة ذات المساحة الكبيرة،كما أن إنشاءها من شأنه السماح بإشراك المواطنين على المستوى المحلي بإدارة شؤونهم بأنفسهم، وحل مختلف القضايا العالقة على مستوى الإقليم، دون حاجة للرجوع إلى الولاية الأصلية، بحكم أن السكان المحليين للمقاطعة هم الأدرى باحتياجاتهم اليومية.

ولابد أن تشمل هذه الإصلاحات جميع الجوانب البشرية والمادية والتنظيمية والتشريعية لأن الخلل في إحدى هذه الجوانب لن يؤدي إلى الهدف المنشود من الإصلاحات.

ومنه يمكن وضع بعض المقترحات لتطوير المنظومة الإدارية الجزائرية منها:

- منح الوالي المنتدب صلاحيات حقيقية تقوي مركزه القانوني وتسهم حقيقة في النهوض بالتنمية المحلية.
- الإسراع في ترقية المقاطعات الإدارية إلى ولايات مستقلة و قائمة بذاتها.

- تدريب وتكوين العنصر البشري لاستخدام الوسائل والأساليب التكنولوجية الحديثة.
- الأخذ بعين الاعتبار التباين في الظروف و البيئة الثقافية و الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية للمستويات المحلية.
- القضاء على مظاهر الفساد الإداري بتقوية أداء أجهزة الرقابة الداخلية و الخارجية.
- ضرورة توفير الوسائل الإلكترونية الحديثة والتكوين العلمي على مستوى عال لمستخدمي وموظفي الإدارة المحلية.
- الاهتمام بالمواطن بالدرجة الأولى لأنه هو المستهدف من عملية الإصلاح.
- التأطير و التكوين الجيد للموظفين والمنتخبين المحليين.
- إعطاء صلاحيات أوسع للمجالس الشعبية لسرعة التنفيذ و لتقريب الإدارة من المواطن.

الملاحق

قائمة الجداول والأشكال

قائمة الجداول والأشكال:

الجداول والأشكال	
الجدول رقم 01	قائمة المقاطعات الإدارية التي يسيرها الولاة المنتدبون والدوائر والبلديات التابعة لها التي تضمنها المرسوم الرئاسي 15- 140.
الجدولرقم02	يوضح مساحة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية تقرت(الوحدةكلم2).
الجدولرقم03	يوضح عدد سكان البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية تقرت حسب إحصاء 2008 (الوحدة 1000 نسمة)
الشكلرقم 01	يوضح مساحة البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية تقرت بالنسبة المئوية (%).
الشكلرقم02	يوضح عدد سكان البلديات المكونة للمقاطعة الإدارية تقرت بالنسبة المئوية (%).

قائمة
المصادر
والمراجع

1- باللغة العربية:

أولا: المراسيم والنصوص القانونية

1- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 06 بتاريخ 1984/02/07.
2- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 1990/04/11.
3- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 1990/06/23 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية رقم 26 بتاريخ 1990/06/27.
4- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية رقم 48 بتاريخ 1994/07/27.
5- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 بتاريخ 2012/02/29.
6- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، الجريدة الرسمية رقم 29 بتاريخ 2015/05/31.
7- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 2016/03/07.

ثانيا: الكتب

8- الجندي مصطفى،**الإدارة المحلية واستراتيجياتها**، (الاسكندرية: منشأة المعارف،ط.1، 1987).
9- الطعامنة محمد محمود،عبد الوهاب سمير محمد،**الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية،ط.1، 2005).
10- العسكري علي أنور،**الفساد في الإدارة المحلية**، (مصر: مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، 2008).
11- بعلي محمد الصغير،**الإدارة المحلية الجزائرية**، (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013).
12- بعلي محمد الصغير،**دروس في المؤسسات الإدارية**، (عنابة،الجزائر: منشورات جامعة باجي مختار،د.ت).

13- بعلي محمد الصغير،**القانون الإداري التنظيم الإداري**، (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002).
14- بوضياف عمار،**الوجيز في القانون الإداري**، (المحمدية،الجزائر: جسور للنشر و التوزيع،ج.1،ط.2، 2007).
15- بوضياف عمار، **شرح قانون الولاية**، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012).
16- عشي علاء الدين،**مدخل القانون الإداري**، (عين مليلة،الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع،ج.1 ،2009).
17- عوابدي عمار،**القانون الإداري النظام الإداري**، (بن عكنون،الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،ط.3، 2005).
18- لباد ناصر،**الأساسي في القانون الإداري**، (الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع،ط.1،د.ت).
19- ممدوح خالد، **البلديات والمحليات في ظلال أدوار الجديدة للحكومة**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية،ط.1، 2009).

ثالثا: المجلات العلمية

20- العرنان مولود علي، "العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة –الوضع في الجزائر-"،**مجلة العلوم الإنسانية**،ع.35 ، (جوان 2011)
21- بومدين محمدولعجال منيرة، "الأساسالقانونيلحقالمواطنفيالخدمةالعمومية"،**مجلةالحقيقة**،ع.32، (مارس 2015)
22- حمراوي وداعة الله، "لامركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية"، **مجلة الإدارة العامة**، ع.4، (نوفمبر 1984)
23- عمران نزيهة، "الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص للإختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"،**مجلة الفكر**،ع.12، (2006)
24- عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"،**مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**،ع.4، (جوان 2006)

رابعا: المحاضرات والملتقيات

25- الطعامنة محمد محمود،**بحث نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)** ،الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، (سلطنة عمان، 2003).
26- عبدالوهاب ليلى،**محاضرات في منظمات المجتمع المدني**، (جامعة بنها: كلية الآداب).

خامسا: الرسائل الجامعية

27- حاكمي حمزة، **إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر (دراسة حالة بلدية سعيدة)** ،مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2016/2015).
28- حواجلي جمال، **المقاطعات الإدارية في النظام الإداري الجزائري**، مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015)
29- زرقاوي رتيبة، **إصلاح وتطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر وأثره في التنمية: واقع وآفاق (1990-2015)**،مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة: كلية الحقوق والعلوم السياسية،جوان 2015).
30- شباب سهام، **إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011-2012).
31- شويح بن عثمان، **دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية –دراسة حالة البلدية-**،رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2010).
32- عزيزي عثمان، **دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلة)**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة منتوري قسنطينة: كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، 2008).
33- عشور عبدالكريم، **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة منتور يقسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2009).
34- فريجات إسماعيل، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013).

سادسا: المواقع الإلكترونية

35- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية،في:

html الوزير-و-الوزارة/وزارة/مهام-و-صلاحيات-وزير-الداخلية-الجماعات-المحلية http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/.

36- محمد دايخي، الإدارة والمواطن..حقوق وواجبات،في :

الإدارة-والمواطن-حقوق-وواجبات/http://www.elkhabar.com/press/article/9635.

37- محمد دايخي، التقسيم الإداري للجزائر،في:http://www.elkhabar.com/press/article/6793/

38- فؤاد.ع، ادراكا للاعتبارات العروشية والقبلية والتوازنات المحلية: بوتف يراجع عدد الدوائر المعنية بالترقية إلى ولايات في: https://www.djazairess.com/elbilad/4541.

39- الولاية المنتدبة لتقرت هل تتحقق الآمال بالترقية الإدارية؟،في: http://www.altahrironline.com/ara/articles/193142.

40- الموقع الرسمي للمقاطعة الإدارية تقرت ،في: http://ca-touggourt.dz/ar/?page_id=47.

41- أيوب بن نونة، تقرت في مقدمة الولايات المنتدبة في تطبيق المشاريع المسطرة،في:
تقرت-في-مقدمة-الولايات-المنتدبة-في-تطب/https://www.echoroukonline.com/.

42- ق.و،الشروع في تقييم مسار الولايات المنتدبة الجنوبية،في:
الحدث/الوطن/الشروع-في-تقييم-مسار-الولايات-المنتدبة-الجنوبية https://www.el-massa.com/dz/.

43- ح.عمران، ولاية فتية تريد إحداث التحول في كل القطاعات،في: https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/33519.

44- محمد مسلم وآخرون، الولايات الجديدة.. القنبلة!،في:
الولايات-الجديدة-القنبلة/https://www.echoroukonline.com/.

45- أسامة سبع، بوتف أصاب باستحداث ولايات منتدبة لعدم الإضرار بالاقتصاد الوطني،في:
.//http://elmihwar.com/ar/index.php/mobile16905الوطنيhtml.

46- تقرت/https://ar.wikipedia.org/wiki.

2- باللغة الفرنسية:

- الكتب:

47- Andre De laubadère**, traite élémentaire de droit administratif**, 2éme edition, paris, 1953.

الفهرس

شكروعرفان	-
إهداءات	-
الملخص	-
مقدمة	أ-ز
الفصل الأول: الولاية كهيكل تنظيمي وإداري في تفعيل اللامركزية	
المبحث الأول: التنظيم الإداري للولاية.....	09
المطلب الأول: تعريف الولاية.....	09
المطلب الثاني: مراحل إنشاء الولاية وخصائصها.....	11
أولا: مراحل إنشاء الولاية.....	11
ثانيا: خصائصها.....	12
المطلب الثالث: التطور التاريخي للولاية.....	13
أولا: مرحلة الاستعمار.....	13
ثانيا: مرحلة الاستقلال.....	14
المبحث الثاني: الولاية والهيئات التابعة لها.....	17
المطلب الأول: الوالي والأجهزة المساعدة له.....	17
أولا: الوالي.....	20
ثانيا: الأجهزة المساعدة للوالي.....	20
1) الأمانة العامة.....	21
2) مديرية الإدارة المحلية.....	22
3) مديرية التنظيم والشؤون العامة.....	23
4) المجلس الولائي.....	23
المطلب الثاني: المديريات التنفيذية التنفيذية.....	24
أولا: تعريف المديريات التنفيذية.....	25
ثانيا: الأساس القانوني للمديريات التنفيذية.....	27
المطلب الثالث: المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.....	27
	28
	29
	31

أولا: المجلس الشعبي البلدي.....	
ثانيا: المجلس الشعبي الولائي.....	
المبحث الثالث: علاقة الولاية بالفواعل الرسمية وغير الرسمية.....	
المطلب الأول: علاقة الولاية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.....	
المطلب الثاني: علاقة الولاية بالمجتمع المدني.....	
المطلب الثالث: علاقة الولاية بالمواطن.....	
خلاصة الفصل.....	
الفصل الثاني: الإدارة المحلية تأصيل نظري ومفاهيمي	
المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية وأهميتها.....	33
المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية.....	33
المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية وأهدافها.....	35
أولا: أهمية الإدارة المحلية.....	35
ثانيا: أهداف الإدارة المحلية.....	37
المطلب الثالث: الأسباب المؤدية لتبني نظام الإدارة المحلية.....	39
المبحث الثاني: الإدارة المحلية ودورها في تقريب المواطن.....	40
المطلب الأول: علاقة الإدارة المحلية بالمواطن قراءة في الحقوق والواجبات.....	40
المطلب الثاني: دور الإدارة في خدمة المواطن.....	42
المطلب الثالث: تحسين الخدمة العمومية في الجزائر.....	44
المبحث الثالث: الإدارة المحلية كميكانيزم لتفعيل اللامركزية.....	47
المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.....	47
	49
	50
	52

المطلب الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية.....	
المطلب الثالث: الأسس العامة لقيام اللامركزية الإدارية.....	
خلاصة الفصل.....	
الفصل الثالث: الولايات المنتدبة تقريب للإدارة من المواطن وتكريس للامركزية	
المبحث الأول: ماهية الولايات المنتدبة.....	54
المطلب الأول: تعريف الولايات المنتدبة وصلاحياتها.....	54
أولا: تعريف الولايات المنتدبة.....	54
ثانيا: صلاحيات الولاية المنتدبة.....	56
المطلب الثاني: معايير وأسباب استحداث الولايات المنتدبة.....	57
أولا: معايير استحداث الولايات المنتدبة.....	57
ثانيا: أسباب استحداث الولايات المنتدبة.....	62
المطلب الثالث: الولاية المنتدبة تقرت نموذجا.....	63
أولا: تعريفها.....	63
ثانيا: التنظيم الإداري والهيكلي للمقاطعة الإدارية تقرت.....	66
المبحث الثاني: أهداف الولايات المنتدبة ودورها.....	69
المطلب الأول: أهداف الولايات المنتدبة.....	69
المطلب الثاني: دور الولايات المنتدبة كآلية لتقريب الإدارة من المواطن.....	71
المبحث الثالث: أثر استحداث الولايات المنتدبة.....	72
المطلب الأول: الفئة المؤيدة لاستحداث الولايات المنتدبة.....	72
المطلب الثاني: الفئة المعارضة لاستحداث الولايات المنتدبة.....	75
خلاصة الفصل.....	77
خاتمة.....	79

الملاحق قائمة الجداول والأشكال قائمة المصادر والمراجع الفهرس	