

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

المؤسسات الإدارية اللامركزية

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الجنائي والعلوم الجنائية

تحت إشراف الأستاذة :

خراز حليلة

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالبة :

بدرة فاطمة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

شيخي نبية

الأستاذة(ة)

مشرفا مقرر

خراز حليلة

الأستاذة

مناقشا

بلباي اكرام

الأستاذة(ة)

السنة الجامعية: 2021/2020

نوقشت يوم: 2021/ 07 /12

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى سندي في هذه الحياة

إلى أمي الحنونة ، أبي الغالي و أدعو من الله الواحد الأحد أن يطيل في عمرهما و يرزقهما
الصحة و العافية على مدى الحياة.

و إلى كل إخوتي و الذين كانوا سندا لي منذ بداية الدراسة بلال ، أحلام و الشارف و عبد
القادر

و إلى زوجي الغالي بالمختار العيد الذي كان لي سندا قويا في مشواري الجامعي والدراسي
ولم يبخل عليا بشئ و ساعدني في كل خطوة كنت أخطوها نحو النجاح.

و أهدي عملي هذا إلى كل زميلاتي و زملائي و إلى كل من مد لي يد العون في مساري
الدراسي و الجامعي و إلى كافة الأهل و الأقارب .

شكر و عرفان

يسرني أن أتقدم بالشكر و العرفان

إلى أستاذتي الفاضلة

خراز حليلة

و إلى جميع أستاذتي من السنة الأولى إبتدائي إلى غاية السنة الثانية ماستر جامعة الحقوق والعلوم السياسية، و كل عامل فيها بالمكتبة و إلى كل من علمني حرفا من حروف العلم.

مقدمة

من المعلوم أن معظم الدول النامية حصلت على استقلالها السياسي بعد الحرب العالمية الثانية، و قد خرجت تلك الدول مثقلة بالهموم و المشاكل و من أبرزها الفقر والجهل و التخلف و عدم القدرة على إدارة مواردها المحلية و كذلك انتشار الأمية والحساسية الناتج عن الاختلافات العرقية والطائفية والمذهبية التي بدأت تنقل كاهلها إزاء هذه الأوضاع، لم تجد تلك الدول مناصب من إتباع النظم المركزي حرصا على المواد المحدودة بصورة عادلة على الأقاليم إضافة إلى الهدف الأساسي الذي يسعى إليه القادة تلك الدول، وهو محاولة بناء دولة جديدة و الالتحاق بالدول الصناعية المتقدمة بواسطة القيام بتنمية اقتصادية سريعة لتقليل الفجوة التي تفصلها عن هذه الدول .

و يبدو أن تلك الدول طبقت النظام المركزي في الستينات و السبعينات لم يعد بإمكانها الاستمرار بتطبيقه بصورة مطلقة حيث فشلت الكثير من الخطط و البرامج الوطنية التي اعتمدت هذا المنهج . و بتطبيقها للنظام المركزي رأت أن هناك صعوبة في تسيير أمورها و عرقلة كبيرة رغم هذا النظام المركزي مما استوجب ظهور نظام اللامركزي كتكملة للنظام المركزي و سهولة تسيير بعض الشؤون و الوظائف و إدارتها .

يرى دعاة اللامركزية رغم اختلاف اتجاهاتهم أن هناك إمكانية لتحقيق التنمية المحلية من خلال التقارب و التكامل بين النظام المركزي و النظام اللامركزي، لكن شريطة إحداث تغييرات جوهرية على مستويات اقتصادية، سياسية و اجتماعية و حتى ثقافية في الدول بكيفية تؤدي إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاستقرار الاجتماعي للشعوب في مختلف أقاليم هذه الدول.

و إن تبني استراتيجية اللامركزية الإدارية ضرورة لازمة تزداد أهميتها بازدياد قدراتها على تحقيق متطلبات المواطنين على المستوى المحلي و منها بالذات ما يتعلق بالذات في المواطنين المحليين في الدول المغاربية مادام أن الواقع الجديد يوضح بما لا يدع مجال للشك أن هناك تغييرات ملموسة على مفهوم نظام الإدارة المحلية المعتمدة خلال مراحل سابقة، حيث أن هناك لم يعد مجرد تنظيم إداري وطني

أو إقليمي يعكس مفهوم المركزية الإدارية أو عدم التركيز الإداري و الذي يتناوله القانون الإداري مثلما هو الحال بالنسبة للتسلسل الهرمي الإداري القائم آنذاك، و إنما امتد على وجه الخصوص إلى استراتيجيات إدارية محلية تعكس مفهوم اللامركزية الإدارية و القائمة على إدارة الأفراد أو المجتمعات المحلية ومتطلباتها بالدرجة الأولى التي يتناولها فرع الإدارة المحلية المنبثقة من القانون الإداري .

ومن أجل ذلك يتوجب الاعتماد على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم و تقليص دور الدولة في الانتاج و الإدارة المباشرة لمؤسساته لصالح المؤسسات اللامركزية و منح القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية و تعزيز المساءلة و الشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية و الاعتماد على الجماعات المحلية التي تمكن من تحقيق التنمية الشاملة و المستدامة .

و نتيجة لهذا التحول إلى اللامركزية التي أصبحت واسعة النطاق في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية و الإدارة المركزية فقد انعكست في استراتيجيات نظم إدارية محلية و المتمثلة في سعي أغلب الدول التدخل لتنظيم العلاقة بين نظمها المركزية و اللامركزية في شكل إصلاحات إدارية في ظل إفرزات العولمة .

و كما أنه من الناحية النظرية فإن اللامركزية يراها الاقتصاديون الذين تأثروا بالأفكار الليبرالية الحديثة وسيلة لنقل السلطة من الدول المركزية، كما ينظر إليها المدافعون عن التعددية السياسية على أنها لإعطائها جماعات المصالح مساحة من الحرية و القدرة على التنظيم و المناقشة و يراها قادة بعض النظم الدكتاتورية بديلا عن الديمقراطية على المستوى القومي ووسيلة امنة لاكتساب الشرعية المطلوبة والدعم من الوحدات في المستويات الأدنى، في حين رآها السياسيون الديمقراطيون في الدول النامية وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات و الأولوية المحلية .

• أسباب اختيار الموضوع :

إن تناول موضوع اللامركزية الإدارية ليس من دواعي التسيير و المفاضلة، و إنما لما كان لهذا الموضوع من ارتباط جديد للنظم الإدارية باللامركزية و التي لم تحدث من قبل حيث لم تعد مجرد علاقتها باللامركزية أو تلبية بعض الحاجات الأساسية، و التي تناولته عدة دراسات و إنما في الواقع الراهن أصبحت اللامركزية الإدارية لها أبعاد مختلفة تبرز فيها الأبعاد الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الإدارية و الانسانية و تحدها الأنظمة الإدارية المعاصرة .

• أهمية الدراسة :

- إمكانية أخذ دروس من نتائج هذه الدراسة و تطبيقها في مناطق أخرى من العالم لاسيما الوطن العربي
- تزايد اهتمام الباحثين و صانعي القرار باللامركزية الإدارية في ظل ظاهرة العولمة و اتجاه الدول نحو تبني مفاهيم عالمية لاسيما اللامركزية الإدارية .
- محاولة الوصول إلى اقتراح تصور موحد لنظم اللامركزية الإدارية في كافة البلدان مع الأخذ بالاعتبار العوامل البيئية التي تحكمها ظروفها و امكاناتها و قدراتها المتاحة .

• أهداف البحث :

- تهدف دراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف و أهمها ما يلي :
- الوقوف على مدى مساهمة نظم الإدارة المحلية في تحسين أوضاع الجماعات المحلية في المجتمعات لأخذ مكانتها اللائقة بها على الصعيد الوطني .
- الاطلاع على المفاهيم الجديدة حول اللامركزية الإدارية و التي تعزز قدرة الوحدات المحلية على مسايرة التقدم التكنولوجي و القيم الإدارية المتمثلة في الشراكة و الشفافية و المساءلة .

• مشكلة الدراسة :

إن هذه الدراسة تعالج حقيقة اللامركزية الإدارية في الوقت الحالي في الجزائر فإنه لا يخفى على أحد أن تطبيق اللامركزية الإدارية في الجزائر قد يكون متقاربا إلى حد كبير لفرنسا بسبب نقلها نظامها المركزي و اللامركزي من فرنسا و كذلك بسبب مراعاة الجزائر وفق ما يحقق مصالح مواطنيها و من هنا يمكن طرح الاشكالية على النحو التالي :

ما مدى تطور الإدارة المركزية في الجزائر؟ و ما هو أثرها على سير العمل الإداري و النشاط الوظيفي في الدولة ؟

• منهجية البحث :

تما الاستعانة بأكثر من منهج منها:-

المنهج الوصفي : اتبعنا لطريقة الوصف تؤدي بنا إلى تبيان الأطر النظرية و المفاهيمية اللامركزية الإدارية لاسيما صورها و خصائصها ليتم تمييزها عن المركزية .

المنهج التحليلي : تعتمد هذه الدراسة بالأساس على تحليل المضموم المقترن بالأسلوب الوصفي .

المنهج المقارن : بحيث اعتمدنا على هذا المنهج في المقارنة خاصة في مقارنة اللامركزية الاقليمية و اللامركزية المرفقية و بيان اوجه التشابه و أوجه الاختلاف .

• صعوبات الدراسة :ومن أهم هذه الصعوبات :

عدم وجود مرجعية لغوية موحدة حول اللامركزية الإدارية فكلا يعطيها مفهوما و كل مفهوم

مغاير للأخر، خاصة بظهور مفاهيم جديدة حول اللامركزية الإدارية .

• خطة البحث :

لإنجاز هذا البحث و بالكيفية المطروحة تم تقسيمه إلى فصلين

الفصل الأول الإطار المفاهيمي اللامركزية الإدارية

الفصل الثاني : المؤسسات الإدارية اللامركزية الاقليمية و المرفقية .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمركزية الإدارية

لقد ذهب بعض المفكرين إلى استكشاف مجموعة مفاهيم حين بحثوا في الكيفية التي يمكن بواسطتها إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال قيام الإدارة بوظيفتها الإدارية، إذ ينظرون للتنظيم الإداري على أنه وسيلة للإدارة العامة لاستخدام طرق و أساليب معينة، بهدف تحقيق أغراضها المحددة بكفاءة و فعالية، أي بأقل وقت و جهد و تكلفة ممكنة، وعلى هذا فالتنظيم الإداري ضروري لا بد منه لكي تقوم السلطة الإدارية بوظائفها و تدرك اختصاصات من أجل تحقيق أهدافها و في مقدمتها التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

و عليه برز التنظيم الإداري في البداية ليوضح تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة ، و توزيع الاختصاصات الإدارية بينها، و كيفية ممارستها لهذه الاختصاصات¹.

و يهدف هذا الفصل من بحثنا إلى بيان مفاهيم لامركزية الإدارية يتم التركيز فيه على توضيح المفاهيم ذات العلاقة باللامركزية و تطوراتها في السياق المعاصر و كذلك كيف تكون مراقبة من السلطة المركزية أي علاقتها بها و بيان تقييمها من حيث مزاياها و عيوبها و ذكر صورها أين تتجسد.

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة ، 2004، ص05.

المبحث الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية

إن دراسة و معرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري سعت إليه الدول النامية كخيار لتنظيم إدارتها بما تتلاءم مع ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها و هذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة تقليمها وتطبيق القانون و القضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة .

حيث أن اللامركزية جاءت بعد المركزية لتخفف على المركزية عدة أعباء و مهام، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى تطور اللامركزية و ظهورها في البداية و تعريفها، وكذلك صلتها و علاقتها بالمركزية و كيف تكون مشرفة و مراقبة لها.

المطلب الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

في هذا الجزء من المبحث سنتطرق إلى نشأة و تطور اللامركزية الإدارية و إعطاء حيث تحدثنا على الجزائر كبلد اخذ بها كأسلوب جديد من قبل الاستعمار و بعد الاستقلال وإعطاء تعاريف لها و مفاهيم توضح ما معنى اللامركزية الإدارية .

الفرع الأول : تطور اللامركزية الإدارية

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر له مرجعية تاريخية حيث يمكن ارجاعه إلى العهد العثماني، و بالذات في بداية لبقرن السادس عشر و من هنا سنتطرق إلى نشأة وتطور اللامركزية الإدارية في الجزائر .

1. التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان العهد العثماني :

حيث تتميز هذه المرحلة بتنظيم إداري خاص يتسم بالسعي إلى ضمان السيطرة المستبدة للدولة على جميع مرافق البلاد، لاسيما مرفق الأمن حيث عرفت بداية هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا، سيطر فيه القادة العسكريون (البيات) على مقاليد الحكم و الإدارة سيطرة تامة و هذا بسبب الصراع الخارجي مع القوى الصليبية هذا من جهة، و الصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم من جهة أخرى.¹

ظل النظام مركزيا في مرحلة الباشوات، الاغات و الديات، رغم أن في المرحلة الأخيرة هناك محاولة لتنظيم إداري محلي في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية، حيث كانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الداوي، الديوان، و اما التقسيمات الإقليمية فقد قسمت البلاد على أربعة مناطق (البايلك) و هي دار السلطان أي العاصمة و ضواحيها، بايلكالتيطري وعاصمته المدينة، بايلك العرب و عاصمته وهران، بايلك الشرق و عاصمته قسنطينة.²

يتكون بايلك (المقاطعة) من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من البايلك وهي البلدة، المنطقة، الوطن، و تتشكل المقاطعة من عدد من الأقسام و هي : أهل المخزن، الرعية، الأقسام المختلفة المرتبطة بالحكومة المركزية، و يبدو هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، غير أن عدم واقعية هذا النظام بانفصاله عن القاعدة الشعبية أدى إلى زواله .

1 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4، مطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص124،

2 - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص88.

2. التنظيم الإداري المحلي في الجزائر أثناء فترة الاحتلال الفرنسي :

لقد اندلعت الحرب العالمية الأولى سنة 1914، و كان من أهم نتائجها انهيار الامبراطورية العثمانية و توقيع اتفاقية سياس بيكو بين بريطانيا و فرنسا،و التي نصت على أن تكون منطقة المغرب العربي ضمن الأراضي الواقعة تحف النفوذ الفرنسي،و عليه خضعت الجزائر ابان المرحلة الاستعمارية لتشريع الفرنسي و كان أول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار المرشال "دبرمون" المؤرخ في 6 جويلية 1830،تضمن إنشاء لجنة لتسيير الأملاك و المصالح و المرافق المدنية بالعاصمة من طرف السلطات الفرنسية بعد الإستلاء عليها،و بعد ذلك تم تحديد قواعد النظام الإداري الإقليمي من طرف السلطات الفرنسية بعد الإستلاء عليها و بعد ذلك تم تحديد قواعد للنظام الإداري الإقليمي و المحلي في الجزائر¹ .

شكلت الولاية دعامة أساسية استندت إليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها من خلال سياستها،فعمدت في شهر مارس 1948 إلى اصدار قانون يضم الجزائر إلى فرنسا،و قسمتها إلى ثلاث ولايات هي الجزائر،وهران،قسنطينة،يرأس كل منهما والي يساعده مجلس الولاية على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا² .

بعد ما قسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق إدارية على أساس النوعية السكان المقيمين في كل منطقة،طبقت عليهم نفس النظم الإدارية و القوانين الفرنسية لأن أغلب سكان كان أوروبيين،طبقت النظام المدني الفرنسي على الأوروبيين و النظام العسكري الاحتلالي على باقي المناطق الجزائريين.

1 - حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1982،ص130

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2،جسور للنشر و التوزيع،الجزائر، 2007، ص 22.

و بعد ممارسة كل ظروف القهر و التجريد باستعمال القوة العسكرية و ذلك لتكييف التنظيم البلدي بما يتلاءم مع الأوضاع و المناطق حيث منذ عام 1888 يشير إلى وجود ثلاثة أصناف من البلديات و هي:

- البلديات الأهلية المتواجدة في الجنوب (الصحراء).
 - البلديات المختلطة (مناطق الإقليمية) جزائريين زائد مواطنين .
 - البلديات ذات التصرف التام (الأريون بكثرة) تنظيم فرنسي خاص .
3. التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بعد الاستقلال :

لقد جاءت أولوية و سرعة التفكير في إقامة نظام للإدارة المحلية بعد ما تبين إفلاس التنظيم الموروث عن العهد الاستعماري رغم الإصلاحات التي أدخلت عليه، وبرزت اللامركزية الإقليمية كأولوية من خلال الاهتمام بإرساء نظام لها منذ الاستقلال أمّلته عدة أسباب جغرافية، تاريخية، اقتصادية و سياسية.¹

و قد ورثت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة إدارية فرنسية كانت منظمة حسب المستويات التالية:

- مستوى الدوائر (les arrondissements)، و كان يبلغ عددها عند الاستقلال 91 دائرة
- و لم يعتبرها مجموعة إقليمية ليس لها شخصية قانونية و لا الاستقلال المالي و إنما كانت فقط تقسيم إداري داخل المحافظة، يرأسها موظف سامي يسمى le sous perfet يستشير عند الحاجة في أعماله مجلس الدائرة.²

1 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة : محمد عرب صايلا، ط14، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص124.

2 - ناصر لباد ، القانون الإداري_التنظيم الإداري، جزء 1، ط3، مطبعة قالمة ، قالمة ، الجزائر ، 2007، ص182.

- مستوى المحافظات (les départements) و كان عددها 15 محافظة و كان المحافظ يمثل الجهاز التنفيذي و يمارس وظائفه تحت سلطة المحافظ المفتش العام الجهوي، و يستعين بالمجلي العام، الذي بدوره تساعده لجنة على مستوى المحافظة .
- على مستوى النواحي (les regions) و يبلغ عددها ثلاثة نواحي (الجزائر العاصمة، قسنطينة، وهران)
- مستوى البلديات : و يبلغ عددها 1578 بلدية و اعتبرت البلدية مجموعة إقليمية تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي¹.

تخضع البلديات في تأسيسها ووظائفها و إدارتها و مواردها المالية لقانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 و الذي يمنح للبلدية الشخصية المعنوية التي تضفي عليها نوعا من الاستقلال الإداري النسبي يتمثل في وجود موارد مالية محلية خاصة².

الفرع الثاني : مفهوم اللامركزية الإدارية

نتطرق في هذا الفصل إلى تقديم اطار نظري للامركزية الإدارية يتم التركيز فيه على توضيح المفاهيم ذات العلاقة اللامركزية و مقومات اللامركزية و تصنيفها و تطوراتها في السياق المعاصر و نظرة الحكم الراشد المحلي حولها و أهدافها و العوامل المؤثرة فيها .

أولاً: اللامركزية الإدارية

إن دراسة و معرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد لتنظيم الإداري تفرض عليها تسليط الضوء على المركزية الإدارية، لأن هذا الأسلوب سعت إليه الدول النامية لتنظيم

1 - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية_دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر ، 2010-2011، ص86

2 - صفوان المبيضين و حسين الطراونة و توفيق عبد الهادي، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية لنشر والتوزيع، طبعة عربية، 2011، ص236

إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية في بداية نشأتها، و ساعدها على ضمان وحدة إقليمها و تطبيق القانون و القضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة .

يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، و بمقتضى نظام اللامركزية يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام، و هي أن تكون أشخاص إدارية إقليمية كالمبديات أو أشخاص مرفقية أو مصلحة كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها، و تهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، و إن هذه الجهات الإدارية المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة و الإشراف من قبلها و ذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية و ذلك من اجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية و الدستورية و الإدارية.¹

و يقصد باللامركزية توزيع السلطة ما بين جهات متعددة بحيث لا تتركز في يد الحكومة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقية او سياسية.²

لقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية تبعا لوجهة نظر الفقهاء و المفكرين و لعل السبب في ذلك أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة على الفلسفة الفكرية السياسية و القانونية للدولة التي ينتمي إليها على حسب جوانب الاهتمام و الأهداف التي يسعون إلى تحقيقها .

1 - محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، 2000، ص77
2 - صفوان المبيضين، (تجربة الأردن الرائدة) المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، طبعة 1، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2011، ص29.

يعرفها الباحث البريطاني مودي جرام (modagrame) بأنها: مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية اما الناخبين (سكان الوحدة المحلية) و تعتبر مكمل لأجهزة الدولة.¹

ومن تعريفات الفقهاء

- عرفها (خاشقجي) على أنها: "إسناد سلطة اتخاذ القرارات و إصدار الأوامر والتعليمات إلى بعض المرؤوسين في المستويات الإدارية داخل التنظيم الإداري .
- عرفها (وايت) على أنها: نقل الصلاحية التشريعية كانت أو قضائية أو إدارية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا .
- عرفها (جلوي) على أنها: أسلوب من أساليب تنظيم العمل حيث تمنح الوحدات المختلفة قدرا كبيرا من الإدارة الذاتية و هذا يعني منح الصلاحيات و المسؤوليات للمستويات الأدنى في التنظيم .
- عرفها (البنك الدولي) على أنها: اسناد مهام جمع الضرائب و مهام الإدارة السياسية إلى مستويات حكومية أقل، وهو مفهوم يتم استخدامه في مختلف أنحاء العالم على مستويات مختلفة و لأسباب مختلفة و بوسائل مختلفة .

و من هنا يمكننا أن نعطي تعريفا بسيطا و هو أن اللامركزية الإدارية هي اسناد بعض المسائل و المصالح أياً كانت للمستويات الأدنى في أي مجال داخل التنظيم الإداري.

تعرف بأنها أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشخصية اعتبارية و تمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة

1 - عبد العزيز الشحيلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية_دراسة مقارنة، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت ، سبتمبر 2002، ص12 .

الحكومة المركزية.¹

و كذلك بإعطائها تعريفا: في كونها جزء من النظام العام للدولة تمنحه الحكومة المركزية شخصية معنوية، و قد أوجد من أجل تلبية احتياجات مجتمعه المحلي، و يتمثل في هيئة منتخبة تعمل تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية.

و ضمن الإطار المفاهيمي العام لمصطلح اللامركزية يمكن التمييز بين نوعين من أنواع اللامركزية ذات صلة بنظم اللامركزية الإدارية و هي :

■ اللامركزية السياسية :

و هي التي تقوم على توزيع السلطات السياسية أي السلطات التشريعية و القضاء و الإدارة فيما بين الدولة المركزية و الدويلات و الولايات المكونة لها و بالتالي فإن نظام اللامركزية السياسية يكون متصلا بالتنظيم الدستوري للدولة.²

■ اللامركزية الإدارية :

و تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط و إدارة الموارد و تخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان أو هي أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية

و بين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منها في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة و المراجعة و التوجيه .

1 - شاب تومة منصور، القانون الإداري، ط1، (العراق جامعة بغداد 1980)، ص87

2 - صفوان المبيضين، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، ط عربية، 2011، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، ص29

المطلب الثاني : إشراف و رقابة السلطة المركزية على اللامركزية

إن من مقومات اللامركزية الإدارية كما هو متفق عليه بصفة عامة تقريبا وجود مصالح اتية و استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية هذا لا يعني أنها مستقلة تماما عن السلطة المركزية بل و للمركزية سلطة الإشراف و الرقابة و هذا ما سنتناوله في هذا المطلب و كيف يكون للامركزية علاقة بالمركزية من خلال إشرافها ورقابتها عليها .

يعتبر استقلال الهيئات المحلية و عدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية،و لكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها و سلامة أراضيها،فصحيح ان السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية و لكنها احتفظت بحق الرقابة و الإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة و المصلحة العامة للدولة،و لهذا فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور اللامركزية المطلقة،و لضمان الاستقلال و الحد من عيوبه و لتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة و وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون .

و تعني هذه الرقابة الخاصة "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكنها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية و أعمالها لضمان مشروعيتها و تحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة". و المقصود هنا بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الشأن في الوصاية المدنية ضمن القانون المدني و إنما هو العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية.¹

1 - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الاول ، ط1، دار الثقافة ، عمان ، 2002،ص16.

تبدو الوصايا من خلال ما تملكه السلطات المركزية من سلطات تمارسها إما الهيئات الإدارية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات و ذلك للتأكد من أن تصرفات و أعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكما و في إطار الغاية أو الأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف.¹

وبالنظر إلى محاسن الوصاية الإدارية التي تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية و القانونية حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن دولة فإنه لا ينبغي أن تكون الرقابة من القوة و الشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل و تقضي على الغرض من إنشائها كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات من الخط المرسوم لها في سند إنشائها.²

و لما اتفق الباحثون على أن الإشراف و الرقابة يمثلان ركيزة من ركائز وجود نظام اللامركزية الإدارية، فإن هناك مجموعة من الأهداف التي تستند إليها الحكومة المركزية في ممارسة رقابتها على الوحدات المحلية و من أهمها:

- تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية للدولة باعتبار أن الوحدات المحلية نظام فرعي من النظام العام للدولة و أجهزتها .

- التأكد على أن الوحدات المحلية تعمل وفق القوانين و الأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى ان قرارات المجالس المحلية تتطلب الموافقة و المطابقة لهذه القوانين و الأنظمة و ذلك حماية للمجتمع، الحكومة المركزية، الإدارة المحلية و المواطنين .

- التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى

1 - نواف كنعان ، المرجع السابق، ص41.

2 - عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، عمان ، 1981، ص311

المطلوب و بدرجة من الكفاءة و الفعالية،و ذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أداءها العام.

- تحديد أعضاء المجالس البلدية حسب النصوص القانونية سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو المعيّنين،و إذا شغل عضو من أعضاء المجلس البلدي لأي سبب يحق للوزير تعيين أحد الناخبين في المجلس عملاً بأحكام القانون و هو المرشح الذي نال أكثرية الأصوات و لم يحز على العضوية .

- حل المجالس البلدية إذا توافرت شروط معينة بمقتضى القانون إذ يحق للسلطة المركزية صاحبة الوصاية حل الهيئات اللامركزية ووقفها عن العمل بقرار من الجهة الوصية مع بيان الأسباب الموجبة إلا أنه يجب أن لا يفهم من ذلك قرار الحل هذا يمتد إلى سحب الشخصية المعنوية من الهيئة اللامركزية أو المجلس الذي يمثلها من أشد وسائل الرقابة على هذه الهيئات و أخطرها على الإطلاق لذلك يحاط هذا الإجراء ببعض الضمانات التي تحد من الإسراف في اللجوء إلى هذا الأسلوب

و من هذه الضمانات مثلا الالتزام بإجراء الانتخابات خلال مدة محددة من تاريخ الحل،ناهيك أن بعض القوانين في بعض البلدان تتطلب عرض قرار الحل على البرلمان.¹

- تمارس الهيئات المركزية صاحبة الوصاية رقابتها على الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بأحد الطريقتين .

الفرع الأول : الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ذاتها و على أعضائها

تملك السلطة المركزية جهة الوصية حق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية و ذلك بموجب نصوص محددة،فنجذ إدارة المؤسسات العامة (اللامركزية المصلحية التي سيتم توضيحها لاحقاً) يسند رئاسة مجلسها إلى أحد ممثلي الأجهزة المركزية حيث أن أغلب

¹أنواف كنعان،المرجع السابق،ص42

قوانين المؤسسات العامة تقضي بإسناد رئاسة مجالس إدارة هذه المؤسسات إلى الوزير الذي يمثل جهة الوصاية و هو في الغالب الوزير الذي يرتبط نشاط المؤسسة العامة بوزارته و كما تخول الإدارة المركزية (جهة الوصاية) تعيين كبار موظفي المؤسسة العامة كرئيس مجلس الإدارة و مدير عام المؤسسة و أعضاء مجلس إدارتها .

ضمان حسن سير الخدمات المحلية و قيام الوحدات المحلية بتأديتها بكفاءة و فعالية و وضع معيار التنوع و مستوى الخدمات المطلوبة و تقديمها للسكان و بتعاون وثيق بين الإدارة المركزية

و الوحدات المحلية بما يكفل لها اكتشاف نقاط الضعف و تعديلها للأحسن .
و يمكن أن نشير أن وصاية السلطة المركزية و اشرافها على المجالس البلدية مظاهرها عديدة و تختلف من دولة إلى أخرى حسب تطور أنظمتها الإدارية و القانونية حول الإدارة المحلية و لكن على العموم يمكن ذكر ما يلي ¹:

احداث المجالس البلدية تبعا لتوافر شروط معينة يكون القانون قد حددها في الدولة فقد ترغب أكثرية سكان بلدة في احداث بلدية في بلدتهم أو ضم البلدية القائمة إلى البلدية أخرى يقدم فريق عنهم عريضة بذلك إلى الوالي الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير و يقوم الأخير بتعيين لجنة يكون من بين أعضائها سكان تلك البلدة تتولى التثبيت من رغبات سكانها، فإذا تحققت من ذلك فإن الوزير يملك التنسيب لمجلس الوزراء باستحداث مجلس بلدي في البلدة محددًا في ذات الوقت عدد أعضاء المجلس و حدود البلدية، وإذ وافق مجلس الوزراء على التنسيب يقوم الوزير بتعيين لجنة تقوم مقام المجلس البلدي و تمارس صلاحياته لمدة قصيرة إلى حين انتخاب المجلس الجديد، و يبدو أن هذا الأسلوب أمر غير مبرر و ينطوي على إخلال واضح بالنهج الديمقراطي الذي يقوم جوهره على إعطاء

1 - خالد الزعبي، تشكيل مجالس المحلية و أثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، ط3، دار الثقافة ، عمان ، 1993، ص270.

المواطنين الحق في انتخاب من يمثلهم، فإذا كان هذا الأسلوب يستند إلى اعتبارات عملية تتعلق بعدم نضج المجتمعات المحلية في مثل هذه المرحلة على إدارة شؤونها بواسطة أبناءها بممارسة حقهم في الانتخاب، فمتى تتعلم الشعوب حكم نفسها و إدارة شؤونها. و هذا ما تحدده بعض قوانين مؤسسات العامة في إطار كيفية تشكيل المجالس إدارات المؤسسات العامة و من جانب آخر تعطي (جهة الوصاية) السلطة المركزية حق تعيين بعض أشخاص الهيئات اللامركزية الإقليمية، لأن الأصل أن يكون الأعضاء هذه الهيئات منتخبين من قبل الهيئات نفسها مادامت تتمتع بالاستقلال الإداري في مواجهة السلطة المركزية .

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها و تمارس جهة الوصاية الإدارية ذلك من خلال أساليب مختلفة كال تصريح أو الإذن، بحيث أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع اتخاذ قراراتها إلا بعد استئذان جهة الوصاية و أخذ رأيها تجاه الأمر الموضوع القرار بالموافقة أو عدم الموافقة فالإذن أو التصريح هو إجراء سابق على اتخاذ القرار و البث النهائي، و بهذا يعد صورة للرقابة السابقة على الأعمال، فنجد عادة على سبيل المثال أنه لا يمكن أن تمنح رخص للأجانب للاستثمار إلا بموجب اتفاقيات خاصة يوافق عليها مجلس الوزراء وفق القوانين الأنظمة المعمول بها.¹

كما يعد التصديق إجراء لاحق على القيام بالعمل إذ بموجبه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على أساس أنه لا يخالف قاعدة قانونية و لا يمس المصلحة العامة.²

1 - عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن ، مرجع سابق، ص311

2 - عمر الشبوكي ، نفس المرجع السابق، ص207.

كما تملك الإدارة المركزية الحق في إزالة آثار القرار صادر عن جهة اللامركزية لمخالفته القاعدة القانونية (أي عدم مشروعيته) و تستطيع جهة الوصاية ارجاء تنفيذ قرار صادر عن جهة لامركزية لمدة معينة، إلا أن تصرف الهيئات اللامركزية الخاضعة للرقابة وفق الإجراء بين السابقين يبقى سليماً نافذاً حتى يتقرر الغاءه أو إيقافه.¹

بالإضافة إلى كون استقلال الهيئات اللامركزية يفرض أن يكون لهذه الهيئات اختصاصات أصيلة تمارسها إلا أنه يجوز للسلطة الوصاية التحقيق على أعمال و تصرفات التي تمارس بها هذه الاختصاصات، و أبعد من ذلك فإن القانون يجيز و في حالات استثنائية حلول الهيئات المركزية محل الهيئات اللامركزية و القيام بأعمالها إذ لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال و ذلك لضمان استمرارية العمل و انتظامه و عدم إعاقة حركة الجهاز الإداري.²

و لا تكون الحلول و لا يجوز إلا بمقتضى نص قانوني صريح بين حالاته كما لا يجوز اللجوء للحلول إذ كان العمل الذي امتنعت الهيئة اللامركزية عن ممارسته نابع من الإدارة المركزية.

و تمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال إذ أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج في أغلب الأحيان إلى تدخل و معاونة من قبل السلطة المركزية، و هذا التدخل يشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية

و يتمثل بتعيين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية و هذا ما يعطى ممثل السلطة المركزية صفة مزدوجة لكونه ممثلاً للتنظيم المركزي و اللامركزي في آن واحد، و يجعله بالتالي أقدر على تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية من عمال هذه الهيئات ذاتها بالإضافة أن السلطة المركزية جهة الوصاية تباشر الوصاية على الهيئات اللامركزية من

1 - عمر الشبوكي ، المرجع السابق، ص304

2 - نواف كنعان، نفس المرجع السابق ، ص47

خلال تزويدها بالأموال اللازمة لتنفيذ قراراتها علاوة على حاجة قرارات الهيئات اللامركزية إلى إجراءات معينة من قبل السلطة المركزية لتوضع موضع التنفيذ كإجراء نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة لصالح الهيئات اللامركزية.¹

تعتبر الوصاية الإدارية استثناء على الأصل العام، وهذا يعني على أنها لا تفترض و لا يمكن ممارستها إلا بناء على نص قانوني يقرها صراحة، و لا تعمل إلا في حدود هذا النص و أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها صراحة يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الأجهزة اللامركزية و يهدم استقلالها و كل ذلك تطبيقاً لقاعدة استقرت في القضاء الإداري مفادها أن " لا وصاية دون نص و لا وصاية أزيد من النصوص "² أما الرقابة الرئاسية فهي من مقومات التنظيم الإداري المركزي و تعتبر إحدى دعائم هذا التنظيم لذلك فإن سلطة الرقابة الإدارية الرئاسية سلطة مفترضة بحكم قانون و لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها فهي مقررة ووفق المبادئ العامة حتى لو لم ينص القانون صراحة على ذلك . لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية و التدرج الرئاسي و هذا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري و المالي الذي يعتبر عنصراً أساسياً من عناصر وجود الإدارات اللامركزية .

و من خلال الرقابة الإدارية الرئاسية أنه يحق للرئيس الإداري توجيه رؤوسه، و مراقبة أعمالهم و تعديلها و الغائها و الحلول محلهم في أداء أعمالهم أيضاً و له الحق في إيقاع العقوبات التأديبية الملائمة عليهم طبقاً للأنظمة المعمول بها، غير أن الأمر يختلف من الوصاية الإدارية فالسلطة المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية ككل متكامل أو ترفضه دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره ذلك أن الهيئات

1 - نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 49

2 - عمر الشبوكي، المرجع السابق ، ص 304

اللامركزية تملك الحق في التصرف ابتداءً من يأتي دور السلطة المركزية بعد ذلك للتصديق على قرار نهائي في الحالات التي تكون فيها هذه القرارات خاضعة للتصديق و من ثم ليس للسلطة المركزية إلا الموافقة على قرارات الهيئات اللامركزية بأكملها و إما رفض لهذه القرارات بأكملها دون أي تعديل زيادة أو حذف .

بالنظر إلى أن الهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفقتها ممثلة لشخص معنوي عام مستقل مما يترتب عليه أن هذه الأعمال تنسب إليها و تتحمل المسؤولية عنها رغم الوصاية عليها من السلطة المركزية فإن الرقابة الإدارية التي تمارس من قبل هيئة الرقابة في صورة قرارات إدارية تخضع لمختلف طرق الطعن سواء كان منها التظلم بالطرق الإدارية أو عن طريق الطعن بها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، أما المرؤوس فلا يملك حق الطعن بقرارات رئيسة الإدارة الصادرة بمقتضى سلطته الرئاسية على أعمال المرؤوس¹.

تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية نظراً لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها و نتيجة لذلك تكون وسائل الوصاية الإدارية أحف من وسائل الرقابة الرئاسية . تشمل الرقابة الرئاسية التحقق من مشروعية أعمال المرؤوسين و ملاءمتها في حين تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة المشروعية فقط و لا تمتد للملاءمة إلا إذا قررتها الهيئات اللامركزية فيما بعد رأت ملائمة ذلك لأنها تمثل منبت الصلة عن القرار الوصائي . الوصاية الإدارية تحمي مصالح سكان الوحدة الإدارية أنفسهم حيث تضمن رقابة الحكومة المركزية على المجالس التي تتولى إدارة شؤونهم قيام هذه المجالس بأداء واجباتها بفعالية ونزاهة و عدم تبديد الأموال المحلية على مشروعات و أعمال لا تخدم سكان الوحدة المحلية أو قد لا تكون ذات منفعة، فإن الرقابة نحقق مصلحة الغير الذي يتعامل مع هذه المجالس .

1 - عمر الشبوكي ، المرجع السابق، ص306.

المبحث الثاني : تقييم نظام اللامركزية الإدارية و صورها

إن الاهتمام باللامركزية الإدارية جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري ببساطة الذي كان قائما على المركزية و الذي اعتمده الدول بالقيام بالوظيفة الإدارية حيث هناك بعض الجوانب لا بد لها من الاستعانة بأسلوب آخر خاصة بعدما أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها بل لا بد لها من مساعدة من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات العامة من خلال ممارسة جزء من النشاط الإداري مستقلة عن السلطة المركزية و على هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات أخرى، سواء كانت محلية أو مصلحة و هذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يعرف باللامركزية الإدارية .

فاللامركزية الإدارية جاءت لتساعد المركزية في العديد من الجوانب و ذلك لرؤية لما لها من مزايا و إيجابيات على الإدارة و تسهيل و سرعة و عدم التمرکز في المركزية فقط، و كذلك لا ننسها العيوب و السلبيات التي وجهت لها رغم كل هذا و من هنا سنتطرق إلى صور اللامركزية الإدارية التي سنجمعها في اللاتركيز الإداري و التفويض و معروف أنه يكون من الأعلى إلى الأسفل أي من الرئيس إلى المرؤوس و كل هذا سنتطرق إليه في هذا المبحث .

المطلب الأول : مزايا و عيوب اللامركزية الإدارية

أخذت الإدارة اللامركزية اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء دولة الحدية من القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين، و لذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد و توفير الخدمات يصعب في حصرها في إدارة مركزية واحدة و من هنا

سنتطرق إلى ما هي ايجابيات و مميزات نظام اللامركزية الإدارية إضافة إلى تسليط الضوء إلى أهم الانتقادات و العيوب التي وجهت إليه .

الفرع الأول : مزايا نظام اللامركزية الإدارية

- لكل نظام مزايا و للامركزية كذلك مزايا و ذلك لتحقيق أهداف تخدم الدولة و المجتمع و الإدارة بصفة خاصة و ما جاءت به لتقدم و التطور و الازدهار، لأن لو لم يكن لها مزايا لما اتخذتها كنظام لتسيير الإدارة، و سرعة الخدمات و التقليل مدة الوقت. و تقتصر وسيلة لاشتراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية، و كذلك يتحقق الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة.
- و السرعة في حل المشكلات و اتخاذ القرارات .
- ظهور الأفكار المبتكرة نتيجة رفع الحماس أعضاء المستويات الإدارية المتعددة و زيادة اهتمامهم بحل ما يواجههم من مشكلات .
- تدريب الرؤساء في المستويات الإدارية الدنيا .
- عدم انشغال المدراء بالقرارات الفرعية و اهتمامهم بما هو مهم منها.
- تحقيق التوازن في القرارات و السلطات حيث يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التنظيم¹.
- الارتقاء بروح المعنوية لدى الرؤساء في المستويات الإدارية حيث يشعرون بمشاركتهم الايجابية في العمل الإداري .
- توزيع المخاطر التي تتعلق بالقرارات الضعيفة حيث يقتصر تأثيرها في قسم واحدة أو إدارة واحدة و ليس في المنظمة كلها .

1 - على الموقع الإلكتروني:

- الحرص على اتخاذ أفضل القرارات نظرا لأن من يعايش المشكلة يعد أكثر مقدرة على اتخاذ القرار المناسب بشأنها .
- و من ايجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية :
- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بنقل و تحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الاولى للقضايا ذات البعد الوطني،أي إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها و المتمثل في طلبات مواطنين الجماعات الإقليمية و رغباتهم و منه تحقيق من الأعباء الملقات عليها .
- السرعة و المرونة في البحث في الأعمال و حل المشكلات و تارك الأخطاء و سهولة عملية الاتصال و فاعليتها حيث يتم الاتصال مباشرة دون تعقيدات .
- تحسين الوظيفة الإدارية حيث تسيير هذه الهيئات من طرف الأشخاص لهم مصالح متميزة مباشرة و حقيقية،مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية أو الإبداع و تحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية .
- كما أن توفر المعلومات و المعطيات لدى الجهات المحلية يجعل القرارات على المستوى المركزي مبينة على معلومات متكاملة صحيحة ¹.
- ايجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية :
- تركز النظام اللامركزية مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة،فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية بل هناك من قال أن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوف إذ لم تلازم ديمقراطية إدارية.
- و الحقيقة أن هناك من إعتبر هذه الميزة عيبا فقيل ان اللامركزية تتيح الاستقلالية.

1 - من الموقع الالكتروني : <https://universitylifestyle.net>

• ايجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية الاجتماعية :¹

إن اللامركزية الإدارية تزيد من الوعي لدى الشعوب سكان الأقاليم بأهميتهم و أهمية الأعمال التي يقدمونها،و بذلك مساهمتهم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية إلى التقدم و المنافسة.

حيث يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزية غالي توزيع الدخل القومي و الضرائب بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية حيث أنها ستعال جزء منه لسد احتياجاتها. كما نلاحظ أن لهذا النظام اللامركزية الإدارية مزايا أخرى منها حيث :

- يؤكد هذا النظام المبادئ الديمقراطية للإدارة .
- يخفف العبء عن الإدارة المركزية حيث يتيح لها التفرغ لأداء المهام الأهم في رسم السياسة العامة و إدارة المرافق القومية .
- هذا النظام هو الأقدر على مواجهة الأزمات الطارئة و الخروج منها .
- تحقيق العدالة في توزيع أعباء الضريبة و توفير الخدمات في كافة أرجاء البلاد .
- يتجاوز نظام اللامركزية العديد من المشاكل الإدارية و البطء و الروتين و التأخر في اتخاذ القرار .

يؤكد هذا النظام مبدأ الديمقراطية و مشاركة الشعب في الإدارة و نظامها أقدر بالخروج من الأزمات و مواجهتها كثورات و اختلال الأمن عدم انتظار تعليمات سلطة المركزية فهي تتأخر غالبا و يحقق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب و الخدمات كافة أرجاء الدولة عكس المركزية حيث تحظى العاصمة و المدن الكبرى فقط بالعناية.

الفرع الثاني : عيوب نظام اللامركزية الإدارية

و كما ذكرنا سابقا مزايا نظام اللامركزية و أهميته في الإدارة على الرغم من وجود المركزية إلا و أن للامركزية عدة مهام و فوائد و ايجابيات شهدها هذا النظام على غير من

1 من الموقع الالكتروني : <https://universitylifestyle.net>

الأنظمة إلا و أن كل ما ذكر من ايجابيات و مزايا لهذا النظام إلا و أنه أعيب عليه ووجهت له عدة انتقادات و عيوب لوحظت في هذا النظام اللامركزي الإداري، و ليس بالأمر الجديد على كل الأنظمة فلكل نظام مزايا كما له عيوب فلا شيء يكون صحيحا و كاملا و لا يوجه له انتقادات سنتطرق إلى أهمها :

- حيث يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات و الهيئات المحلية.
- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية و السلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية و لأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.
- غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة و دراية من السلطة المركزية و من ثم فهي أكثر إسرافا في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية .
- عدم إتساق و التناقض القرارات المتخذة مع ازدواجية الخدمات التي تقدمها الإدارات المختلفة بالإضافة إلى زيادة التكاليف .
- صعوبة عملية الاتصال سواءً أفقيا أو رأسيا، لأن الإدارات المختلفة تصبح شبه مستقلة.
- إن الإفراط في تطبيق اللامركزية قد يؤدي إلى إضعاف السلطة المركزية كما قد يفقدها السيطرة على زمام الأمور و التأكد من أن الأعمال تتم حسب ما هو مرسوم لها.
- خطورة النظرة الجزئية لكل إدارة، و ذلك من خلال اتخاذ قراراتها على حدى دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل الأخرى المؤثرة .
- هناك بعض الأعمال و الوظائف التي لا يتلاءم مع طبيعتها تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية كالعاملات المالية و مراقبة استخداماتها¹.

▪ من سلبيات اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية :

لقد عاب الفقهاء على الأنظمة اللامركزية كونه يؤدي ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري و ذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية، و حسب ما جاء به الدكتور "عمار بوضياف" حيث يرجع أنه بالرغم من أن الجميع مقتنع من أن النظام المركزي عدالة أكثر من الناحية الإدارية و يضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة للفصل في الملفات و إصدار القرار و يحكم وحدة الصور و المنهج و الإجراءات، فإن ذلك لا يعفي العمل بالنظام المركزي .

الوحدات الإدارية المختلفة و هو ما من شأنه أن يشكل خطرا على وحدة الدولة و تماسكها، و تفقد هذه الانتقادات معناها إذا طبق النظام المركزي على أفضل وجه فلم تكن اللامركزية تشكل خطرا على الدولة باعتباره رغم استقلالها تبقى خاضعة لقوانين الدولة و تنظيماتها المختلفة تحت هذه الحجج الإدارية بل هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضع تشريعات عامة و التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة و منها الرقابة الوصائية، و كذلك عقد لقاءات بين فترة و أخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة و مثيرة لطرح بعض الحلول، يهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة و درء مخاطر الاختلاف و انعكاساته .

▪ سلبيات اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية :

إن نظام اللامركزية يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة و قوة و سلطة الإدارة المركزية من خلال توزيع الوظائف و الاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة و تمتعها بالشخصية المعنوية غير أن هذه الاستقلالية لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة و تعترف لها بالسلطة التشريعية بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل و

لا يمكنها إلا أن تدير شؤون الإقليم و الحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية .

▪ سلبيات اللامركزية الإدارية من الناحية المالية :

إن نظام اللامركزية يؤدي إلى تشديد في المال العام و ذلك من خلال الزيادة في النفقات العمومية،حيث أن الاعتراف للجماعات و المرافق العامة المحلية على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي يؤدي بالضرورة إلى زيادة في النفقات و منه الزيادة في صرف الخزينة العمومية لأموال ضخمة على عكس النظام المركزي الذي يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات و ذلك بحكم التقليل من الأمرين بالصرف و هم ممثلين السلطة المركزية إن أن استقلالية الإقليم من الناحية القانونية و كذلك استقلالية المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة من الناحية عن الدولة و هو ما ينقل في النهاية بسلطة الامر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات و يفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة و هو ما يظهر جليا على مستوى العديد من المؤسسات و الإدارات .

و حسب الدكتور "عمار عوابدي" فاعتقد أنه يمكن التقليل من وحدة هذه المخاطر بتحريك أدوات الرقابة سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية او الأجهزة المختصة ذات الطابع المالي كمجلس المحاسبة و كذا الإكثار من النصوص و الملتقيات و الأيام الدراسية الهادفة لتحسن من كيفية استغلال الموارد المالية .

إن هذه المساوئ المتفاوتة في أهميتها حقيقية مازالت الهيئات المحلية تعيش نوعا من التجربة إلا أن من المناسب عدم المبالغة بشأن هذه المساوئ لأنها تبقى أقل خطرا من تلك التي تنشأ من البيروقراطية الملازمة للمركزية .

إن من منطلق اللامركزية يقوم على فكرة ان إدارة المصالح المحلية يجب أن تخرج عن اختصاص السلطة المركزية و قد جرت العادة على ان تمنح هذه الاختصاصات من قبل

السلطة التشريعية للدولة المعنية باعتبارها ممثلة للإدارة العامة و إذا كانت بضع المصالح يصدق عليها وصف مصالح وطنية أو مصالح ذاتية إلا أن هناك الكثير من الحاجات العامة التي يلتبس الأمر فيها، و يثور بشأنها الجدل فيما إذا كانت محلية أو وطنية، و على هذا الأساس فإن المجلس المحلي يتولى مهمة تحديد الاختصاصات المحلية لكن لا تعتبر سلطته مطلقة بل تعد سلطة مقيدة بقيود معينة تحت إشراف و رقابة سلطات الوصاية الإدارية، فإن يأخذ على هذا المعيار أنه يحتاج إلى عدة معايير تحدد ما يعتبر محليا أو وطنيا، فالمعيار العام يبقى بحاجة إلى معايير تحدد أكثر .

حيث بعض المتخصصين يقلل من التوسع في إنشاء المؤسسات العامة لا سيما في الدول النامية تكون متعثرة و تزامم القطاع الخاص في المشروعات الربحية، كما تخلق نوع من الحساسية بين الموظفين في الدولة، لأن الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوارها عالية إذ ما قورنت برواتب نظائهم في أجهزة الدولة الأخرى .

و تمثل اللامركزية المصلحية في المؤسسات العامة بأنواعها المختلفة و هو ما يتم دراسته عادة في مادة القانون الإداري و ليس في سياق موضوع الإدارة المحلية و هي غير مستقلة عن الإدارة المركزية و تتيح الوحدات الدنيا للحكومة المركزية .

المطلب الثاني : صور اللامركزية

إن للامركزية صور و من بين هذه الصور اللاتركيز الإداري و التفويض و هو من أهم الصور التي ظهرت بهم اللامركزية

الفرع الأول : اللاتركيز

اللاتركيز أو عدم التركيز الإداري (deconcentration) أو المركزية المعتدلة أو اللاتركيزية، اللاحصرية، المركزية المخففة، اللوزارية .

حيث يعتبر عدم التركيز الإداري شكلا مخففا من أشكال المركزية و يمكن تعريفه على أنه نقل بعض الصلاحيات و الاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة، و هي مثال على المركزية المخففة و لا يمكن اعتبارها من الإدارة المحلية.¹ إن عدم التركيز الإداري هو عملية تخفيف العبء عن كامل موظفي العاصمة خصوصا بعد نمو النشاط الإداري للدولة، لكن مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين في الأقاليم لرؤسائهم في الوزارات و الدوائر المركزية في الدولة .

و تجدر الإشارة هنا أنه قد بدأت المركزية المعتدلة في إدارة الدول الحديثة في أوروبا و بالذات في فرنسا عندما تبناها نابليون كي يعيد تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة .

إن في هذا الشكل يحتفظ المركز بحق السلطة الرئاسية و ما ينجم عنها من حق مراجعة قرارات فروع الحكومة و تعديلها أو إلغائها حسب ما تراه مناسبا، و بمعنى آخر فإن فروع الوزارات المختلفة ضمن هذا المفهوم تعتبر وحدات مرؤوسة لا تملك حق اتخاذ القرارات الرئيسية و الحاسمة و تنحصر واجباتها في تنفيذ الفعلي لقرارات المركز مع الاحتفاظ بهامش صغير من حرية العمل .

و يبدو في هذا النظام ان تأثير الحكومة المركزية أقوى من تأثير السكان المحليين كما أن الموظفين في الميدان لا يشعرون بالآمان و الأمن المطلوبين على هذا الأساس يرى "هيجر" أن نظام عدم التركيز الإداري هو عبارة عن طريقة تحاول الحكومة المركزية من خلالها زيادة قوتها و سيطرتها، إضافة إلى كونها أداة فعالة لكبح و تقييد الحريات، و هذا يعكس مدى محدودية صلاحيات وحدات عدم التركيز الإداري التي تخضع للرقابة

1 - الشيلخي عبد الرزاق ، الإدارة المحلية، دار المسيرة، عمان، 2001، ص33.

"الهيكلية" من قبل الحكومة المركزي و تعتبر فروع الوزارات و الدوائر المركزية المنتشرة في الولايات و الدوائر مثال على المركزية المعتدلة .

إن إتباع عدم التركيز الإداري من طرف دول ترمي من خلاله الحفاظ على وحدة الدولة الإدارية،و ذلك بإتباع مبدأ التسلسل الرئاسي،أين ترتبط الفروع بأجهزتها الإدارية داخل الدولة،و ملاءمة القرارات الإدارية للواقع المحلي لانطلاقها من ذلك الواقع و نقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يجد من هناك المواطنين و ما يبذلونه في سبيل ذلك من جهد و مشقة و الإسهام في إعداد قيادات إدارة جديدة قادرة على تحمل المسؤولية¹.

و بالمقابل فإن هذا النظام يشوبه عدد من النقائص و يمكن ذكر ما يلي :

- صعوبة مراقبة المركز الرئيسي لفروعه المنتشرة في الأقاليم و لا سيما إذا كانت الدولة ذات أقاليم عديدة و صعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة و ذلك بسبب اختلاف مرتكزات القرار الإداري تبعا للظروف المحلية،زيادة التكلفة المالية التي تتطلبها استمرارية العمل في مثل تلك الفروع².

- و إذا سعى نموذج عدم التركيز الإداري إلى الإسهام في تقريب الإدارة من السكان المحليين و زيادة الاستجابة لطلباتهم و حاجاتهم .

- إن أسلوب عدم التركيز بموجبه لا يتم تحويل السلطة إلى المستويات الأدنى إذ يشير بعض الباحثين على أن هذا الأسلوب شكل من أشكال المركزية،و لا يمكن اعتباره من أشكال اللامركزية، طالما يتضمن هيئات محلية مستقلة تكون مسؤولة قانونا أمام الناخب المحلي،و إنما يتضمن فروع الحكومة المركزية في الأقاليم تستخدم من أجل تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة في ظل مفهوم الدولة المتداخلة،مع تكريس السلطة الرئاسية للإدارة

1 - علي الشنطاوي،الإدارة المحلية، دار وائل للنشر و التوزيع ،عمان ، 2007، ص76.

2 - علي الشنطاوي ، نفس المرجع ، 77.

المركزية و الحفاظ على السلم الإداري التدريجي و الذي تحتفظ فيه السلطة الرئاسية بحقها في الرقابة و استرجاع تلك السلطات متى شاءت لأن هذا الأسلوب لا يتضمن التحويل النهائي لسلطات الإدارة المركزية في العاصمة.

- إن التركيز الإداري يعد أسلوبا إداريا يتجلى في تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية للعاصمة التي يعود إليها أمرا لبث في جميع الأمور الإدارية دون أن يتوفر على صعيد الوحدات الإقليمية سلطات الإنفراد بالقرار الإداري أو البث في بعض الأمور و القضايا بصورة مستقلة عنها.¹

- و اللاتمرکز الإداري هو وسيط بين الإدارة المركزية و الإدارة الترابية و عليه فإن ملامح اللاتمرکز الإداري قد بدأت مع عهدة الحماية،و التي تجلت أساسا في خلق مديريات جديدة و مصالح خارجية لها،إلا أن سلطات الحماية لم تكن تستهدف من وراء هذا الأسلوب إصلاح التنظيم الإداري بل سيطرتها على البلاد،هذا ما يراه في المغرب .

و من هنا فإن الأساس من سياسة اللاتمرکز الإداري يقترن بمبدأ تفويض سلطة القرار في ميادين متفاوتة النطاق لأعوان الدولة المحليين الذين يخضعون للسلطة التسلسلية للأجهزة المركزية،و ذلك عبر ميكانيزم إعادة توزيع الصلاحيات داخل إدارة الدولة انطلاقا من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي .

إن من مبادئ اللاتمرکز تسهيل العمل و تبسيط المساطر و إعطاء الصلاحيات الضرورية لمن ثباط بهم مهمة تنفيذ السياسة التعليمية من مديريين جهويين و إقليميين و رؤساء المؤسسات و رؤساء المصالح و المكاتب مع توفير الوسائل و الموارد و الإمكانيات للتنفيذ و ضمان النجاح لكل القرارات و المخططات و المشاريع .

1 - على الموقع الإلكتروني <https://www.edroitma.com>

إن اللاتمرکز يفرض تفهما أوسع و تصورا أشمل لمفهوم التخطيط الإستراتيجي و السياسة التربوية عامة إذ من شأن هذا الفهم الجديد في تدبير الشأن التربوي أن يساعد على توزيع عادل للمهام مع تحمل المسؤولية و القيام بتنفيذها كما يفرضها أسلوب اللاتمرکز .

الفرع الثاني : التفويض

و من صور اللامركزية كذلك التفويض حيث تستلزم ضرورات العمل الإداري و حسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالبا ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم،و يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه،بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض،و أن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل .

و لتفويض مزايا عدة فهو من جانب يخفف عبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل،فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصاته في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما.

و يؤدي إلى جانب آخر إلى تحقيق السرعة و المرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم و يدرّب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء،فينمي الثقة فيهم و القدرة على القيادة .

و للتفويض شروط عامة استقر على إيرادها الفقه و أحكام القضاء يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحا و هي :

1 - التفويض لا يكون إلا بنص¹ : يلزم حتى يكون التفويض صحيحا أن يسمح القانون بالتفويض،فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الاختصاص أو تفويضه إلى سلطة أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك،و من الضروري أن

1 - من الموقع الإلكتروني https://www.politics_dz.com

يصدر القرار الصحيح من الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي عن رغبتها في استخدام التفويض الذي منحه لها القانون .

2 - التفويض يجب أن يكون جزئيا: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلا من الرئيس عن مزولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.

3 - يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه : تطبيقا لمبدأ أن التفويض في السلطة و لا تفويض في المسؤولية و المرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض و لا تنصرف المسؤولية إلى أعلى منه وفقا لمبدأ وحدة الرئاسة و الأمر .

أ - لا يجوز التفويض إليه أن يفوض غير¹: فالتفويض لا يتم إلا لمرة واحدة و مخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معينا بعدم الاختصاص .

ب - التفويض مؤقت وقابل للرجوع: فيه من جانب الرئيس لأن الأصل هو عدم التفويض و الاستثناء هو التفويض الذي يستطيع الرئيس دائما إلغاءه بقرار و يسترد اختصاصه .

و تثار بشأن التفويض مشكلة سلطة الجهة المفوضة "بكسر الواو" على اختصاصات المفوض إليه "المرؤوس" فهل للسلطة صاحبة الاختصاص الأصلي أن تلغي قرارات السلطة المفوض إليها .

و ذهب بعض الفقهاء إلى عدم السماح بتوجيه تعليمات إلى المرؤوسين تتعلق بالاختصاص المفوض إليهم على أساس أن المفوض الذي قام بالتفويض لا يعتبر رئيسا إداريا بالنسبة

1 - من الموقع الإلكتروني https://www.politics_dz.com نفس المرجع السابق

للقرارات الصادرة طبقاً للتفويض على أساس أن المرؤوس يعتبر كأنه الرئيس نفسه و عندئذ فإن قراراته واجبة الالتزام.

بينما ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أن الأصل يبقى له الحق في التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه إذا كان الأخير مرؤوساً له، لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس و المرؤوس و لا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصاته في التوجيه و الرقابة السابقة و اللاحقة على أعمال مرؤوسه .

و من الملاحظ أن التفويض الاختصاص لا يعد و أن يكون تخفيفاً عن كاهل الرؤساء و مساعدتهم في تسيير أعمالهم و هذا الغرض لا يجعل المرؤوس ممارساً لاختصاص مانع للتعقيب و الرقابة، و نرى أنه مانع من قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مرؤوسه و توجيههم من خلال إصدار الأوامر و التعليمات التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن إلى سلامة العمل من الناحية القانونية خاصة و أن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة عما قام بتفويضه من اختصاص لأن لا تفويض في المسؤولية كما بينا سابقاً.

و للتفويض أنواع حيث هناك تفويض الاختصاص، و تفويض التوقيع

* **تفويض الاختصاص**: هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه و هذا يمنع الأصل المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض.

و في هذه الصورة من التفويض تكون القرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه و تأخذ مرتبة درجته الوظيفية، و يوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا شخصيته فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه .

* **تفويض التوقيع:** و هو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه فهو ينطوي على ثقة الرئيس به و من ثم ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة "بكسر الواو" باسم السلطة و لا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة.¹

و من خلال كل هذا فإن التفويض هو يشير إلى تحويل الحكومة المركزية في العاصمة لبعض مسؤولياتها عن صنع القرارات و تنفيذها و إدارة المصالح العامة إلى منظمات شبه مستقلة و ذلك بتحويل تلك المنظمات القيام بوظائف محددة مع منحهم السلطات الضرورية في إطار السلطة الرئاسية للحكومة المركزية، و هو ما يعني احتفاظها بحق الرقابة على تلك المنظمات و حقها في إسترداد السلطات الممنوحة لها متى شاءت .

1 - من الموقع الالكتروني <https://m.facebook.com>

خلاصة الفصل الأول :

تطرقنا في هذا الفصل في بدايته إلى نشأة و تطور اللامركزية الإدارية في الجزائر و ذلك من العهد العثماني حيث تميزت بالسيطرة المستتدة للدولة و بسيطرة العسكريين على مقاعد الحكم أما في فترة الاحتلال الفرنسي و من أهمها انهيار الامبراطورية العثمانية و خضعت الجزائر إلى تشريع فرنسا حيث أنشأت لجان لتسيير الأملاك و المصالح و المرافق بالعاصمة بعد الإستلاء عليها،و تم تحديد قواعد النظام الإداري الإقليمي و المحلي في الجزائر،أما في فترة بعد الاستقلال فقد جاءت سرعة و أولوية التفكير في إقامة نظام للإدارة المحلية بعد إفلاس النظام الفرنسي،و قد أبقت غداة الاستقلال علة أجهزة إدارية فرنسية على مستوى الدوائر و المحافظات و البلديات.و من هنا قدمنا تعريف بسيط للامركزية الإدارية حيث يقصد باللامركزية الإدارية هي عدم حصر الوظيفة في يد الحكومة فقط و هي المركزية و توزيعها ما بين جهات متعددة و هيئات أخرى إقليمية،محلية أو مرفقية،و كذلك تطرقنا إلى عنوان مهم في هذا الفصل و هو علاقة المركزية باللامركزية حيث على الرغم أن اللامركزية شخصية معنوية و هي هيئة مستقلة و لها عدة مميزات تمتاز بها إلا و أنها تبقى تابعة و مراقبة من السلطة المركزية و هذه الرقابة و الوصاية على اللامركزية لضمان مشروعيتها و تحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة و تكون لها الوصاية على الهيئات اللامركزية و على أعضائها حيث تعبر بعض الأعضاء و كل هذا بموجب نصوص قانونية،و كذلك تكون لها الوصاية على أعمال الهيئات اللامركزية،و ذلك كالتصريح أو الإذن فلا تتخذ اللامركزية قرار إلا بعد إذن المركزية حيث أن لا وصاية بدون قانون و لا تكون وصاية أكثر من النصوص .

و أخيرا تطرقنا إلى تقييم نظام اللامركزية الإدارية و ببيان مزايا للامركزية مما تقدمه من خدمات و سرعة و أفكار جديدة و مساعدة المركزية في تحقيق العبء عليها و تحقيق مبدأ الديمقراطية و توزيع المهام بانتظام و احتكاك المواطن بإدارته و ما لها من ايجابيات

اجتماعية و إدارية و سياسية،و كذلك ما تحتويه على سلبيات و أول سلبياتها أنها تحت سيطرة المركزية ليست مستقلة استقلالاً تاماً و لها سلبيات من ناحية الاجتماعية و الإدارية و كذلك السياسية .

بإضافة بيان أهم صور تقوم عليهم الإدارة اللامركزية و هي اللاتركيز أو عدم التركيز أي من أهم ما يضمن تحقيق العبء على المركزية و كذلك للتفويض أي أن يسمح الرئيس بإعطاء جزء من صلاحياته إلى مرؤوسه و ذلك بنص من القانون،و كل هذا ما تطرقنا إليه في هذا الفصل من بحثنا هذا .

الفصل الثاني
المؤسسات الإدارية اللامركزية
و الإقليمية و المرفقية

الفصل الاول: المؤسسات الادارية اللامركزية والاقليمية والمرفقية

إن المجالس المحلية المنتخبة في إطار المؤسسات هي الأمتل للامركزية الإدارية الإقليمية ممثلة في الولاية و البلدية ، فنظرا لأهميتها بالنسبة للدولة في تسيير اللامركزي عادة ما تفرد لها الدولة مواد في الدستور و هذا ما انتهجته الدولة الجزائرية في دستورها حيث تنص المادة 16 منه على ما يلي : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و من مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و هذا ما سنتناوله بالشرح وفق الخطة التالية فيه إلى المؤسسات الإدارية اللامركزية الإقليمية و المحلية و المبحث الثاني نتطرق إلى المؤسسات الإدارية اللامركزية المرفقية أو المصلحية .

حيث أن الإقليمية أو المحلية تكون على أساس الانتخاب كما في البلديات ، بينما تمثل الوحدات اللامركزية المرفقية عملية تعيين تقوم بها السلطة الحكومية وفقا لمصالح و حاجات الشعب و هو ما يعرف بالمؤسسات العامة. و كذلك تعتبر الإدارة عن طريق المؤسسة العامة نوعا من اللامركزية يطلق على الإدارة إسم لامركزية و هي اللامركزية الإقليمية .

المبحث الأول: المؤسسات الإدارية اللامركزية الإقليمية و المحلية

تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري و تستند على فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و مراقبتهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم .

المطلب الأول : الولاية كإطار مؤسسي للامركزية الإقليمية

تعتبر الولاية مؤسسة سياسية تسير من طرف ممثلين من المواطنين فهي مجهزة بمجلس ولائي له سلطة التقرير تبعا للاختصاصات المخولة إليه، إذ تمثل الولاية حماية سياسية ذات صبغة لامركزية إذ أنها تشكل أساسا لتمثيل مصالح الحكومة المركزية، فهي وحدة إدارية ترابية للدولة و يؤكد حقيقة ذلك تعيين الوالي الذي يتم من طرف رئيس الجمهورية، و يخضع لإشراف وزير الداخلية .

الفرع الأول : ماهية الولاية

سنتطرق إلى تعريف الولاية و ذكر خصائصها نصت عليها المادة 09 من القانون رقم 12/07 في التشريع الجزائري فأعطت لها اسم و إقليم و مقر .

أولاً: تعريفها

- الولاية هي منطقة إدارية لها استقلالها الإداري و المعنوي و يختلف من بلد إلى آخر كما يختلف من فترة زمنية لأخرى¹.

- الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة...

1 - من الموقع الإلكتروني <https://ar.m.wikipedia.org>

- و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين .

- و تتدخل في كل مجالات الاختصاص المحولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب و للشعب، و تحدث بموجب القانون ¹.

- كما أن للولاية اسم و مقر رئاسي يحددان بموجب مرسوم رئاسي، و يتم كل تحويل لذلك حسب الأشكال نفسها، و يتطابق إقليم الدولة مع أقاليم البلديات التي تتكون منها كما يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى القانون، و في حالة التعديل فإن حقوق و التزامات الولاية المعنية تعدل لذلك و تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم .

و من هنا نميز بين مرحلتين أساسيتين مرت بهما الإدارة الولائية بالجزائر هما:

وذلك في مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال و بعد صدور أمر 38/69 المؤرخ

في 23 ماي 1969 متضمن لقانون الولاية فقد تقسم على ثلاث أجهزة أساسية هي :

○ المجلس الشعبي الولائي " هو هيئة منتخبة"

○ المجلس التنفيذي للولاية

○ الوالي

ثانياً: خصائصها

1 - تتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال و البرامج المصادق عليها من طرف مجلس الولائي لا سيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية و مساعدة البلديات، المحافظة على الأملاك و ترقيتها .

1 - قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري ، مطبعة عمار قريفي، الطبعة الأولى، باتنة، 2001، ص178.

2 - تكلف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية بالأعمال غير الممركزة للدولة و تساهم في تنفيذ السياسة العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية و الإقليمية .

3 - تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية الموارد المتخصصة لتغطية الأعباء و الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون و في إطار هذا الأخير:

* يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة.¹

* يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة و يتضمن إعفاء أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغاءها بمورد على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل .

4 - تتوفر الولاية على أملاك تتواى صيانتها و الحفاظ عليها و تميمها.²

■ مرحلة الاستعمار :

قسمت البلاد إلى ثلاث أقاليم في 1845 بصفة تعسفية لاختصاص السكان لأنظمة الإدارية المدنية و العسكرية الاستعمارية و الآخر شمالي مقسم إلى ثلاث ولايات "الجزائر، وهران، قسنطينة" و يخضع هذا الإقليم إلى القانون المتعلق بالمحافظات في فرنسا و في نهاية الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 19 دائرة .

و كان نظام العملات في الجزائر خلال الاستعمار على صورة لعدم التركيز الإداري و كان هناك هيئتان أساسيتان هما:³

1 - المادة 03 من قانون رقم 07_12 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، الجريدو الرسمية المؤرخو في 29 فبراير سنة 2012 العدد 12 .

2 - المادة 05 من قانون الولاية .

3 - قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص179.

- مجلس العمالة يرأسه عامل العمالة و يعين موظفه الحاكم العام و له اختصاصات متنوعة و متعددة قضائية و إدارية .
- المجلس العام و كان أعضائه هم أعيان البلد ليتحول بعد اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 إلى هيئتين انتخابيتين هما المعمرون و الأهالي حيث كانت نسبة التمثيل للأهالي بـ 5/2 من مجموع مقاعد المجلس سنة 1944

■ مرحلة الاستقلال :

- دعمت السلطات في هذه المرحلة عاملة العمالة "الوالي" و تميزت بفترتين،الفترة الأولى: حيث تضم ممثلين عن السكان يعينهم الوالي الذي يترأس اللجنة،ودورها المصادقة على ما يقدمها الوالي من مشاريع و قرارات .
- و الفترة الثانية: تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس جهوي عمالي أو جهوي اقتصادي أو اجتماعي .
- و يتشكل المجلس الشعبي الولائي من لجان دائمة منها الاقتصاد و المالية،الصحة و النظافة و حماية البيئة،التعمير و السكن ...
- و يسير المجلس الشعبي الولائي و ذلك بانتخاب رئيس و يفوز الحائز على الأغلبية المطلقة،و يبلغ الرئيس بالنشاطات المسجلة ما بين الدورات العادية و الاستثنائية .

■ الهيئة التنفيذية :

- الوالي : التعيين و انتهاء المهام،يعين من طرف رئيس الجمهورية باقتراح من وزير الداخلية و انتهاء المهام نفسها تعيينه .
- صلاحياته : يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته .
- هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي : حيث يمارس عدة صلاحيات من بينها السهر

على نشر المداولات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها و يقدم تقريراً عن تنفيذ المداولات و كثيراً أخرى

- **الوالي ممثل للدولة :** و يجسدها بصورة اللامركزية الإدارية و يتمتع بعدد من السلطات منها الضبط الإداري: يحافظ على أمن و سلامة العامة و الضبط القضائي: يمارسها في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة .

- **الإدارة المساعدة للوالي :** و تتمثل في أجهزة إدارية تنفيذية و أخرى استشارية .

الفرع الثاني : هيئات الولاية و الرقابة عليها

حيث سنتطرق إلى هيئات و أجهزة إدارة و تسيير الولاية و كذلك الرقابة على الولاية و نتطرق فيه على رقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي و رقابة على أعماله .

أولاً: هيئات و أجهزة إدارة و تسيير الولاية

طبقاً للمادة 02 من قانون الولاية تقوم الولاية على هيئتين هما : المجلس الشعبي الولائي و الوالي .

○ المجلس الشعبي الولائي :

- فهو مجلس منتخب عن طريق اقتراع العام، وهو هيئة مداولة في الولاية إذ أنه يعد نظامه الداخلي و يصادق عليه و يحدد عن طريق التنظيم¹.

- يعقد 4 دورات في سنة مدة كل دورة 15 يوم في أشهر مارس و يونيو و سبتمبر و ديسمبر، و يجتمع في حالة الطوارئ كارثة طبيعية أو تكنولوجية بقوة القانون .

- ترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسته أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس، و تدون في سجل مداولات

1 - المادة 12 من قانون الولاية .

المجلس¹.

- و المجلس مكتب يتكون من أعضاء منهم :

- * رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيسا .
- * نواب رئيس المجلس، أعضاء .
- * رؤساء اللجان الدائمة، أعضاء .

ثانياً: الرقابة على الولاية

• الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي : تمارس جهة الوصاية رقابتها على

أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث :

1. توقيفهم : بسبب المتابعة الجنائية تعطل ممارسة العضو لفترة محددة و ذلك من طرف وزير الداخلية .

2. إقالتهم : و ذلك لعدم القابلية للانتخاب أو التعارض مع القانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب الشعبي الولائي أو وزير الداخلية.

3. إقصائهم : يتعرض العضو إلى إدانة جزائية يفقد عضويته في المجلس الشعبي الولائي، و يخلفه المترشح الذي يليه .

و يخول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية بحل المجلس الشعبي الولائي و ذلك لأسباب منها ذكرت في مادة 48 من قانون الولاية.

- في حالة خرق أحكام دستورية .
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي² .
- عندما يكون الإبعاد على المجلس مصدرًا للاختلافات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم .

1 - مادة 16 من قانون الولاية

2 - مادة 48 من قانون الولاية

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 .

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب النتائج المترتبة عن حله .¹

• **الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي :** تمارس على أعمال تصرفات و

مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قل جهة

الوصاية.² المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية و تتمثل صور الرقابة في إجراءات :

- **التصديق :** و هو إما من ضمنى بحيث تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي

مصدقا عليها ضمناً بعد 15 يوما من نشره من طرف الوالي أو صريحا فيما يتعلق

بالميزانيات أو إحداث مرافق عمومية ولائية .

- **الإلغاء :** و هو إما مطلق تعتبر المداولات باطلة بطلان مطلق و يعود قرار الإلغاء

إلى وزير الداخلية، أو نسبيا إذا شارك أعضاء المجلس الشعبي الولائي في المداولة

المعنيون بها باسمه الشخصي أو كوكلاء .

يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في قرار الإلغاء باللجوء إلى الجهات

القضائية المختصة "مجلس الدولة" .

• **الرقابة على الهيئة التنفيذية :** و تمارس على الوالي و قراراته و الأجهزة التابعة

له، الرقابة من طرف السلطة المركزية على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة من

طرف السلطة المركزية و بالتالي تخضع لها مباشرة، و تمارس الرقابة عليها .

• **الرقابة على الحسابات و تطهيرها :** يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري

1 - المادة 50 من قانون الولاية

2 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص10.

للولائي و حساب تسيير المحاسب و تطهيرها طبقا للتشريع المعمول به .

المطلب الثاني : البلدية كإطار مؤسساتي للامركزية الإقليمية

البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم و تشكيل الهيكل اللامركزي و البلدية من الأشخاص المعنوية العامة أي هي بمثابة اعتراف بوجود كيان قانوني مستقل بأجهزته الإدارية و المالية و موارد البشرية، حيث سنتطرق إلى فرعين للتطرق إلى ماهية البلدية و كذلك سلطة الوصاية و الرقابة التابعة للدولة على البلدية .

الفرع الأول : ماهية البلدية

و من هنا سنتعرف على إعطاء تعريف للبلدية و ماهي صلاحيات هيئات البلدية .

أولاً: تعريف البلدية

عرف المشرع الجزائري البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 10_11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون كما أنها تعد اللامركزية الإقليمية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية¹.

تمارس البلدية صلاحياتها في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون و تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه². و هناك مرحلتين مرت بهما البلدية بالجزائر هما :

1 - قبل الاستقلال : حيث كانت أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية و فرض هيمنتها و نفوذها، يديرها مواطن من الإدارة الاستعمارية و هو متصرف المصالح المدنية و يساعده

¹المادة الأولى من قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012، العدد

موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية، و هم القواد و يساعده لجنة البلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين و بعض الجزائريين المعينين .

لقد كانت البلدية مجرد أداة لخدمة الإدارة الفرنسية سواء كانت مدنية أم عسكرية فقد كانت بعيدة كل البعد من أن تتحقق طموحات الجزائريين .

2 - بعد الاستقلال :

- البلدية في المرحلة الانتقالية 1962-1976

فرض لجان خاصة تتولى شؤونها البلدية يقوده رئيس عمدت إليه مهام رئيس البلدية. عجلت السلطة إلى ضرورة إصلاح المؤسسات الموروثة منها البلديات .

عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة و التي تبين الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.¹

- مرحلة قانون البلدية لسنة 1976-1990 :

حيث تأثر بنموذجين الفرنسي و اليوغسلافي و التأثر بنظام فرنسي اختصاص البلديات، و كذلك في مسائل أخرى بحكم العامل الاستعماري أما يعسلافي فيعود إلى وحدة المصدر الايديولوجي النظام الاشتراكي و اعتماد نظام حزب واحد، و الأولوية في مجال التسيير للعمال و الفلاحة .

1 - قصير مزيان فريدة ، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ، ص22.

- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 :

خضعت لمبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور 1979 و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد نظام التعددية الحزبية،و لم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال و الفلاحة أي بديل إلا هجر النظام الاشتراكي .

ثانياً: صلاحيات هيئات البلدية

تمارس هيئات البلدية (هيئة التداول و هيئة التنفيذ و الهيكل الإداري) صلاحيات حددتها القوانين و الأنظمة المعمول بها .

1. صلاحيات المجلس الشعبي البلدي :

أ - الصلاحيات العامة للمجلس الشعبي البلدي :

- تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون "3 ق. ب .

- يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية لتكفل بأعباء و المهام المخولة لها قانون في كل ميدان.... مادة 04 منق.ب .

- يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداولات ... مادة 52 ق.ب

- يجتمع م.ش.ب في دورة عادية كل شهرين و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام .

ب - الصلاحيات المحددة للمجلس الشعبي البلدي :

تغيير اسم البلدية أو تحويل مقرها (مادة 07 ق.ب) أو ضم جزء من إقليمها إلى بلدية أخرى و يعين مندوبي البلدي (مادة 134 ق.ب).¹

1 - عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية ، دار الهدى للطباعة و النشر ، ص10-11.

تنظيم تسيير و مراقبة الأسواق البلدة و الأسواق المتنقلة و المعارض و العروض التي تنظم على إقليم البلدية (المادة 168 ق.ب) .

ج - صلاحيات لجان المجلس الشعبي البلدي :

تحضير مداوالات المقررة للدولة اللاحقة و إبداء الرأي بخصوص القضايا من اختصاص الهيئة التنفيذية للبلدية دون المساهمة في تنفيذ القرارات التي من اختصاص هذه الهيئة
تعليمية رقم 49 المؤرخة في 11/07/1999 لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية.¹
2. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

أ - بصفته ممثل للبلدية :

في إطار علاقته بالمجلس الشعبي البلدي و لجانته :
- يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك يتطلب من رئيسها أيضا (المادة 17 ق.ب)
- ترسل الاستدعاءات كدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه و يترأسه في إطار علاقته بنوابه :

* يترأس المجلس الشعبي الهيئة التنفيذية للبلدية (مادة 15 ق.ب) في إطار علاقته بالوصايا:
* يمكنه أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة. (مادة 61 ق.ب).²

1 - عبد الوهاب بن بوضياف ، مرجع سابق، ص12

2 - عبد الوهاب بن بوضياف ، مرجع سابق ، ص14

ب - بصفته ممثلاً للدولة :

- الصلاحيات الإدارية : يسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقائية والتدخل في مجال الإسعاف و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية و سهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية .

- الصلاحيات القضائية : بصفته ضابط الحالة المدنية يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية و له صفة ضباط الشرطة القضائية و ما يترتب عنها من صلاحيات حسب ما نصت عليه مادة 192/ق.ب .

الفرع الثاني : سلطة الوصاية و الرقابة التابعة للدولة على البلدية

تشكل الوصاية الإدارية رقابة تمارسها الدولة على البلدية و تهدف إلى ضمان احترام القوانين و الأنظمة دون المساس بمبدأ تمتعها بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و ما يتبعها من صلاحيات (المادة 01/ق.ب) هذا المبدأ يرافق سياسة اللامركزية التي كرسها الدستور في مادته 16 .

و في هذا الإطار تمارس رقابة على هيئتي البلدية و على قراراتها من طرف الوالي بصفته ممثلاً للدولة .

أولاً: سلطة الوصاية على هيئتي البلدية

و ذلك سلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي و رئيسه، حيث يقوم الوالي بتنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوماً من إعلان النتائج و يحل المجلس في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضائه تعيق سير البلدية، و يعين الوالي خلال 10 أيام تلي حل المجلس متصرف و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية .

و تكون الوصاية على رئيس م.ش.ب، حيث يتولى الوالي أو ممثله بتنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوم على أكثر تلي إعلان نتائج الانتخابات و لا يمكنه إقامة خارج إقليم البلدية إلا في الحالات الاستثنائية و بترخيص من الوالي و يسهر على أن

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقل أو المتخل عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال 10 أيام على الأكثر .

و تكون سلطة الوصاية على المنتخب البلدي و تجسد في حالة حصول أي مانع لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي يتم استغلاله بقرار من الوالي و يوقف بقرار من الوالي كل متابع قضائياً لأسباب معينة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، و يقضي بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في مادة 43 أعلاه يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار (مادة 44/ق.ب) و يتم استخلاف بقرار من الوالي لكل عضو منتخب أعلن عن غيابه من طرف المجلس الشعبي البلدي .

ثانياً: الرقابة على أعمال البلدية

و تتمثل في الرقابة على أعمال هيئتي البلدية و ذلك في :

- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي و تخضع أعمال البلدية إلى رقابة الوالي من خلال الإجراءات و هي إخطار الوالي من طرف المجلس الشعبي البلدي في كل الحالات و كذلك يعاين الوالي بقرار بطلان المداولات المخالفة للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات و التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و غير محررة باللغة العربية، و لا تتعارض مصالحه مع مصالح البلدية، و يأخذ برأي الوالي بتغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله أو ضم جزء إلى بلدية أخرى و يمكنه طلب عقد دورة غير عادية للمجلس الشعبي البلدي .

- و الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون بإخضاع أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة الوالي و ذلك بأن ترسل إلى الوالي نسخة من محضر تسليم المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد خلال 08

أيام من تاريخ أخذها لدى الوالي مقابل وصل استلام و يتم إخطار الوالي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل الأمور حسب ما نصت عليه المواد (89 و 91 و 99) من قانون البلدية.

ثالثاً: أجهزة و هياكل الرقابة التابعة للوالي

يمارس الوالي سلطة الرقابة على البلديات عن طريق أجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية التالية:

* رئيس الدائرة و مديرية التنظيم و الشؤون العامة و مديرية الإدارة المحلية و المفتشية العامة في الولاية .

* رئيس الدائرة حيث يساعد رؤساء الدوائر في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولاية و يمكن للمجلس أن يعقب على خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات .

و تشمل كذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و ذلك عملاً بأحكام القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20/02/2006 متعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المتمم، و ذكرته كل من مادة 04 و 06 من هذا القانون .

و شملت المفتشية العامة للمالية أحكام المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 متضمن إحداث مفتشية عامة للمالية فإن البلدية تخضع لرقابة هذه الهيئة حيث تراقب المفتشية التسيير المالي و الحسابي في مصالح الدولة و الجماعات العمومية اللامركزية، و تتأكد من السير المنتظم للمراقبة الداخلية القائمة في الميادين المشار إليها في هذا المرسوم حسب مادة 02 و 07 من هذا المرسوم .

1 - هياكل الرقابة المحلية للدولة :

حيث تضم المصالح المالية و ذلك المراقب المالي حيث يسهر على صحة توظيف النفقات بالنظر للتشريع المعمول به و تحقق مسبقاً من توفر الاعتمادات و إثبات صحة

النفقات و تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي و تضم كذلك أمين خزينة البلدية يحدد بمرسوم تنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07/09/1991 اجراءات و كفيات و محتوى محاسبة الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين .

و المصالح التقنية للدولة حيث تكون و تتمثل في علاقتها بالمجلس الشعبي البلدي و برئيسه و كما نصت المواد 109 و 110 و 114 و 94 و 105 و 115 و 116 و 117 من قانون البلدية .

ومهام مفتشية الوظيفة العمومية عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06/04/1998 متعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية .

مديرية التنظيم و الشؤون العامة: بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 06/09/1995 و ذلك بتنظيم العمليات الانتخابية و تتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين، سهر على تطبيق قوانين تنظيم الخدمة الوطنية و القيام بجمع و تدوين كل العقود و المداولات و تراقب شرعية و صحة المداولات.

مديرية الإدارة المحلية : أحكام مرسوم تنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 06/09/1995 يعالج القضايا التالية: المصادقة على المداولات المتعلقة بالميزانية الأولية و الميزانية الإضافية و الحساب الإداري و كذلك متابعة المسار المهني لأعوان البلدية بالتنسيق مع المصالح المعنية و تنشيط و تحسين و تكوين أعوان البلدية و تنشيط و متابعة تسيير ممتلكات البلدية .

المفتشية العامة في الولاية : أحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، تدارك النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة و الإجراءات التي من شأنها أن تضاعف نتائج النشاط البلدي و تحسين نوعية الخدمات المقدمة لصالح المواطنين و السهر على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما في مهام و أعمال البلدية .

1. هيئات الرقابة التابعة للدولة :

- الرقابة تقوم بها مؤسسات و هيئات و هياكل مركزية و محلية تابعة للدولة.
- هيئات الرقابة المركزية للدولة و تشمل مجلس المحاسبة، أحكام الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17/07/1995 متعلق بمجلس المحاسبة فإن البلديات تخضع لرقابة هذه المؤسسة حيث "يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة و الجماعات المحلية ... " (المادة 11)¹.

المبحث الثاني : المؤسسات اللامركزية المصلحية أو المرفقية

اللامركزية المرفقية أو المصلحية أو الفنية ou Décentralisation thicnique ou par services ، تتحقق هذه الصورة عن طريق إيجاد هيئات تختص بإدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة محددة و منح هذه الهيئات الشخصية المعنوية و بعض الاستقلال الذاتي (مثال المؤسسات العامة كالجامعات العامة ...)²

حيث يمنح المشرع في كثير من الأحيان بعض المشاريع و المرافق و المصالح العامة الشخصية المعنوية و قدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها كمرفق البريد و التلفزيون لتسهيل ممارستها و نشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية و تمارس اللامركزية المرفقية نشاطا واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات و المؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي لا تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة .

1 - عبد الوهاب بوضباف ، مرجع سابق ، ص 27.

2 - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام ، الطبعة الأولى ، 2007، منشورات الحلبي الحقوقية ، ص 27.

المطلب الأول : تعريف المؤسسات الإدارية اللامركزية المصلحية

حيث يمكن أن نعطي لها تعريف و ذلك بأنها "مشروع اقتصادي تملكه الدولة و تمنحه الشخصية المعنوية و تديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة و مصالحهم" .

الفرع الأول : تعريفها

كما يمكن تعريفها بأنها "الوعاء الذي تمتزج فيه الحرية الاقتصادية و الكفاية الإنتاجية مع المسؤولية العامة و الرقابة الذاتية" .

و يبدو أن هذه الهيئات تتولى إدارة مصالح عامة مرفقية تمارس نشاطاتها إدارية محددة في ظل استقلال خاضع للوصايا الإدارية و يعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين معينين لذلك، و لذلك تسمى أحيانا اللامركزية الفنية (المرفقية و المصلحية) أو الإدارة اللامركزية المتخصصة و التي تتمثل في المؤسسات العامة .¹

و يعتبر أسلوب المؤسسات العامة من أكثر الأساليب تداولاً في إدارة المرافق العامة، و هي نوع من اللامركزية الإدارية و تتمتع المرافق العامة في هذه الحالة بالشخصية المعنوية ذلك ليتحقق لها أكبر قدر ممكن من الاستقلال لتمكينها من تحقيق الأهداف و المهام المناطة بها، إلا أن الاستقلال ليس مطابقاً بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية .

إن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي و الاجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي و تحده من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة و المؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية و الاستقلال، و هذا كان نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعددة من خلال أساليب

1 - عمر الشوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان ، 1981، ص96.

إدارية جديدة و من بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدولة لتنفيذ بعض أوجه نشاطها.¹

و بما أن جميع المؤسسات العامة سواء كانت مملوكة بالكامل للدولة أو جزئياً لها يفترض أن تخدم أهدافاً اجتماعية ذات علاقة بتقديم التسهيلات للمواطنين كافة في مختلف المجالات ذات الطابع الاجتماعي (السكن، النقل، الخدمات الصحية، الضمان الاجتماعي، تنمية المدن و القرى، التدريب المهني، خدمات الاتصال...)، و يفترض أيضاً أن تخدم أهداف اقتصادية لاسيما من حيث تحمل قطاعات المشروعات و الخدمات التي يخشى القطاع الخاص من الدخول فيها و عدم المجازفة فيها بإمكانيات عائداتها تكون غير مضمونة له، فإن المؤسسات العامة تستفيد من نصوص قانونية .

من حيث التنظيم و إدارة العمل و خضوع هذه المؤسسات للوصاية الإدارية من قبل الجهة المركزية صاحبة الوصاية و هي عادة الوزارات التي يتشابه نشاطها مع النشاط الذي تمارسه كل مؤسسة.²

و على هذا الأساس يتم اللجوء إلى اللامركزية المرفقية من أجل تحقيق مايلي:

- الابتعاد عن الروتين و التعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة و ما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز و بطء في الاستجابة للمستجدات و ظروف البيئة المحيطة.
- استقطاب المهارات الفنية و الكفاءات اللازمة لإنجاز العمل بشكل فاعل، تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل .
- حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحاً تدعم بها موازنتها .
- الحد من الاحتكار و المبالغة في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض المؤسسات القطاع الخاص .

1 - عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 103

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري ، منشأة المعارف، القاهرة، 2004، ص 99.

- تمكين بعض المرافق الفنية من اختبار أساليب العمل في تلاؤمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة و أجهزتها المركزية .
- العمل على تنمية الأقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير و تحسين مستوى معيشة مواطنيها و العمل على استقرارهم و الحد من هجرتهم .
- توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية و الطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية و تنشيط الاقتصاد الوطني و ربطه بسياسات التنمية و خططها .
- و رغم الفوائد العديدة لهذا الأسلوب غير أن بعض المختصين يقلل من التوسع في إنشاء المؤسسات العامة، لأن الكثير من هذه المؤسسات لاسيما في الدول النامية تكون متعثرة و تترامح القطاع الخاص في المشروعات الربحية كما تخلق نوع من الحساسية بين الموظفين في الدولة لأن الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوارها عالية إذا ما قورنت برواتب نظائهم في أجهزة الدولة الأخرى¹.
- و من جانب آخر إذا كانت نشأت اللامركزية المرفقية ترجع في المقام الأول إلى اعتبارات فنية تتمثل في ضرورة تحرر المرافق العامة من الروتين و تعقيدات الأسلوب الحكومي و ضرورة تمكين أهل الخبرة و الكفاءة من إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية، فإن نشأة اللامركزية الإقليمية قد قامت في المقام الأول على اعتبارات سياسية ديمقراطية تتمثل في ضرورة مشاركة الأفراد في ممارسة الوظائف العامة من خلال ممثليهم في المجالس المحلية.²
- حيث يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع و المرافق و المصالح العامة الشخصية المعنوية، و قدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها كمرفق البريد و التلفزيون و الكهرباء و الإذاعة و الجماعات لتسهيل

1 - أيمن المعاني ، الإدارة المحلية أسس و تطبيقات، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، ص35

2 - خالد الزعبي ، القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة 2 ، عمان الأردن ، 1998،

ممارستها لنشاطاتها بعيدا عن التعقيدات الإدارية، و ذلك لتحقيق العبئ و تسهيل و سرعة الرد عند الطلب.

الفرع الثاني: خصائصها

إن الهيئات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) تمارس نشاطا محددا يتمثل في إدارة مرفق معين و تنحصر اختصاصاته و نشاطه في حدود هذا النشاط فقط، و لا تخضع لنظام قانوني واحد بل ينطبق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص بها وفقا لطبيعة النشاط الذي تقوم به فلا يوجد قانون موحد للمؤسسات العامة يطبق عليها كافة.

كمل استنتجنا أن اللامركزية المرفقية وجدت حل مشكلة التنظيم الإداري و تطوير أساليبه، و لذلك أنشأت المؤسسات العامة و هي الوسيلة الفنية لتحقيق اللامركزية المرفقية . كي تختص بالمرافق التي لا يلائمها الأسلوب الحكومي لإدارة المصالح العامة، أو لإتاحة الأموال للمرافق التي يدعو وجودها إلى التبرعات كالجامعات و معاهد الأبحاث، و المستشفيات و المؤسسات الخيرية، و يشجع نظام المؤسسة على التبرع لها، فمبدأ التخصص أن يستوثق من أن المال الذي يتبرع به سوف يخصص للغرض الذي يستهدفه، و مع تطور دور الدولة اتساع نشاطها و مع حركة التأميم امتدت فكرة المؤسسة العامة إلى مجالات كثيرة اقتصادية، اجتماعية و مهنية .

و بصفة خاصة فإن اتساع النشاط الاقتصادي للدولة و قيامها بمشروعات إنتاجية و خدمية ذات طابع اقتصادي قد أظهر حالات كثيرة عدم ملائمة نمط المصلحة الحكومية لإدارة هذا النشاط، و ذلك لما يغنيه هذا الإطار التنظيمي من اندماج في بنيان الوزارة و تنميط القواعد و أنظمة العمل و تركيز السلطة و فقدان حرية التصرف و الخضوع للأنماط التقليدية للرقابة على الأداء (على أساس الإجراءات و ليس النتائج) و لذا فقد تبين أن إدارة المشروعات العامة (التي تملكها الدولة أو تشارك فيها) تتطلب أنماطا تلائم هذا النشاط بحكم طبيعته و ظروف عمله و في مقدمة هذه الأنماط أسلوب المؤسسة العامة، حيث تكفل

هذه الأنماط الجديدة للمنظمة التي تدير مشروعاً عاماً كياناً قانونياً مستقلاً تمثله الشخصية المعنوية إذ يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية أهلية التملك و إجراء التصرفات لحسابها، و أهلية التقاضي... الخ كما تتميز هذه الأنماط الجديدة بالحرية و الاستقلال النسبي في التصرف و اتخاذ القرارات، و هي حرية لازمة لإدارة النشاط الاقتصادي الذي تضطلع به و تتميز بالتححرر من قواعد و أساليب إدارة المرافق العامة التقليدية و بصفة خاصة التححرر في إدارتها المالية من القيود و القواعد التي تحكم ميزانية الحكومة المركزية، و من قواعد الرقابة المالية العادية كقاعدة الميزانية "التحديدية" التي لا يجوز تجاوز اعتماداتها المقدره سلعا و قاعدة الرقابة السابقة على الارتباط بالنفقات و أوامر الدفع و قاعدة الرقابة التي يقوم بها المحاسبون عند الدفع و الرقابة اللاحقة طبقاً لقواعد المحاسبة الحكومية، كل ذلك للتحقق من مطابقة الإنفاق للاعتمادات و كفايتها و من سلامة الاجراءات. و غير ذلك من القواعد المتعلقة بإدارة المرافق التقليدية كإجراءات إبرام عقودها، و سائر القواعد و الأنماط الصارمة التي لا تلائم المشروعات التجارية و الصناعية و المالية، على أن نمط المؤسسة العامة ليس هو الأسلوب الوحيد لإدارة المشروعات العامة فقد يأخذ المشروع العام شكل الشركة العامة، أو المشروع المختلط هذا فضلاً عن بقاء إدارة بعض المشروعات العامة إدارة مباشرة .

بحيث تعتبر جزء من كيان الجهاز الإداري للدولة، فلا تمنح الاستقلال التنظيمي و الإداري، على أن الدولة تتجه مع الزمن إلى تحويل كثير من هذه المرافق إلى أساليب أخرى، كأسلوب المؤسسة العامة، رغبة في تحريرها من أساليب الإدارة الحكومية، و توفير قدر من الاستقلال المالي و الإداري لها .

المطلب الثاني: أسس اللامركزية المرفقية

و من خلال هذا الجزء من البحث سنتطرق إلى أهم الأسس التي تقوم عليهم اللامركزية المرفقية و فيما تتمثل:

إن هناك من المشروعات التي تستهدف خدمة عامة، مالا يصلح لإدارتها الأسلوب الإداري الذي يستخدم في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الشرطة و الدفاع حيث تقوم الدولة بنفسها بإدارة هذه المرافق عن مالا يصلح لإدارته أسلوب الاستغلال المباشر الذي يستخدم عادة في إدارة المرافق العامة الإدارية نظرا لأن هذا الأسلوب يحكمه الروتين الحكومي الذي يحكم عادة الإدارات الحكومية بما يحد من نشاط هذه المرافق و يعيق عملها و هكذا فقد عرف العالم أسلوبا لإدارة المرفق العام يمتاز بالتححرر من الروتين الحكومي و يعطي للمرفق العام قدرا كبيرا من حرية الحركة بما يمكنه من أداء مهامه على نحو أفضل، هذا الأسلوب هو أسلوب الهيئات و المؤسسات العامة الذي انتشر بعد الحرب العالمية الثانية، ويعد أكثر أساليب إدارة المرافق العامة انتشارا في الوقت الحاضر، وعلى هذا النحو فالهيئة العامة و المؤسسة العامة هم عبارة عن مرفق عام منح الشخصية القانونية المستقلة تمكينا للمرفق من إدارة شؤونه بنفسه ليحقق الغرض من انشاءه على نحو أفضل و من هنا نتبين أن أكثر ما يميز الهيئة العامة و المؤسسة العامة هو تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة و المتميزة عن الشخصية القانونية للدولة بما يعد تطبيقا صحيحا للامركزية الإدارية التي جوهرها هو تعدد الأشخاص القانونية العامة و بالتالي تغطيت الوظيفة العامة. ومن هنا فإن أسس اللامركزية المرفقية هي كالتالي:

الفرع الأول: المرفق العام

تتطلب اللامركزية المرفقية وجود مرفق عام و هذا ما يميز اللامركزية المرفقية عن اللامركزية الإقليمية و المرفق العام هو مشروع يستهدف مصلحة عامة تتدخل الدولة في إدارته و المشروع كما هو معروف عبارة عن مجموعة من الأموال و أشخاص تدير مشروع

و نظام قانوني يحكمه و في اللامركزية المرفقية قد يوجد مرفق عام سلفا فتكسبه الدولة الشخصية القانونية المستقلة، وقد تنشأ الدولة مرفقا عاما تمنحه في نفس اللحظة الشخصية القانونية المستقلة.¹

أولاً: تعريف المرفق العام

في تعريف المرفق العام *Service public*، ذهب بعض الفقهاء إلى التركيز على المعيار الشكلي أو العضوي *Le criter organique*، فالمرفق العام وفق هذا المعيار يختلط بالهيئة الإدارية العامة ذاتها، فهو كل منظمة إدارية أو مصلحة عامة أو وزارة تقوم بنشاط يستهدف تحقيق منفعة عامة للمواطن، و من ثم يقال المرافق العامة العضوية أي الهيئات الإدارية العامة ذاتها.

و اتجه جانب آخر من الفقه إلى التركيز على المعيار الموضوعي أو المادي *Le criter materiel* وهو يهتم فقط بطبيعة النشاط ذاته فيكون المرفق العام طبقا لهذا المعيار كل نشاط أو مشروع يستهدف تحقيق منفعة عامة، دون نظر إلى المنفعة أو الهيئة التي تتولاها.

و لكن كل من المعيارين أو التعريفين منظورا إليه على حدة غير دقيق في تعريف المرفق العام و ذلك لأنه من ناحية أولى المنظمات و الهيئات الإدارية قد تقوم بنشاطات لا تعتبر بطبيعتها نشاط مرفق عام بمعنى أنها بطبيعتها لا تستهدف مباشرة تحقيق النفع العام مثل إدارة الدولة لأموالها الخاصة التي لا تعتبر مالا عاما ففي هذه الحالة لا يسعنا المعيار العضوي لتمييز المرفق العام و تحديده يضاف لذلك أن مجلس الدولة الفرنسي أقر في بعض أحكامه قيام هيئة خاصة غير إدارية بإدارة مرفق عام مما يجعل المعيار العضوي غير فعال لتحديد المرفق العام.

1 - بكر محمد حيسن، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ص ص 92-93.

و من ناحية أخرى مقابلة المعيار المادي أو الموضوعي أيضا غير كاف و غير دقيق وحده لتمييز المرفق العام، لأن النشاط الذي يستهدفه النفع العام مباشرة ليس حكرا على الهيئات الإدارية أو الحكومية، فهناك مؤسسات خاصة ذات نفع عام، مثل جمعية خاصة تدير مدرسة أو مستشفى، فالنشاط هنا ذو نفع عام و بصورة مباشرة و لكنه لا يستكمل مقومات المرفق العان لأن هناك فارق في القانون الإداري بين المرافق العامة بالمعنى الدقيق التي تخضع لقواعد القانون العام و لاختصاص القضاء الإداري و بين المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع كأصل عام لقواعد القانون الخاص و لاختصاص المحاكم العادية العادية .

و لذلك التعريف الدقيق للمرفق العام يجب أن يعتمد و تتأسس على معيارين معاً: المعيار العضوي و المعيار المادي في نفس الوقت، وهو الاتجاه الغالب في الفقه و الذي يتفق مع حقيقة الواقع و أحكام القضاء الإداري و من ثم يكون المرفق العام هو كل نشاط أو مشروع تنشأه الدولة و تديره الإدارة و يستهدف تحقيق منفعة عامة مباشرة أو إشباع حاجات عامة للمواطنين .

و تكون عناصره بأن المرفق العام هو نشاط أو مشروع تنشأه الدولة و يجب أن يستهدف تحقيق النفع العام .

ثانيا: التمتع الشخصية القانونية المستقلة

في اللامركزية المرفقية يمنح مرفقا عاما الشخصية المستقلة أي يصبح له أهلية اكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات، وهكذا يكون المرفق ذاتيته الخاصة المتميزة من ذاتية الدولة بما يعطيه قدرًا من الاستقلال الإداري و المالي عن الدولة و مقتضى الاستقلال الإداري أن يكون للمرفق جهاز خاص يتولى أعمال الإدارة متحررا من السلطة الرئاسية للإدارة المركزية و يتولى الشخص المرفقي صناعة القرارات الخاصة به و إصدارها باسمه لا باسم الدولة، كذلك يكون له الحق في رفع الدعوى القضائية كما و ترفع عليه الدعوى

القضائية ثم إنه يكون له حق التملك باسمه وحق التعاقد لحسابه مع أشخاص القانون الخاص و العام على السواء و من مظاهر استقلاله المالي أن يكون له ذمة مالية مستقلة عن حصة الدولة المالية، بما يترتب على ذلك من أن يكون له ميزانياته المستقلة بإيراداتها و مصروفاتها و التي يتولى هو بنفسه إعدادها طبقا لما تقتضيه مصلحة إدارة المرفق .

ثالثاً: الرقابة الوصائية على الأشخاص المرفقية

كما و أنه توجد رقابة وصائية على الأشخاص الإقليمية على النحو السابق الذكر فإنه لا بد من توافر الرقابة الوصائية بالنسبة للأشخاص المرفقية فالأشخاص الإقليمية و المرفقية هما صورتان لأصل واحد هو اللامركزية الإدارية، و إن العوامل و الأسباب التي تدعو إلى فرض رقابة وصائية على الأشخاص القائمين على الأشخاص المرفقية و تتناول نشاطها و من ذلك قيام الإدارة المركزية بتعيين مديري المؤسسات العامة و أعضاء مجالس إدارتها .

و يجدر بنا أن نشير إلى أنه إذا كان من الضروري في المؤسسات العامة تتولى الإدارة المركزية تعيين كبار القائمين على إدارتها فإن مرجع ذلك هو عدم وجود ناخبين كما في اللامركزية الإقليمية و حيث الراجع إلى أنه يجب انتخاب الأعضاء المسؤولين عن إدارتها و بالإضافة إلى ما سبق فإن الرقابة الوصائية التي تتناول القائمين بإدارة الأشخاص المرفقية قد تأخذ شكل نصائح و تنبيهات و مقترحات و آراء أو حضور جلسات مجلس الإدارة للنظر في أمر عاجل .

الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية الإدارية المرفقية و الإقليمية

و بالمقارنة بين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية يتضح هناك مجموعة من الفوارق من بينها و يمكن حصرها في :

1 - إن الهيئات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) تمارس نشاطا محددا يتمثل في إدارة مرفق معين و تنحصر اختصاصاته و نشاطاته حدود هذه النشاط فقط، في حين أن

الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) تمارس أنشطة مختلفة و متنوعة في جزء من إقليم الدولة فمثلاً تمارس كل مؤسسة عامة عملاً محددًا كالتعليم، فحين تمارس جميع المجالس البلدية اختصاصات متشابهة و متنوعة، هذا من حيث نطاق و عمل كل منهما.¹

2 - إن من حيث النظام القانوني، الهيئات اللامركزية المرفقية لا تخضع لنظام قانوني واحد بل ينطبق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص بها وفقاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به، فلا يوجد قانون موحد للمؤسسات العامة يطبق عليها كافة، أما الهيئات ووحدات اللامركزية الإقليمية تخضع إلى قانون واحد يطبق على جميع هذه الهيئات مثل قانون البلديات.²

3 - إن الهيئات اللامركزية الإقليمية تنشأ من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ النهج الديمقراطي و توطيد مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي، في حين تنشأ الأشخاص المرفقية لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف تقديم خدمة أفضل و إنتاجية أكثر.³

و هناك خصائص مشتركة بين اللامركزية المصلحية و الإقليمية و هي: الشخص المعنوي، الرقابة الوصائية و اختصاصات كلا من اللامركزية المصلحية و الإقليمية مستمدة من القانون .

على الرغم من عدم التوافر الحقيقي و التام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية

و تشكيل جانب الفقه في اعتبارها لامركزية إدارية يمكن مقارنتها كذلك اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من عدة جوانب سواء من حيث وجود المصالح المتميزة و استقلال الهيئات و الوصاية الإدارية .

1 علي الشطناوي، الإدارة المحلية، دار النشر و التوزيع، عمان، 2007، ص112

2 نفس المرجع

3 شاب توما منصور، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد، العراق، ص87

4 - من حيث وجود مصالح متميزة : يقوم الشكلان على أساس الإعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي و إقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية و ذات طابع فني و تقني في اللامركزية المرفقية) المصلحية .

5 - من حيث استقلال الهيئات : تتمتع الهيئات و الأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك كن نتائج و إذا كانت طريقة الانتخاب تشكل وسيلة مثلى لدعم و استقلال وحدات الإدارة المحلية اللامركزية الإقليمية بموجب تسييرها و إدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الإداري بمصالحهم، فإن إدارة الشخص المرفقيالمستشفى،الجامعة...عادة ما يستند إلى فئة الخبراء و الفنيين الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية و الأقدر على تسييرها،كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهي إذا لم تزود الهيئات اللامركزية إقليمية كانت أو مرفقية بعد تشكيلها:

- بسطات و اختصاصات فعلية و تقريرية .
- بالوسائل و الامكانيات اللازمة لأداء مهامها .
- بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال .

أ - من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية): يخضع شكلا اللامركزية إلى نظم وصائي و رقابي محفوف باعتبارات سياسية فنية في اللامركزية المرفقية،و على كل فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية،يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة حيث تمثلان تطبيقين للفكرة و مفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة و أسلوب تقنيا فعالا في تسيير و إدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة .

إن كل منهما يستقل بمباشرة جزء من الوظيفة الإدارية التي هي أهل من اختصاص السلطة المركزية،ففي اللامركزية الإقليمية ينصب الاستقلال بالنسبة للمرفق معين او مجموعة مرافق معينة بالذات .

إن كل من اللامركزية الإقليمية و المرفقية يتمتع بال شخصية المعنوية و ما يترتب عنها من تاريخ . و إن كلا منهما يخضع للرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية .

و كما لها خصائص مشتركة لها خصائص غير مشتركة من بينها :

- إن اللامركزية الإقليمية تبدأ بالاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة و هذا يؤدي إلى تقسيمها إلى أقاليم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية و يعهد بإدارة الشؤون المحلية إلى القاطنين بها لأنهم أصحاب المصلحة و هم أقدر على اختيار من يعهد إليهم برعاية مصالحهم و تظهر اللامركزية المرفقية عندما يمنح المشرع الشخصية المعنوية لمرفق معين .

- إن الشخص المعنوي الإقليمي يباشر نشاطات متعددة (إدارية ،اقتصادية، اجتماعية، ثقافية)، بينما الشخص المعنوي المرفقي له نشاط واحد فنشاط الشخص المعنوي اللامركزي الإقليمي أكثر اتساعا .

- ففي اللامركزية الإقليمية مهما تعددت أشخاصها نلاحظ أنه ينظمها قانون واحد مثال(قانون الولاية،قانون البلدية) و تطبق عليها أحكام موحدة سواء فيما يتعلق بتشكيل الهيئات أو أجهزة أو في تحديد الاختصاصات أو في مدى الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية،بينما في اللامركزية المرفقية فإن الأشخاص المعنوية المرفقية لا تخضع لأحكام موحدة فلا يوجد قانون واحد يطبق عليها جميعا،لكن نجد أن كل شخص معنوي مرفقي يطبق الأحكام و القواعد الواردة في قانون إنسائه فالأشخاص المعنوية المرفقية تختلف عن الأشخاص المعنوية الإقليمية في طبيعة نشاطها و في القواعد القانونية التي تطبق عليها .

- إن اللامركزية الإقليمية تظهر لأسباب سياسية تهدف إلى تمكين المواطنين القاطنين بها في الإقليم من إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم،لأنهم الأقدر و الأدرى بالشؤون و المصالح المحلية و تعد اللامركزية الإقليمية تطبيقا للديمقراطية السياسة على المستوى المحلي .

- و تقوم اللامركزية المرفقية على امتيازات فنية حيث يمنح المرفق الشخصية المعنوية و الاستقلال و يقوم بإدارته أشخاص لهم خبرة .
- قد يقوم الشخص اللامركزية الإقليمية بإنشاء شخص لامركزي مرفقي تابعاً له يعهد إليه القيام بنشاط محلي معين (كأن تقوم البلدية بإنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي) ¹.
- نجد أن عناصر الشخص اللامركزي الإقليمي تكون قائمة قبل إنشاءه (الإقليم، الأفراد، المصالح المحلية) بإنشاء الشخص اللامركزي يعهد بإدارة المصالح المحلية إلى المواطنين القاطنين في الأقاليم .
- أما في اللامركزية المرفقية فقد يكون النشاط قائماً و يمنح الشخصية المعنوية أو قد يظهر النشاط متمتعاً بالشخصية المعنوية أو ظهر بظهور الشخصية المعنوية، و يترتب عليها مايلي:
- بينما لا تسحب الشخصية المعنوية من الشخص المعنوي المرفقي فيباشر نشاطه شخص مرفقي آخر أو تباشره السلطة المركزية لكن قد يزول الشخص المعنوي المرفقي بإنهاء الغرض المحدد في قانون إنشائه و استغناء الدولة عن خدماته .
- و على كل فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية يبقى اختلافاً في الدرجة لا في الطبيعة، حيث تمثلان تطبيقاً لفكرة و مفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة و أسلوباً تقنياً فعالاً في تسيير و إدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.²

1 - عن الموقع الإلكتروني <https://www.startimes.com>

2 - نفس المرجع السابق

خاتمة

لقد استقطب مفهوم اللامركزية الإدارية اهتمام الباحثين نظرا لما تتمتع به هذه الظاهرة من مكانة علمية في الفكر القانوني و الإداري و السياسي، و منه أصبح مفهوم اللامركزية الإدارية المعاصر من أهم المفاهيم التي ظهرت في الواقع الإداري و السياسي، و سارعت المنظمات الدولية و الحكومية إلى الاهتمام به باعتباره أساس إصلاح الأنظمة الإدارية و من خلال تناولنا للامركزية الإدارية في الجزائر فنرى أنها مؤسسات ديمقراطية تشكياً و تسييرا و تتمتع باختصاصات في مختلف الميادين، إلا أنها على مستوى التطبيق فإنها تعرف الكثير من النقائص، انعدام التناغم بين أعضاء المجالس الشعبية بتقديم مصالح فئوية على المصالح العامة و الخلل الموجود في التقسيمات الإدارية ، و بحاجة دائما إلى تدخل السلطة المركزية و عدم تجسيد مبدأ المشاركة الشعبية في التسيير المحلي، فلولا وجود مصلحة في وجودها و إنشائها لما تواجدت أصلاً.

فلها مصالح إدارية و سياسية و اجتماعية على الرغم من أنها ليست مستقلة تماما على السلطة المركزية و هذا الأمر الذي يجعلها لا تخرج على حدودها و تعمل وفق ما ينص عليه القانون، و ما تراه هذه السلطة المركزية صحيحا، فاللامركزية الإقليمية تعد من أهم المؤسسات لبناء و سير الدولة و سهولة الرد على الفرد و المجتمع، فاللامركزية الإدارية تؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة، وتخفف العبء عن الإدارة المركزية.

لذلك لابد من تفعيل النظام اللامركزي و تطويره ليساهم في تنفيذ الأنشطة و الفعاليات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية كافة وصولاً إلى تحديث و تطوير .

قائمة المراجع

أ - الكتب:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط الرابعة، الجزائر، مطبوعات جامعية، 2006،
2. أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس و تطبيقات (ياسين للخدمات الطلابية)، عمان، 2005.
3. بكر محمد حيسن ، الوسيط في القانون الإداري، مصر، 2006.
4. خالد الزغبي، القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية.
5. خالد الزغبي، تشكيلة المجالس المحلية و أثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، طبعة الثالثة، عمان، 1993.
6. شاب تومة منصور، القانون الإداري، طبعة الأولى، جامعة بغداد، العراق، 1980.
7. الشيخلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية (دار المسيرة)، عمان، 2001.
8. صفوان المبيضين، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية لنشر والتوزيع، طبعة العربية، 2011.
9. عبد العزيز الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية - دراسة مقارنة المعهد العربي لإنماء المدن - بيروت - سبتمبر، 2002.
10. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 2004.
11. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري، (دار النهضة العربية) ، القاهرة ، 1989.
12. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة و النشر.
13. علي الشطناوي، الإدارة المحلية ، (دار وائل للنشر و التوزيع) ، عمان، 2007.

14. عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981.
15. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
16. قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قريفي، الطبعة الأولى، باتنة، 2001.
17. محمد سليم العزوري، نظرات حول الديمقراطية، طبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2000 .
18. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، طبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
19. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
20. ناصر لباد، القانون الإداري-التنظيم الإداري جزء الأول، الطبعة الثالثة ، قالمة، مطبعة قالمة، 2007.
21. نواف الكنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، طبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2002.

ب - الرسائل الجامعية:

1. صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة و المؤسسات العمومية_سنة 2015_2016.
2. قورين فاطمة الزهراء ، تطور الإدارة المركزية بالجزائر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،تخصص إدارة عامة ،جامعة مستغانم ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، سنة 2016/2015.
3. كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية،تخصص إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، جامعة قاصدي مرياح ،ورقلة لسنة 2011/2010.
4. يوسف جمال، أثر المركزية و اللامركزية على الأداء الوظيفي للهيئة الإدارية العمومية الجزائرية،تخصص علوم تسيير_مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة ، سنة 2012_2011.

الفهرس

شكر و عرفان

إهداء

1.....	مقدمة
7.....	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لللامركزية الإدارية
9.....	المبحث الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية
9.....	المطلب الأول : تعريف اللامركزية الإدارية
9.....	الفرع الأول : تطور اللامركزية الإداري
13.....	الفرع الثاني : مفهوم اللامركزية الإدارية
17.....	المطلب الثاني : إشراف رقابة السلطة المركزية
19.....	الفرع الأول : الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ذاتها و على أعضائها
21.....	الفرع الثاني : الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية
25.....	المبحث الثاني : تقييم نظام اللامركزية
25.....	المطلب الأول : مزايا و عيوب اللامركزية
26.....	الفرع الأول : مزايا نظام اللامركزية
28.....	الفرع الثاني : عيوب نظام اللامركزية
32.....	المطلب الثاني : صور اللامركزية الإدارية
32.....	الفرع : الأول اللاتركيز

- 36..... الفرع : الثاني التفويض
- 42..... الفصل الثاني : المؤسسات الإدارية اللامركزية الإقليمية و المرفق
- 44..... المبحث الأول : المؤسسات الإدارية اللامركزية و الإقليمية و المحلية
- 44..... المطلب الأول : الولاية كإطار مؤسساتي اللامركزية الإقليمية
- 44..... الفرع الأول : ماهية الولاية
- 48..... الفرع الثاني : هيئات الولاية و الرقابة عليها
- 51..... المطلب الثاني : البلدية كإطار مؤسساتي للامركزية الإقليمية
- 51..... الفرع الأول : ماهية البلدية
- 51..... الفرع الثاني : سلطة الوصاية و الرقابة التابعة للدولة على البلدية
- 60..... المبحث الثاني : المؤسسات الإدارية اللامركزية المرفقية أو المصلحية
- 61..... المطلب الاول : تعريف المؤسسات الإدارية المرفقية
- 61..... الفرع الاول : تعريفها
- 64..... الفرع الثاني : خصائصها
- 66..... المطلب الثاني : أسس المؤسسات الادارية اللامركزية المر
- 66..... الفرع الأول: المرفق العام
- 69..... الفرع الثاني : التمييز بين اللامركزية الإدارية المرفقية و الإقليمية
- 75..... الخاتمة

ملخص مذكرة الماستر

المؤسسات الإدارية اللامركزية من بين الإدارات التي تبنتها الجزائر بعد الإستعمار أي بعد المركزية وذلك لرفع الضغط على المركزية ولهذا تطرقنا في هذا البحث الذي بعنوان المؤسسات اللامركزية الإدارية حيث تطرقنا في الفصل الأول على النشأة وتطورها في الجزائر في المراحل الثلاثة وإعطاء تعريفا وتطرقنا إلي تقييم اللامركزية بيان عيوبها ومزاياها ، وبيان صورها من التركيز والتفويض.

أما الفصل في الفصل الثاني تطرقنا إلي معرفة المؤسسات الإدارية اللامركزية وبيان الولاية والبلدية كإطار مؤسساتي وإعطاء تعريف للامركزية المرفقية أو المصلحة
الكلمات المفتاحية:

- 1 /المؤسسات الإدارية اللامركزية 2/اللاتركيز التفويض 3/اللامركزية الإقليمية
- 4/الولاية والبلدية 5/اللامركزية المرفقية

Abstract of The master thesis

Decentralized administrative institutions are among the administrations adopted by Algeria after colonialism, i.e. after centralization, in order to raise the pressure on centralization. That is why we discussed in this research, which is titled Administrative Decentralization Institutions, where we touched in the first chapter on the emergence and development in Algeria in the three stages and gave a definition and we touched on the evaluation of decentralization to indicate its defects And its advantages, and its images of focus and delegation statement.

As for the chapter in the second chapter, we dealt with the knowledge of decentralized administrative institutions and the statement of the state and the municipality as an institutional framework and giving a definition of the attached decentralization or interest

key words:

- 1/ Decentralized administrative institutions 2/ Decentralization of delegation
- 3/ Regional decentralization 4/ State and municipality 5/ Facility decentralization