

جامعة الجزائر 03
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية علوم التسيير
- قسم علوم التسيير -

مقياس نظم الحكم المحلي المقارن

الأستاذ : مستور شكري

مقدمة

الأهداف العامة للمادة :

إنّ الطالب يُتوقعُ منه بعد تعرضه لهذا المقياس أن يتعرف على نظام الإدارة المحلية نظريا، وتطبيقاتها محليا (في الجزائر) ومقارنتها مع بعض الدول.

الأهداف الخاصة :

إنّ الطالب - قبل أن يتعرف على مفهوم الإدارة المحلية - يتمكن بعد دراسة هذا المقياس من التعرف على التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية وانتقالها من بدائية إلى حديثة معاصرة، ومعرفة الأسباب العامة التي أدت إلى ظهور السلطة المحلية، وفهم علاقة الأوضاع السائدة في اختيار أنماط إدارية محلية معينة ومعرفة المراحل الأولى لنظام الإدارة المحلية في الجزائر على وجه الخصوص، ثم معرفة مفهوم المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وكذا عناصر وأركان صور المركزية الإدارية، ثم يصل الطالب إلى التمييز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وإلى فهم علاقة الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية بالإدارة المحلية، وكذا فهم لفظي الإدارة المحلية والحكم المحلي، ومعرفة كلا من مبادئ الحكم المحلي ومقومات الإدارة المحلية. ثم التعرف على الفلسفة التي تقوم عليها الإدارة المحلية. كما يتمكن الطالب من معرفة موظفي الإدارة المحلية وكيفية توظيفهم، وكذا عوامل نجاح الإدارة المركزية، ومعرفة تطور البلدية والولاية في الجزائر بعد الاستقلال وهيئتهما وصلاحيتهما. وأخيرا يتمكن الطالب من معرفة نظام الإدارة المحلية في بعض الدول الأخرى كيوغسلافيا وفرنسا وإنجلترا وتركيا.

المقطع الأول : التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية

إنّ تنظيم الإقليم المحلي هو أساس تنظيم الإقليم الوطني. وتتوفر جلّ الدول على أجهزة أهمّها جهازان أساسيان وإن اختلفوا في تسميتهما، هما: الولاية والبلدية. وإذا كانت البلدية تعدّ الخلية الأساسية للمركزية الإقليمية، ولها دور هام في التكفل بحاجيات المواطنين، ولئن كانت البلدية هي الأقرب من المواطنين والأعلم بمشاكلهم - وعادة ما نجد المواطنين يبدؤون بعرضها على المسؤولين القائمين عليها .؛ فإنّ الولاية تعدّ وحدة إدارية من وحدات الدولة، وهي أيضا شخص من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعب دورا رئيسيا في مختلف الجوانب.

وتاريخيا . لو أخذنا بعين الاعتبار ما يقوله انطونيو غرامسكي أنّ الإنسان سياسي بالفطرة .، فإنّ هذه الخاصية البشرية كانت النواة الأولى للاجتماعات والتناغم المجتمعي، ممّا أوجد رغبة حقيقية في بناء علاقات إنسانية وإقامة الروابط داخل المجتمعات، ارتسمت بشكلها الأول بسيادة شيخ القبيلة الذي كان يقود المجتمع الأول البسيط والذي كان يقوم بدوره على علاقات مصاهرة وتناسب وقرابة بكل درجاتها، فكان اجتماع الشيخ بأفراد عشيرته والنظر في متطلبات حياتهم واحتياجاتهم ومعالجة مشاكلهم أشبه بصورة حكومة مصغرة وهي النواة الأساسية الأولى للمجالس البلدية أو الريفية بلغتنا المعاصرة. وبظهور الحكم المحلي ارتبط بظهور الوعي السياسي الذي ظهر في شكل عام عند الإنسان بظهور اللغة، فقد أثر تكوّن اللغة تأثيرا بالغا في تكوين الوعي وتطوره، إذ عن طريق اللغة بدأ الحوار بين الناس منذ الفترات التاريخية السحيقة¹. فعلا؛ لقد أكّدت بعض الدراسات الأكاديمية في العلوم الاجتماعية شكل جازم هذا الطرح، فاعتبرت أن أول ما بدأت الحياة الإنسان كانت في صورة أسر بدائية، ثمّ تجمّعت هذه الأسر بحثا عن المأوى والمرعى والصيد والأمن، ثم تكونت هذه المجموعات في شكل قبائل بقصد إشباع حاجاتها الأمنية والاقتصادية وغيرها. وكان

¹ - فرح ضياء حسين مبارك، الحكومات المحلية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العراق، د ت، ص ص 06-07.

صاحب السلطة والسيادة في القبيلة أقواها عائليا أو أقواها اقتصاديا. ومع مرور الزمن تواجدت على أرض الواقع ممارسات أصبحت فيما بعد تقليداً، لها قوة القانون. ولم يكن لارتباط الفرد الوثيق بقبيلته ولا لسلطة رئيس القبيلة على أفرادها من مُبرر في أذهانهم سوى أن هذه السيادة والسلطة هي الأساس الوحيد لضمان استقرارهم وتنظيمهم، وتوفير الأمن الجماعي لكل فرد منهم، وتضافر جهودهم لتأمين الغذاء أو الشراب أو المأوى والعدالة لهم جميعاً.

ويعتبر مجلس القبيلة - والمتكون من كبار السن و أكثرهم خبرة وأقواهم في الحرب والصيد والمال - وسلطة رئيس مجلس القبيلة هي الصورة البدائية لنشأة السلطة المحلية. كما كانت هناك مرافق عامة تتولى القبيلة إدارتها عن طريق مجلسها ورئيس القبيلة، وتضمن سيرها وانتظامها. ومن هنا يمكن القول أنّ صورة سلطة القبيلة كانت هي الصورة البدائية للمجالس البلدية أو السلطة المحلية - مع غياب بعض العناصر الرئيسية كالرقابة و الاستقرار.... وبظهور حرفة الزراعة، استقرت القبائل في تجمعات وفي قرى وفي مدن، وظهرت وظائف جديدة للمجتمع القبلي كالتجارة و الحدادة...، كما ظهرت العمارة لبناء المخازن وحفظ الغلة، وظهرت السلطة الإدارية التي تفض المنازعات وتنظم العلاقات بين أفراد القبيلة. وعلى مرّ السنين الطويلة، حدث تآلف بين القبائل المختلفة في وحدات إقليمية وسياسية أكبر وأكثر؛ من شأنها أن تُذيب الوحدات الصغيرة في وحدة كبيرة متماسكة قادرة على توفير الحياة الكريمة لجميع أفرادها¹.

هذا ويُذكر أنّ الولايات قديماً كانت عبارة عن دويلات أو أقاليم صغيرة على غرار ما عُرف عند المصريين القدامى (مصر الفرعونية). وقد كان كلّ إقليم يكوّن إدارة مستقلة عن غيره. وبقيت تلك الأقاليم محتفظة بقوانينها الخاصة، إلاّ أنّها فقدت استقلالها السياسي والإداري، وأصبحت عبارة عن وحدات إدارية. وكان على رأس كلّ إقليم حاكم يختاره فرعون من بين كبار موظفيه يمثّله على مستوى الإقليم الذي يحكمه⁽²⁾.

¹ - بودة أمال، ميزانية البلديات والتنمية المحلية في ولاية قسنطينة 1998-2004، مذكرة ماجستير، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية جامعة منتوري (قسنطينة)، 2011-2012، ص 24.

² - طارق المجذوب، عكاشة محمد عبد العال، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004، ص 86

ورغم أنّ هؤلاء الحكّام لهم نفس الصّفة، ورغم أنّ مشكاة حكمهم واحدة، إلّا أنّ سلطاتهم وألقابهم كانت مختلفة في الشّمال عنها في الجنوب، وهذا في عهد الأسترتين الأولى والثّانية على وجه الخصوص نظرا إلى اختلاف الظروف الاجتماعية والاقتصادية؛ إذ تمتّعت الأقاليم الشماليّة بنظام شبه ديمقراطي بسبب سيطرة النزعة التجارية فيها. بينما ساد النظام الإقطاعي ونظام الحكم المطلق الأقاليم الجنوبيّة. وانطلاقا من عهد الأسرة الفرعونية الثّالثة، وبعد توحيد البلاد؛ تمّ تعميم نظام مجالس الأعيان على جميع البلاد من الشّمال إلى الجنوب. ويتكوّن مجلس الأعيان من عشرة أعضاء يختارهم الملك من بين أعيان كلّ إقليم. ويرأس اجتماع المجلس حاكم الإقليم. وكان الملك بإمكانه أن يحلّ هذه المجالس إذا خالفت قوانينه وتجاوزت سلطاتها المحددة لها. وقد كان مجالس الأعيان اختصاصان: إداري وقضائي، ويتمثّل الاختصاص الأوّل في حساب الضريبة وجمعها في جداول لا تصبح ملزمة إلّا بعد اعتمادها من قبل حاكم الإقليم، ثمّ تسلّم للإدارة التي تقوم بجبايتها. أمّا الاختصاص الثّاني فيتمثّل في كون تلك المجالس عبارة عن محاكم من الدّرجة الأولى، تُصدّر باسم الملك وتُنقذ عن طريق حاكم الإقليم⁽¹⁾.

وامتدادا للعصور الغابرة؛ فإنّه في الفترة المعاصرة بات الأمر بديهيّا أن تكون الدّول - متطوّرة كانت أو متخلّفة - مقسمة إلى مناطق أو ولايات، ولا يمكن أن يقول أحد بخلاف ذلك. والهدف المنشود من هذا التّقسيم هو تخفيف الأعباء على الإدارة المركزيّة، وتمكين أهل المنطقة من حلّ مشاكلهم والمساهمة في تحقيق تنمية ولاياتهم وغيرها من الأسباب. هذا، ويمكن اعتبار الولاية المنستقّ بين مركز الدّولة وفروعه المحليّة المنتشرة في أرجائها⁽²⁾.

وبخصوص الجزائر، يمكن القول أن نشأة وتطوّر نظام الإدارة المحليّة فيها قد ارتبط ببداية العهد العثماني. إنّ نفوذ الدولة العثمانية - التي كانت امتدادا للخلافة الإسلاميّة - لم يمتد إلى الجزائر بغزو عسكري أو تدخل مباشر من حكومة الأستانة، بل جاء نتيجة تكالب المسيحيين على العالم الإسلامي عموما، ومسلمي الحوض الغربي للبحر المتوسط خصوصا.

1 - طارق المجذوب، عكاشة محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 87.

2 - ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحليّة وقضاياها في النظرية والتطبيق، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1971، ص 86.

وقد دام الحكم العثماني بالجزائر أكثر من ثلاثة قرون (1518-1830)، وقد مرّ

بالمراحل التالية :

- مرحلة البايات: وفيها كان النظام مركزيا مركزية مطلقة، وسيطر فيها الحكام على البلاد سيطرة مطلقة.

- مرحلة الباشوات: استمر الحكم في ظلها مركزيا، وحاول الإنكشاريون الاستقلال بالجزائر، لكنهم لم يُكتب لهم ذلك بسبب معارضة الدولة العثمانية والسكان على حد سواء.

- مرحلة الأغوات: وفيها أصبح الحاكم يلقب بالأغا وهو أحد الضباط الإنكشاريين. وكان نظام الإدارة في هذه المرحلة مضطربا تعمه الفوضى.

- مرحلة الدايات: هي المرحلة التي تبرز العهد العثماني الحقيقي في الجزائر وقد امتدت من سنة 1671 إلى غاية سنة 1830، إذ نضجت الإدارة العثمانية بالجزائر واستقرت الأوضاع، وكان يرأس الدولة ما يسمى بالداي. وقد طُبق في هذه المرحلة نظام الإدارة المحلية بعض الشيء، إلى جانب وجود السلطة المركزية. وكانت أجهزة الدولة هي:

أولاً: الداي وهو رئيس السلطة التنفيذية والقائد العام للجيش ويده السلطات العامة.

ثانياً: المجلس الخاص؛ وهو شبيه في اختصاصه بمجلس الوزراء في زماننا.

ثالثاً: المجلس العام؛ ويسمى بالديوان ويقوم بأعمال السلطة التشريعية. ومن بين أعضاء هذا

المجلس يتم انتخاب رؤساء المقاطعات المحلية التي كانت موجودة في ذلك الحين، وهي:

1. دار السلطان : وكانت تشمل الجزائر العاصمة وشرشال.

2. بايلك الشرق: وهي أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة، وتشمل عنابة، القل، جيجل، بجاية، كوفا.

3. بايلك التيطري: وعاصمتها المدية وتشمل المدية و عين المهدي.

4. بايلك الغرب وكانت عاصمتها في البداية مازونة ثم معسكر ثم وهران بعد جلاء الإسبان عنها. وكان يرأس كل مقاطعة البك. وكانت هذه المقاطعات مقسمة إلى مناطق وقيادات، على رأس كل منها قائدان أحدهما مكلف بالشؤون العسكرية والآخر بالشؤون المدنية. وكل دائرة

مقسمة إلى عدة قبائل أو عروش، ويتولى أمر القبيلة أو العرش شيخها. وكان تقسيم المقاطعات إلى مناطق أو قيادات يتم على أساس جغرافي وقبائلي. وفي القرن 18 برزت تكتلات جهوية في الشرق والغرب اشتبكت مع الأتراك مما كان له أثر على تفكك الدولة الجزائرية.

أما عن مرحلة الاحتلال الفرنسي؛ فمنذ البداية اعتبر الفرنسيون الجزائر أرض أعداء محتملة تخضع للحكم العسكري. وقد لاق هذا القرار تأييدا مطلقا من قبل روسيا وإسبانيا وإنجلترا وأغلب الدول الأوروبية. وكانت المعارضة الوحيدة هي الدولة العثمانية، إلا أن هذه المعارضة لم تأت بنتيجة نظرا للضعف الذي بلغته الدولة العثمانية. وأول ما أصدرته فرنسا: المرسوم الملكي بتاريخ 22 جويلية الذي اعتبر الجزائر من ممتلكاتها في إفريقية¹

وتؤكد معظم الدراسات الجزائرية المتعلقة بالتاريخ الإداري الفرنسي أنّ التنظيم العام للهيكل الإداري كان تنظيما مركزيًا بيروقراطيا مغلقا في خدمة جهاز الإدارة الفرنسية لتمكّن من التّحكّم في مصير الشعب الجزائري². واستعمل الاستعمار الفرنسي طرقا وأدوات متنوعة، من بينها: التشريع ليكون دعامة أساسية يعتمد عليها لفرض وجوده وبعث سياسته.

فبشأن البلدية؛ اعتمد المستعمر الفرنسي عمليا خلال تواجده بالجزائر على ما يسمى بـ "المكاتب العربية"، وهي مؤسسات إدارية سياسية مكلفة بإدارة الأهالي. ومن اختصاصاتها تأطير ودراسة ومعاينة الأهالي. كما تقوم بتحديد الوعاء الضريبي للسكان والقيام ببعض الأنشطة القضائية، فضلا أنّها تهدف أيضا إلى تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير³. ولم تكن هذه المكاتب العربية في بداية مسيرة بطريقة قانونية إلى حين صدور أول نص تنظيمي بهذا الخصوص، وذلك في 16 أوت 1841م، المتضمن إنشاء مديرية القضايا العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار⁴.

1 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص 39-41.

2 - منصور بلرنب، استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1988، ص 37.

3 - صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 195.

4 - محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر - الولاية والبلدية، (1962 - 1516)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 188.

ولما هدأت الأوضاع الأمنية بشكل نسبي في الجزائر المحتلة، لجأت السلطات الاستعمارية إلى تكيف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، وأصبح التنظيم البلدي بالجزائر منذ سنة 1868م يتميز بوجود 03 أصناف من البلديات وهي :

- البلديات الأهلية: المتواجدة في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة، والنائية في الشمال إلى غاية 1880، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، يتولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي يتم تعيينهم تحت تسميات مختلفة مثل القائد، الآغا، الباش آغا، الخليفة، شيخ العرب¹.

- البلديات المختلطة (الممتزجة): وهي التي كانت تغطي معظم الإقليم الجزائري، وقد وُجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوربيين بالقسم الشمالي من الجزائر. وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هئتين أساسيتين هما

أ) المتصرف: ويخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

ب) اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف، مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي)، الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استناداً إلى التنظيم القبلي القائم أصلاً على أساس مجموعة بشرية هي: الدوار.

- البلديات ذات التصرف التام: أقيمت أساساً في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوربيين (الفرنسيين) بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية. وتتمتع بتنظيم بلدي خاص يتوافق مع التنظيم المعمول به في فرنسا، إلا أن ما يميزه هو الخضوع لإدارة الحاكم العسكري، بحيث خضعت هذه البلديات للقانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هئتين:

أ. المجلس البلدي: وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوربيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفت الجزائر مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين أو منتخبتين بنسب محدودة وله صلاحياته متعددة.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، الجزائر، 2002، ص 132.

ب . العمدة : ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه. ويهدف قمع الجماهير ومقاومة ثورة التحرير 1954 دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

1 . الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية.

2 . الأقسام الإدارية الحضرية في المدن.

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم - فعليا - في إدارة وتسيير البلديات .

هذا بشأن البلدية، أما عن الولاية خلال المرحلة الاستعمارية للجزائر؛ فقد أثبتت الدراسات التاريخية إصرار السلطات الفرنسية على هدم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم الجزائر بشكل تعسفي، ثم تبعتها تقسيمات أخرى¹. فإقليم الجنوب خضع للسلطة العسكرية، بينما قُسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات (ولايات) هي وهران، الجزائر، قسنطينة. مع العلم أنّ المرسوم الملكي الصادر بتاريخ 15/05/1845 قسّم الجزائر إلى ثلاثة أقسام: الأرض المدنية، والأرض المختلطة، والأرض الأهلية. أمّا الأرض المدنية فتشمل بلاد التل الساحلية ويحكمها الفرنسيون المدنيون. وأمّا الأرض المختلطة والأرض الأهلية فقد وضعت تحت السلطة العسكرية، ولرجال القيادة السلطة المطلقة عليها فيما يتعلّق بالإدارة والقضاء، وكانت أحكامهم صارمة⁽²⁾. هذا ولم يستقر عدد العمالات (الولايات) عند ثلاث، بل إنّه ارتفع إلى تسع عمالات (09)، ثمّ وصل في الأخير إلى خمسة عشر (15) عمالة أو ولاية⁽³⁾. وقد ضمت المنطقة الأولى (أي المنطقة الشمالية) تلمسان ووهران ومستغانم والشلف والجزائر والتيطري وسطيف وقسنطينة وعنابة. أمّا منطقة الهضاب العليا؛ فتحتوي على ولايات سعيدة وتيارت والمدية وباتنة. وأخيرا نجد منطقة الصحراء التي تتشكّل من ولايتي الساورة والواحات⁽⁴⁾. فالجزائر إذن ورثت من فرنسا بنية إدارية فرنسية (الولاية) تمثل تنظيم العمالة في هيئات أساسية هي:

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 132-134 و 179.

2 - منصور بلرنب، المرجع السابق، ص 27.

3 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 1990، ص 133.

4 - منصور بلرنب، المرجع السابق، ص 34.

- أ . عامل العمالة أي المحافظ والذي يعين من طرف رئيس الجمهورية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متنوعة: إدارية وتنسيقية وإعلامية
- ب . مجلس العمالة: وهو هيئة تعمل على تخفيف الأعباء على الحاكم العام، وله اختصاصات إدارية وقضائية.
- ج . المجلس العام: ولا يتعدى أن يكون رأيه استشاريا في شأن مالية العمالة على وجه الخصوص¹.

¹ - بن عيسى إبراهيم، الحكم الراشد المحلي في المالية العامة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2010-2011، ص ص 19-20

المقطع الثاني: المركزية واللامركزية وعلاقتها بالإدارة المحلية

أولاً: تعريف المركزية الإدارية :

إنّ لفظ المركزية لغة يكاد يكون مطابقاً لما هو عليه اصطلاحاً، ذلك أنّ الكلمة لغوياً تعني ضدّ التجزئة والانقسام والانفطار، فهي إذا تحمل معنى التّجمع والوحدة والتّكتّل. أمّا عن معنى المركزية الاصطلاحي المتعارف عليه في القانون الإداري فهو الحكومة في العاصمة بكل أشكال ومظاهر النشاط الإداري في الدولة إذ تنحصر ممارسة ومزاولة الوظيفة الإدارية على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة⁽¹⁾.

فالمركزية من حيث طبيعتها هي النهج الذي تكون فيه كافة الشؤون الإدارية من اختصاص السلطة المركزية التنفيذية، وبمقتضى ذلك تكون جميع المرافق العامّة تابعة لشخصية اعتبارية واحدة هي الدولة⁽²⁾. وبمعنى آخر المركزية هي حصر السلطة بالدولة التي يعود إليها تولى تأمين الاحتياجات ذات المنفعة العامة العائدة للناس على امتداد أنحاء البلاد، وتخضع في المركزية جميع الشؤون الإدارية للدولة، أي لسلطة مركزية واحدة كائنة في العاصمة تقرّر بصورة حصرية في كافة الأمور⁽³⁾.

وفي اعتقادي، فإنّ تعريف الأستاذ محمد سليمان الطّماوي يعدّ أهم تعريف تداولته وتوارثته العديد من المؤلفات المعاصرة، ولعلّ ذلك يعود إلى وضوحه ودقّته فضلاً على أنّه هو الآخر من المعاصرين. ويعرّف الأستاذ الطّماوي المركزية الإدارية بأنّها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة أي الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقرّه العاصمة، ولا يعني هذا قيام الوزراء بكلّ صغيرة وكبيرة ممّا تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة، لأنّ ذلك يعدّ ضرباً من الخيال ويستحيل تحقيقه. غير أنّ للوزير السلطة التامة على معاونيه في

1 - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2007، ص. 57.

2 - زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، دمشق، سورية، 1974، ص. 742.

3 - جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مكتبة الجامعة، كسار، زحلة البقاع، لبنان، 2004، ص. 21.

العاصمة ومثليه في الأقاليم⁽¹⁾. فالمركزيّة إذا تتضمّن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزير في العاصمة والأقاليم بشرط أن تكون للوزير تبعيّة كاملة وخاضعة لسلطته الرئاسيّة العليا⁽²⁾.

وإذا كانت التعاريف تشير في معظمها إلى قصر الوظيفة الإداريّة على الوزراء فهذا لا يعني عدم امتدادها إلى غيرهم. فالسلطة المركزيّة الموجودة في العاصمة - في معناها الضيق - تتمثّل في رئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء والهيئات الوطنيّة الأخرى⁽³⁾. وبلغ الأمر بأحدهم أن عرّف الإدارة المركزيّة بأنّها الدولة⁽⁴⁾.

والحاصل، فإنّ هذه التعاريف عامة تكاد تكون متطابقة، ولذلك جاء في تعريف الأستاذ عمار عوابدي أنّ المركزيّة الإداريّة هي توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإداريّة في الدولة بيد السلطات الإداريّة المركزيّة (رئيس الدولة والوزراء) وممثليهم (الولاة) في أقاليم الدولة، بحيث يؤدّي هذا التّوحيد والتّركيز والتّجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإداريّة إلى وحدة ونمط النّظام الإداري في الدولة، وإلى إقامة وبناء هيكل النّظام الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكوّن من مجموعة ضخمة من الطبقات والدّرجات (فنيا، علميا، قانونيا، بشريا)، مترابطة متناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض، وهو ما يعرف بالتّدرج أو السّلم الإداري وترتبط كل طبقة أو درجة في السّلم الإداري *Hiérarchie Administrative* بالطّبقة أو الدّرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة السلّطة الرئاسية التي تعني الحقّ والقدرة على استعمال قوّة الأمر والنّهي من أعلى، وواجب الطّاعة والخضوع والانصياع والتّبعية والولاء من أسفل⁽⁵⁾. ويرى البعض أنّ المركزيّة الإداريّة مختلفة عن المركزيّة السياسيّة، فإذا كانت المركزيّة الإداريّة تعني - كما سبقّت الإشارة إلى ذلك - حصر الوظيفة الإداريّة بيد الحكومة المركزيّة، فإنّ المركزيّة السياسيّة تهدف إلى جمع شتات إمارات أو وحدات سياسيّة معيّنة وإخضاعها إلى سلطة سياسيّة

1 - محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1977، ص. 93.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص. 115.

3 - ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، 2006، مطبعة لباد، الجزائر، ص. 104.

4 - جاء على لسان الفقيه ريفيرو ج.

Rivero (j) : La centralisation concentre l'ensemble des tâches administratives qui se proposent sur le territoire national entre les mains de l'état ; il les assume par une administration hiérarchisée et unifiée .

نقلا عن: محمد الصغير بعلّي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص. 45.

5 - عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص. 204.

مركزية تهيمن على الدولة التي تتكوّن من هذه الوحدات⁽¹⁾. وبمعنى آخر إنّ المركزية السياسيّة هي انعكاس لصورة الدولة الموحّدة من الناحية السياسيّة، حيث تتميّز الدولة الموحّدة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، إذ تتجمّع السلطة العامّة - وبخاصّة السلطتين التشريعيّة والقضائية- في يد سلطة سياسيّة موحّدة تخضع لدستور واحد وتمارس سلطتها وسيادتها على كافة أنحاء الدولة⁽²⁾.

وبناء على تعريف الأستاذ عمّار عوابدي -السابق ذكره- يتّضح لنا أنّ المركزية الإدارية تقوم على عناصر أو أركان أساسية. فما هي يا ترى ؟

ثانيا : عناصر المركزية الإدارية وأركانها

إنّ المركزية الإدارية لا يمكن أن تقوم لها قائمة إلّا إذا توفرت عناصر وأركان أساسية حصرها البعض في ركنين اثنين⁽³⁾، وذهب آخرون إلى أنّها ثلاثة عناصر أو أركان هي :

الركن الأول : تركيز السلطة وحصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية :

المقصود بتركيز السلطة وحصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركّزة هو: أن تنفرد وتستأثر السلطة المركزية بالعاصمة مباشرة كل الاختصاصات التي تخوّلها وتمنحها الوظيفة الإدارية لها، وشمل ذلك عامة جميع أقاليم الدولة.

وتجميع وحصر وتركيز جميع الوظائف الإدارية بيد سلطات الإدارة المركزية للدولة معناه انفراد هذه الأخيرة (رئيس الوزراء والوزراء في النظام البرلماني أو رئيس الجمهورية ثم الوزراء في ظل النظام الرئاسي) وحدها بحق إصدار القرارات والبت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية، ومن تلك القرارات: سلطة التعيين في الوظائف العامة، ومن ثمّ لا يحقّ للهيئات المحلية أن تختار الموظفين المحليين أو أن يقوم سكان تلك المناطق بانتخابهم⁽⁴⁾. كما يدخل في إطار السلطات

1 - خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، دراسة نظرية تطبيقية، الطبعة الثانية، 1976، ص. 60.

2 - عبد الغني بسبوني عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم الإداري غير الرسمي، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2004، ص. 75.

3 - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 1993، ص ص 151-143.

4 - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، 2006، ص. 132 وعمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 93.

الإدارية المركزية ممثلو الإدارة المركزية على مستوى أقاليم ومناطق الدولة كالولاية مثلا، ويطلق على هؤلاء أحيانا عمال السلطة المركزية⁽¹⁾.

الرّكن الثّاني : التّبعية الإدارية المتدرّجة أو السّلم الإداري.

ويطلق عليها البعض اسم التّبعية الهرمية⁽²⁾، ومفاد هذه الفكرة أن يتّخذ هيكل النّظام الإداري في الدّولة -المتكوّن من مجموعة أجهزة إدارية متنوّعة وقواعد قانونية وفنية مكوّنة له، والمتكوّن أيضا من مجموعة عاملين عامين يعملون باسم الدّولة ولحسابها- شكل هرم مترابط أو سلم إداري نلاحظ من خلاله توزيع موظفي الوزارات والمصالح والإدارات المركزية المختلفة، سواء في العاصمة أو فروعها في الأقاليم، حسب وظائفهم على مراتب ودرجات متدرجة تدرجا هرميا يكوّن سلّما إداريا يوجد في قاعدته صغار العاملين، ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزراء كل في وزارته.

ويقتضي هذا التّدرج الإداري خضوع كل موظّف لمن يعلو عليه في الدّرجة الوظيفية مباشرة أي تبعية كل مرؤوس لرئيسه، ويقابل هذه التّبعية الإدارية من جانب المرؤوس السّلطة الرّئاسية من ناحية الرّئيس. فالرّابطة والعلاقة إذا هي رابطة قانونية مباشرة تستوجب السّلطة والهيمنة الإدارية من أعلى والخضوع والتّبعية والطّاعة من أسفل.

إنّ فقدان التّرابط للتّسلل الإداري في هيكل النّظام الإداري على أيّ مستوى من مستوياته ولأية وحدة من الوحدات المكوّنة له يعتبر فجوة من شأنها أن تفقد النّظام صفة المركزية الإدارية⁽³⁾.

الرّكن الثّالث : السّلطة الرّئاسية Le pouvoir Hiérarchique

تعدّ السّلطة الرّئاسية من أهم ركائز النّظام المركزي، إذ تنعقد لصالح الرّئيس على مرؤوسه بصورة طبيعية ودون نص، وتقابلها مسؤولية الرّئيس عن أعمال مرؤوسه أمام رئيسه الأعلى وهكذا دواليك حتى نصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النّظام البرلماني، أو رئيس

1 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.93.

2 - بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د.ت.، ص.115.

3 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.205-206، وعبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، د.ت.ص.ص.115-116.

الجمهورية في النظام الرئاسي⁽¹⁾. والسلطة هي الحقّ الشرعي في إصدار الأوامر والقوة في إجبار الآخرين على تنفيذها أو هي الحقّ في اتخاذ القرارات التي تحكم تصرفات الآخرين. ويقابل "السلطة" لفظ المسؤولية، وتعني تعهد و التزام المرؤوس بتنفيذ أعمال معينة موكلة إليه بأقصى طاقاته. فالرئيس يملك سلطة مطالبة المرؤوس بأداء واجب معين يلتزم المرؤوس بأدائه⁽²⁾.

ويذهب أغلب فقهاء القانون الإداري إلى أنّ السلطة الرئاسية تعدّ بحقّ أحد المقومات الأساسية للمركزية الإدارية، ويصفونها بالإطلاق والشمول. ولا يكون الشخص في الجهاز الإداري خاضعا للقانون وحده، ولكنّه يخضع كذلك لكلّ ما يصدره إليه رؤسائه من أوامر وتعليمات ملزمة لا يستطيع أن يخالفها وإلاّ تعرّض للمسؤولية الإدارية، وعرض أعماله للسحب والإلغاء والتعديل من جانب الرؤساء⁽³⁾.

والحقيقة أنّ التعاريف متنوّعة بشأن موضوع السلطة الرئاسية فبريلو Prelot مثلا يرى بأنّها السلطة الكاملة والشاملة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه في كلّ ما يتعلّق بالمرفق العام. أما هوريو فيرى من جهته بأنّها تنظيم للموظّفين في درجات تسلسلية تصاعديّة يمارس الموظفون في الدّرجات الدنيا المهام الموكلة إليهم ليس بحكم الالتزام المباشر والوحيد لتنفيذ القانون، بل بحكم طاعة الرئيس بالدرجة الأولى. أمّا فالين Waline، فقد اعتبرها سلطة إعطاء الأوامر والإلغاء وتعديل قرارات المرؤوس وفق التقدير الشخصي للرئيس.

ولعلّ أكثر التعاريف وضوحا ما ورد عن بيردي مالتا بأنّها ظاهرة وظيفية تنطوي على التزام قانوني، بمعنى أنّه لا وجود للسلطة إلاّ بوجود النشاط الوظيفي المعتمد على الالتزامات المحدد قانونا. ولو جمعنا هذه التعاريف نخرج بالتعريف التالي: أنّ السلطة الرئاسية هي القدرة الوظيفية التي يمارسها الرئيس الإداري على موظفيه لمصلحة المرفق العام وضمن حدود القوانين والأنظمة الموضوعة له. وعليه، فإنّ نشأة السلطة الرئاسية تكون عبر ممارسة الرئيس الإداري وظيفته بالإشراف على مرؤوسيه لتحقيق أهداف وغايات محدّدة. فلو أنّ العضو مارس

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص. 78.
2 - نداء محمد الصوص، مدخل إلى علم الإدارة، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ص. 79-85.
3 - مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، معهد الحلوq والعلوم الإدارية، 1990، ص 157

سلطات ووظائف كما يحلو له فقد يقع في الأخطاء عمداً أو جهلاً، فتتضرّر المصلحة العامة التي تُعدّ غاية الإدارة⁽¹⁾.

والمتملّ في هذا التعريف، يصل إلى أنّ السّلطة الرئاسية تقوم على عنصرين أساسين هما وجود وظيفتين أو شخصين، أحدهما يقوم بوظيفة قيادية رئاسية، والآخر يقوم بوظيفة التّبعيّة أي المرؤوس. وتعمل كل من الوظيفتين على تحقيق هدف واحد هو هدف الإدارة :

1/ التّبعيّة الوظيفيّة : اتّفق فقهاء القانون الإداري على اعتبار السّلطة الرئاسيّة سلطة طبيعيّة متولّدة من التّركيب الإداري للوظائف العامّة والتي تنقسم إلى فئتين أساسيتين: فئة الرؤساء الإداريين الذين يجمعون بين أيديهم مفاتيح السّلطة، وفئة المرؤوسين الذين يغلب على نشاطهم الطّابع التّنفيذي. والحقيقة أنّ التّنظيم الإداري هو الذي يفرض مسألة التّمييز بين الرّئيس والمرؤوس، إذ يجب على كلّ موظّف الخضوع لسلطة رئاسية لها حقّ إصدار الأوامر، وعليه واجب الطّاعة طالما أنّه موجود في تلك المؤسّسة الإدارية العامّة. ومهمّة إصدار الرّئيس للأمر تعدّ مكتملة لمهمة واجب الطّاعة من قبل المرؤوس. فلا تنفيذ بلا أمر، ولا قيمة لأمر مع امتناع لتنفيذه. ومن هنا نقول أنّ العمل الإداري المتكامل يقتضي وجود الوظيفتين معاً. وقد يقوم سؤال مفاده هل بالإمكان الجمع بين الوظيفتين الرئاسية والتّنفيذية بيد الشّخص ذاته ؟ إنّ الهدف من هذه السّلطة هو ممارسة الإشراف على الغير وليس على الذات، ولذلك فإنّ حدوث مثل هذا الأمر يؤدي إلى إلغاء السّلطة الرئاسية، إلّا أنّ هذا لا ينفي أن يكون الشّخص الواحد رئيساً ومرؤوساً في نفس الوقت؛ إذ بالإمكان أن يكون خاضعاً لسلطة أعلى منه يتلقّى الأوامر والتّوجيهات منها فينفّذها، ويكون أيضاً مصدر تعليمات تعطى إلى الموظفين المرؤوسين بصفته رئيساً لهم⁽²⁾. ومن نافلة القول أن ننبه إلى أنّ قوّة السّلطة الرئاسية ليست مطلقة، كما أنّها ليست على درجة واحدة من الحدة بحكم أنّ فعاليتها تتأثر إمّا بموقع الرّئيس الإداري من الهرم الإداري أو بطبيعة الوظائف وأصول ممارستها.

1 - حسن محمد عواضه، السّلطة الرئاسية حول العلاقات التسلسلية في الإدارة العامّة، دراسة مقارنة، مؤسّسة نوفل للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1975، ص. 15 وما بعدها

2 - حسن محمد عواضه، السّلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص. 22-23.

2/ الهدف العام: يعدّ الهدف العام هو أساس العلاقة التسلسلية، ولا يمكن تصوّر علاقة بين الرئيس والمرؤوس قائمة على المصالح الخاصّة وإلاّ انعدمت الصّفة الإلزامية للأوامر الرئاسية، وانقلبت إلى مطالب شخصية لا يرى المرؤوس فيها صفة الإلزامية ولا وجوب الطّاعة. والهدف العام الذي تعمل السّلطة الرئاسية على خدمته هو مجال عمل الإدارة، ويتمثل في :

أ- رقابة سلوكيات الأفراد وتقديم الأوامر لهم بهدف تحقيق الأمن والمحافظة على النّظام العام.

ب- العمل الاستثماري المباشر لأحد المرافق العامة بغية تأمين الحاجات أو الخدمات العامة لمجموع المواطنين.

ج - تقديم المساعدة للمبادرات الخاصة بالتشجيع والمشاركة .. الخ. فالنشاط الإداري يكاد يكون مقتصرًا على إحدى هذه الأشكال أوكلّها معاً⁽¹⁾.

ومن المسلم به أنّ السّلطة الرئاسية تتميز بأنّها سلطة شاملة وسلطة مفترضة. فهي سلطة شاملة بحكم أنّ الرئيس الإداري له مسؤولية الرّقابة العامّة في مواجهة مرؤوسيه عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة، وما يباشره من سلطات تنظيم وتأديب على مرؤوسيه. وهي سلطة مفترضة لأنّ الرئيس الإداري يمارس هذه السلطة بقوة القانون مادام يوجد نص يسمح له بإجراء تلك الممارسة، فالسّلطة الرئاسية ليست حقا شخصيا أو امتيازا مقررا للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشره الرئيس طبقا للقوانين والأنظمة⁽²⁾.

ومن المعلوم أيضا أنّ سلطة الرئيس تحوّل الرئيس الإداري في ظلّ المركزيّة الإداريّة مجموعة من اختصاصات؛ جزء منها يمارسها على مرؤوسيه كأشخاص، والجزء الآخر يمارسها على أعمالهم. فأما سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه نعني بها ممارسة الرئيس الإداري سلطات على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية وليس حياتهم الخاصة، كتعيينهم وتوزيعهم على المصالح المختلفة وتوزيع المهام بينهم.. إلخ في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها. وأما سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه فتشمل :

1 - حسن محمد عوضه، السلطة الرئاسية، نفس المرجع، ص.ص. 26-27.

2 - حسن محمد عوضه، نفس المرجع، ص. 56 وما بعدها .

- سلطة التوجيه : وتمثل فيما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من أوامر وتعليمات داخلية وغيرها، تتضمن توجيهات عامة مفسرة ومؤدية إلى تطبيق القوانين والأنظمة بهدف ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري⁽¹⁾.

- سلطة التعقيب والرقابة اللاحقة : وتمثل في حق الرئيس الإداري إما إقرار أعمال مرؤوسيه أو إلغائها وسحبها أو تعديلها إذا رأى أنّ في هذا دفع للضرر الذي قد يصيب السير الحسن للجهاز الإداري.

ثالثا : صور المركزية الإدارية وأشكالها:

اتفق جمع غير من فقهاء القانون العام على أنّ أشكال النظام المركزي هما التركيز وعدم التركيز الإداري⁽²⁾.

أولا : التركيز الإداري أو المركزية المكثفة أو المتشددة أو المطلقة : يعتبر التركيز الإداري الصورة البدائية للمركزية⁽³⁾، والمقصود به حصر كل مظاهر الوظيفة الإدارية في يد الرئيس الإداري في العاصمة دون إشراك أحد من نوابه أو مرؤوسيه. وهذه الصورة لا تمنع من أن يمنح القانون أو تخول السلطة المركزية (الرئيس الإداري) لفروعها وممثليها بعض الاختصاصات الفنية والاستشارية طالما أن ذلك لا يمتد إلى التقرير والبتّ في أمر من الأمور استقلالا⁽⁴⁾. فالعبرة بمن يتخذ القرار. والرئيس الإداري قد يكون رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء⁽⁵⁾.

ولقد أطلق بعض الفقهاء على هذه الصورة من صور المركزية اسم: الوزارية أو المركزية المتطرفة، وذلك لإبراز مدى تمتع الرئيس الإداري الأعلى بسلطة مباشرة الوظيفة الإدارية⁽⁶⁾. والحقيقة أن جذور هذه الصورة قديمة جدا في الشرق كما في الغرب، وقد سادت في معظم الدول لأنها كانت ملائمة مع طبيعة وظروف ونظام الحكم في تلك الدول. ومع مرور الزمن

1 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص.ص. 147-151.

2 - Marcel Prelot، Institutions politiques et droit constitutionnel، Quatrième édition، Précis Dalloz، Paris-1969، P.P. 234-235

3 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 96.

4 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 153.

5 - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق ص. 106.

6 - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص. 134

ووصولاً إلى مرحلة العصر الحديث، اضمحلت هذه الصورة وأضحت عديمة النفع بسبب تشعب وتعقد النشاط الإداري، إذ لم يعد أيّ وزير يفصل بنفسه في جميع الأمور التفصيلية في وزارته على حساب ممارسة الأعمال الرئيسية، وهذا ما أدّى إلى حتمية توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري المركزي، حينها برزت إلى الوجود الصورة الثانية للنظام المركزي⁽¹⁾.

ثانياً : عدم التركيز الإداري (المركزيّة المعتدلة) أو التركيز الإداري المخفّف : إنّ المقصود من التركيز الإداري المخفف هو أن يُمنح ممثلو هذه الإدارة داخل مختلف الهيئات أو الأقاليم سلطة البثّ في بعض الأمور دون مراجعة القمّة الإداريّة مع وجوب الخضوع والانصياع في ذات الوقت لمقتضيات السلطة الرئاسية وما تستوجبه عليهم⁽²⁾. وقد يكون هؤلاء الممثلون الذين انتقلت إليهم سلطة البث والتقرير النهائي - هم أعضاء السلطة الإدارية - نواباً للرئيس الإداري أو وكلاء الإدارة أو المديرين العامين للمصالح أو الإدارة أو لجاناً فرعية...⁽³⁾ وانتقال سلطة البث والتقرير النهائي لا يعني زوال الطابع المركزي، بل إنّ الطابع المركزي يبقى محيماً عليها، ذلك لأنّ السلطة المركزية في هذه الصورة تبقى محتكرة ومحتفظة بمهمة ممارسة النشاط الإداري. وكل ما في الأمر هو أنّ الرئيس الإداري يفوض أحد موظفيه مهمة القيام باتخاذ قرار من القرارات التي تهم منطقة معينة في الدولة بدله. فالقرارات الصادرة عن الموظفين المحليين إنّما تصدر باسم الدولة وليس باسم الهيئة المحلية التي يوجد بها الموظف، وأنّ هؤلاء الموظفين معينون من قبل الدولة ذاتها ويخضعون لسلطتها الرئاسية⁽⁴⁾. وتجدر الإشارة إلى أنّ صورة النظام المركزي هذه تنقسم إلى قسمين : عدم التركيز الداخلي وعدم التركيز الخارجي.

- عدم التركيز الداخلي : نكون بصدد عدم التركيز الداخلي في حالة ما إذا انتقلت سلطة التقرير في بعض الاختصاصات من الوزير إلى أحد كبار الموظفين في ديوان الوزارة، وفي هذه حالة لا يترتب أثر ما بالنسبة لموظفي الوزارة في الأقاليم أو بالنسبة لمصالح الأفراد في

1 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.ص. 201-202.

2 - بكر القباني، المرجع السابق، ص. 112.

3 - عبد الغني بسبوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص. 107.

4 - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص.ص. 64-65.

الأقاليم، ولذلك نجد أنّ معظم كتب الفقه الإداري الفرنسي لا تشير إلى عدم التركيز الداخلي، وتعني بعدم التركيز : عدم التركيز الخارجي وحده.

- عدم التركيز الخارجي : نكون بصدد هذه الصورة من صور عدم التركيز الإداري في حالة انتقال سلطة التقرير في بعض المسائل الإدارية إلى كبار موظفي الإدارة المركزية في الأقاليم⁽¹⁾. وفي سياق الحديث عن صورة عدم التركيز الإداري، يجدر بنا أن نتوقف وفقة مطوّلة عند فكرة التفويض بحكم العلاقة الوطيدة التي تربطها بالموضوع الذي نحن بصدده عموماً، كما أنه لا يمكن أن تتوضح تلك العلاقة جلياً إلاّ بالتعرض إلى فكرة التفويض من كل جوانبها، وعلى وجه الخصوص: مفهوم التفويض، شروط التفويض، التمييز بين التفويض وبين ما يشبهه من تصرفات وأنظمة، أنواع التفويض، مزايا التفويض، الصعوبات العملية للتفويض وطرق علاجها.

رابعا : التمييز بين المركزية واللامركزية:

ذهب كثير من الفقهاء إلى أنّ المركزية واللامركزية أسلوبان متناقضان مختلفان لإدارة مرافق الدولة. فإذا كانت المركزية - كما سبق - تهدف إلى احتكار الوظيفة الإدارية في الدولة، فإنّ اللامركزية تهدف إلى عكس ذلك، إذ أنّها ترمي إلى تقسيم وتوزيع السّلطة بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإداريين الآخرين في الدولة. ومعنى ذلك أنّ النّظام الإداري المركزي يركّز الوظيفة التنفيذية في يد الحكومة المركزية، بينما يقوم النّظام اللامركزي على توزيع وظائف الدولة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإدارية الأخرى.

والمعلوم أنّ الدول الحديثة المعاصرة تأخذ عموماً بأحد الأسلوبين المركزي أو اللامركزي تبعاً لحاجاتها ومصصلحة المواطنين. غير أنّ ذلك لا يمنع من القول أنّ بعض الدول تأخذ بأسلوب الوسطية وتوفّق بين نظام المركزية واللامركزية⁽²⁾.

2 - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص. 106، وعبد الغني بسيوني عبـد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1974، ص. 211 و ما بعدها.
2 - زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، ص ص 250-251.

ومهما يكن من مجالات للتمييز بين النظام المركزي والنظام اللامركزي، فقد اعتبر أحد المؤلفين أنّ المجال الطبيعي للتمييز بينهما هو حقيقة التمييز من حيث الأهداف، إذ يرى أنّ فقهاء القانون الإداري ذهبوا إلى أنّ التنظيم الإداري المركزي يصبو إلى تحقيق أهداف سياسية وإدارية واقتصادية. فسياسيا نجد أنّ المركزية تهدف إلى توحيد وتطوير تنظيمها لتثبيت السلطة العامة الوطنية بغية تحقيق النفع العام في البلاد لتحقيق المساواة بين الأفراد والعدالة في توزيع الأعباء التي يحتاجها المرفق، فضلا إلى توحيد السبل والطرق والأساليب الإدارية للاقتصاد في النفقة العامة. بينما نجد أنّ التنظيم الإداري اللامركزي يصبو هو الآخر إلى تحقيق أهداف سياسية وإدارية واقتصادية. إلاّ أنّه مختلف عن المفهوم الخاص بالمركزية. فالأهداف السياسية في التنظيم الإداري اللامركزي مرتبطة أساسا بمبدأ تشكيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب. وبذلك تعمّم الديمقراطية التي هي الهدف الرئيسي الذي من أجله قام التنظيم الإداري اللامركزي. كما أنّ انتهاج الأسلوب اللامركزي من شأنه أن يدعم الوحدة الوطنية ويحقق التكامل الوطني وهذا بتوزيع الاختصاصات عوضا من تركيزها في العاصمة ممّا يؤدي أيضا إلى تقوية المؤسسات الدستورية للدول.

أمّا الأهداف الإدارية والاقتصادية للنظام اللامركزي، فتتمثل في رفع مستوى الكفاءة الإدارية في أداء الوظائف العامة التي تقوم بها المجالس المحلية لتحقيق الاستخدام الأفضل للموارد المالية الممنوحة لهم، وتوفير الخدمات للمواطنين إضافة إلى توزيع الأعباء توزيعا عادلا على مختلف الأجهزة، والسرعة في اتخاذ الإجراءات والقرارات الحكيمة⁽¹⁾.

والجدير بالإشارة أنه لا بد أن لا نخلط بين مفهوم اللامركزية وبين توسيع الصلاحيات. فالإدارة المركزية إذ تقوم بتخفيف الأعمال المتكاثرة والواردة من الإدارات المحلية فتمنح ممثلها من الموظفين الإداريين في الأقاليم صلاحية واسعة لمسائل هي في الأصل من اختصاص الوزير. علما أنّ هذا التوسيع لا يجعل الإدارية المحلية لا مركزية، لأنّ السلطة المركزية لا تزال صاحبة

¹ - مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992، ص ص 30-32.

الأمر والنهي طالما أنّ القصد من توسيع اختصاصات أولئك الموظفين الإداريين هو للتخفيف من الأعباء الملقاة على الوزير ليس إلا⁽¹⁾.

وبعد كل ما قلته بخصوص المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، أرى في ختام هذا الجزء التمهيدي أن أتساءل : ما هي مزايا ومحاسن المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ؟ وبمعنى آخر ما هو تقديرنا للمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ؟

خامسا : تقدير المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية:

أ- تقدير المركزية الإدارية : إن تقدير المركزية الإدارية يتحقق بإبراز محاسنها وعيوبها.

أولا : مزايا المركزية الإدارية :

1/ المزايا السياسية : إنّ الأخذ بالمركزية يؤدي إلى دعم الوحدة الوطنية سياسيا ودستوريا من خلال الرقابة والإشراف العام. ومن ثمّ تقوي الدولة سلطتها وتدعم نفوذها وتبسط نظامها على جميع أجزاء إقليمها.

2/ المزايا الإدارية : تؤدي المركزية الإدارية إلى وحدة النظام الإداري في الدولة، وتؤدي إلى وجود تنسيق وتجانس بين جميع الإدارات والهيئات والمرافق العامة في العامة، فالإدارة المركزيّة كفيلة بإشراف الحكومة المركزيّة على إدارة المرافق العامة القومية في كل أنحاء الدولة على أكمل وجه، نظرا لما تتمتع به من إمكانيات مالية وإدارية وفنية لا تتوافر لدى الإدارات اللامركزية.

3/ المزايا الاجتماعية : تؤدي المركزية الإدارية إلى مساواة الأفراد في الانتفاع بالخدمات التي تقدمها هذه المرافق.

4/ المزايا الاقتصادية : تمتاز المركزية الإدارية بأنها تؤدي إلى الاقتصاد في النفقات العامة بالمقارنة مع ما تتطلبه الهيئات اللامركزية من نفقات⁽²⁾.

¹ - زهدي يكن، المرجع السابق، ص 267.
1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 121. وطاهري حسين، التنظيم الإداري، النشاط الإداري. دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص ص 39-40.

ثانيا : عيوب المركزية الإدارية :

- 1/ تؤدي المركزية الإدارية الخالصة إلى انفراد السلطة المركزيّة بسلطة التقرير والفصل النهائي في المسائل والقضايا، إذ تتخذ القرارات المرتبطة بالأقاليم دون الإلمام بحقيقة المشاكل والعراقيل التي تواجهها.
- 2/ ينتج عن انفراد الإدارة المركزيّة بالسلطة حرمان أهالي الأقاليم من الإسهام في إدارة وتطوير أقاليمهم⁽¹⁾ .
- 3/ لن تتمكن الإدارة المركزيّة عند انفرادها بالسلطة من إنجاز الكثير من المشروعات التي أعددتها؛ وهذا بسبب أعمالها الكثيرة.
- 4/ عجز السلطة المركزيّة عن سدّ الحاجات العامة لسكان الأقاليم بسبب تركها تنشط وتعمل وحدها دون إسعاف ومساعدة من قبل الهيئات المحلية⁽²⁾ .

ب- تقدير اللامركزية الإدارية :

قد يذهب البعض وبخاصة بعد الاطلاع على عيوب الإدارة المركزيّة التي أوردناها إلى ضرورة الأخذ بالنظام المعاكس للنظام المركزي أي الأخذ بالنظام الإداري اللامركزي. لكن الحقيقة أن هذا الأخير لم يسلم هو الآخر من عيوب عالقة به رغم المحاسن التي عددها الفقهاء وتحسب له. فما هي محاسن وعيوب اللامركزية الإدارية ؟

أولا : محاسن اللامركزية الإدارية :

- 1/ إنّ نظام اللامركزية الإدارية هو الوسيلة القانونية والفنية التي تجسّد حقّ مشاركة الجماهير والمواطنين في تنظيم وتسيير إدارة شؤونهم العامّة على مستوى هيئات مؤسسات الإدارة المركزيّة.
- 2/ يعدّ النظام الإداري اللامركزي أسلوبا لتطبيق مبادئ علم الإدارة العامّة في المجال العملي والتّطبيقي، مثل مبدأ التّخصّص وتقسيم العمل وتفويض سلطة الاختصاص⁽³⁾ .

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 122.

2 - زهدي يكن، المرجع السابق، ص 266.

1 - للاطلاع أكثر على هذه المبادئ انظر: مستور شكري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الدولة الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق.

3/ إنّ في تطبيق النّظام الإداري اللامركزي تطبيق واسع وتفجير لعمليّة الإبداع والابتكار والإنتاج عند الجماهير العريضة، وإشراك لها في الإثراء والتجديد لأساليب عمل النّظام المركزي في الدّولة، وتغذيته وتقويته باستمرار، وجعله مرنا مستجيبا لمعطيات آنية لواقع العمل الإداري في الدّولة⁽¹⁾.

4/ يعمل النّظام الإداري اللامركزي على تضيق ضرر تجربة النّظم المستحدثة وتوضيح ذلك أنّ اللامركزية تفسح المجال لتجربة النّظم المستحدثة إذ تجرى التّجارب في حدود الولاية أو البلدية، فإن صادفت التّجربة نجاحا أمكن تعميمها، وإلاّ كان ضرر الفشل محدودا لا تصل آثاره إلى بقية الولايات والبلديات⁽²⁾.

5/ تعد اللامركزية ضرورة حتمية لمجموعة الدّول التي تتطلّع إلى تحقيق التّمية، لأنّها تؤدّي إلى مساهمة الجميع في تنفيذ البرامج على المستوى المحلي⁽³⁾.

6/ تجنّب اللامركزية البطء الإداري وما يترتّب عنه من آثار سلبية، وبالتالي تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن⁽⁴⁾.

ثانيا : عيوب اللامركزية الإدارية :

1/ إنّ النّيل والمساس بالوحدة الإدارية للدولة هو من أخطر عيوب اللامركزية الإدارية وذلك بسبب توزيع الوظيفة الإدارية بين السّلطات المركزيّة والهيئات اللامركزية.

2/ إنّ الهيئات اللامركزية في غالب الأحيان تكون أقلّ خبرة ومهارة فضلا على أنّها تسرف من الناحية المالية أكثر من الهيئات المركزية، وفي ذلك هدر للأموال قد تحتاجها الدّولة لتزداد تطوّرا وتقدّما.

جامعة الجزائر 2001.

1 - عمار عوابدي، درس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 164 وعلي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1977، ص ص 22-23.

3 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص 24.

3 - جعفر أنس قاسم، نفس المرجع، ص 26.

4 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 34.

3/ إنّ اللامركزية تؤدي إلى التنافر والتناحر بين الهيئات اللامركزية المختلفة من جهة. وبينها وبين الهيئات المركزية.

4/ إنّ اللامركزية تؤدي إلى ترجيح الأفراد لمصالحهم الخاصة على حساب المصالح العامة للدولة أي تفضيل المصالح المحليّة الإقليميّة (زرع النزعة الجهوية) على حساب المصلحة الوطنية العامة⁽¹⁾.

إنّ هذه الانتقادات مبالغ فيها وإن كانت محقّة أحيانا، فالانتقادات منصبّة على الإسراف في اللامركزية الإدارية لا على نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب للتسيير والإشراف. والحقيقة أنّ كلّ ذلك بإمكاننا معالجته عن طريق الرقابة⁽²⁾. ثمّ أنّ القول بأنّ وحدة الدولة مهدّدة كلام غير صحيح، إذ نحن بصدد تطبيق لامركزية إدارية لا الأخذ باللامركزية السياسية، والمسلم به أن السّلطة المركزيّة لها كلّ الحقّ في الرّقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها عن طريق الوصاية الإدارية. كما أنّ وحدة الدّولة الإدارية لا يمكن المساس بها لأنّ اللامركزية الإدارية تباشر أعمالها في نطاق محدود هو المصالح المحليّة في اللامركزية الإقليمية وفي مرفق محدد بذاته في اللامركزية المصلحية. أمّا عن اعتبار الهيئات اللامركزية غير مالكة للخبرة والمهارة، فهذا أمر بديهي عند كلّ بداية لكن يمكن تدارك وتجنب هذا العيب عن طريق تقديم السّلطة المركزيّة ليد العون الفنيّة للإدارة اللامركزية لتكتسب الخبرة المطلوبة فتسيّر الشّؤون الإدارية الموكلة إليها. أمّا عن ردّ شبهة حدوث التنافر والتناحر بين الهيئات اللامركزية والهيئات المركزية أو بين الهيئات اللامركزية فيما بينها، فإنّ أنصار اللامركزية الإدارية يرون أنّ ذلك قد يقع في بداية تطبيق اللامركزية الإدارية، ويمكن القضاء عليه بالنصح والتّوجيه من قبل السّلطة المركزيّة أو حتى باللّجوء إلى القضاء حسما لهذه المنازعات المحتملة.

أمّا بخصوص تحمّل خزانة الدّولة لنفقات كبيرة وفي ذلك هدر للأموال، فقد ردّ حماة اللامركزية الإدارية بقولهم أن معظم نفقات الهيئات اللامركزية إنّما يُتحمّل عليها من الضّرائب

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 33.
4 - للاطلاع على ذلك انظر: سعيد الحكيم المحامي، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 1987، ص 132 وما بعدها، عبد الرحمن الضحيان، الرقابة الإدارية المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، دار العلم، جدة، السعودية، الطبعة الأولى، 1994 ص 163 وما بعدها.

والرسوم المحليّة المفروضة على أهالي الأقاليم. بينما تتحصّل على الباقي من خزانة الدولة. وفي حصول الهيئات اللامركزية وبخاصّة المحليّة على نصيب من احتياجاتها من خزانة الدولة تحقيق للعدالة في تقديم الخدمات العامّة وإنجاز المرافق والهيكل والمشروعات العامّة بين سكان الأقاليم الصغيرة وسكان المدن الكبيرة⁽¹⁾.

كانت هذه بعض التوضيحات الضّروية والخاصة بالمركزيّة الإداريّة، وكذا بعض الإشارات المتعلّقة باللامركزية الإداريّة التي كان يجب الوقوف عندها. ومّا يجب أن أذكر به مجدّداً هو أنّ التّوجّه الحالي للدّول يتميّز بالمزج بين أسلوبي المركزية الإدارية واللامركزية الإداريّة؛ فلا توجد دولة يقوم تنظيمها الإداري عموماً على أي من الأسلوبين منفرداً⁽²⁾.

وعن علاقة الإدارة المركزية بالإدارة المحليّة؛ فيمكن تشخيصها من خلال معرفة اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوظائف التي تقوم بها أجهزة البلدية. فرئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بعدّة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً للمركزية (الدولة) وبعضها باعتباره ممثلاً للبلدية (الإقليم البلدي).

ويكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة في إطار حدودها الإدارية، ويمارس تحت إشراف وسلطة الوالي، ومن ثمّ يختصّ بالمسائل التالية :

1. نشر و تنفيذ القوانين و اللوائح و الأنظمة في إطار البلدية.

2. التصديق على التوقيعات .

3. مراجعة قوائم الانتخابات.

4. القيام بمباشرة كل مسائل الحالة المدنية و العقود و السجلات.

أمّا وظائف البلدية والتي تمارس عن طريق هيئاتها المحليّة هي :

أ- الوظيفة الإدارية البلدية :

وتقوم في هذا الميدان بوظيفتين هما المحافظة على النظام العام المحليّ في إطار الحدود

الإدارية للبلدية. أمّا اختصاصات الشرطة المتعلقة بحفظ النظام من حيث مظاهره

1 - عبد الغني بسبوني عبد الله، القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص 161-162.

2 - حسين عثمان محمّد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2006، ص 295.

السياسية فإنها من اختصاص وزارة الداخلية.
وسلطات البوليس للبلدية، تمارسها بواسطة شرطة معينة وموضوعة تحت تصرف الهيئة التنفيذية البلدية برئاسة المجلس الشعبي البلدي.
والبلدية بهذه السلطة تحقق خدمة المجتمع المحلي في الميدان الإداري - بطريقة محلية، وتحمي هذا المجتمع أيضا بسلطات محلية في ميدان النظام العام.
ب- تطوير تنسيق المرافق العامة:

تقوم بمهمة تطوير وتنسيق المرافق العامة (مثل بناء الطرق والشوارع وإنشاء مصانع ومسكن وتشبيد المباني والمدارس وأعمال الري والتجهيزات الفلاحية بموارد الطاقة..)، وذلك في حدود الموارد والإمكانات المالية التي تضعها الدولة تحت تصرفها، وبمساعدة مختلف الإدارات المختصة التابعة للدولة، والمكلفة أيضا بالمراقبة التقنية للعمليات وذلك لإعداد المشاريع وتنفيذ الأشغال.

مع ملاحظة أن وسائل الإنجاز المستعملة في المجال البلدي يجب أن يبقى أغلبها تحت إدارات الدولة - مؤقتا - منعا من أضعاف مصالح الدولة في وقت ما تزال فيه البلديات عاجزة عن سد حاجياتها بنفسها وعلى أحسن وجه.

وبهذا تتمكن البلدية من إشباع حاجيات المجتمع المحلي في جميع ميادين الأشغال العمومية بطريقة تتماشى مع الواقع المحلي وحاجياته، وبالتالي تساهم البلدية في تنمية المجتمع ككل في ميدان العمران والتعمير.

ج- الوظيفة الاقتصادية البلدية :

تكملة دور البلدية في تنمية المجتمع ككل، وإعادة بنيانه بنيانا ديمقراطيا، فإنها بالإضافة إلى دورها في تنمية المجتمع سياسيا وإداريا تقوم بدور كبير أيضا في تنمية المجتمع في الميدان الاقتصادي للبلدية وذلك عن طريق ترك مسؤولية اتخاذ المبادرة الاقتصادية للبلدية لإيجاد حلول في أقرب وقت وفي أحسن الظروف الممكنة لمشكلتي: عدم الاستخدام الكامل للقوى العاملة والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء المجتمع وأما

للبلدية حق المبادرة الاقتصادية بإنشاء مشروعات فإن عليها أيضا مهمة البحث عن النشاط الاقتصادي في المدن والأرياف، وهذا يخفف على الدولة عقبات كثيرة ناجمة عن النظام المركزي للإدارات والهيئات الاقتصادية.

وبالإضافة لمهمتها في المبادرة، فإنها بذلك تخدم الدولة في ميادين الاقتصاد عنها كما أنها تخدم الدولة أيضا في ميدان التخطيط وتنفيذه، وتنشيطه وتقييمه وملاءمته مع الواقع المحلي.

ويمكن تفصيل الوظيفة الاقتصادية للبلديات كما يلي:

1. دور البلدية في المبادرة الاقتصادية، والنشاط الاقتصادي والوصاية الاقتصادية:

للبلدية حرية المبادرة الاقتصادية، أي إنشاء المشروعات مع التقيد بأهداف السلطة والمحددة في المخطط كما يجب على البلدية تنمية الوحدات الموجودة وإدخال الوسائل العصرية عليها، ويتمثل النشاط الاقتصادي للبلدية ومبادراتها في ميادين الفلاحة. أما بالنسبة للمؤسسات المكلفة بأعمال المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، فمنها ما يشمل مجموع تراب الوطني ومنها ما هو محدود بمنطقة البلدية. -المرافق العامة التي تعمل على مستوى البلدية فقط مثل: وسائل النقل داخل المدن، والأسواق، وتوزيع مياه الشرب، واستغلال قاعات الاحتفالات، محطات المياه... الخ؛ يجوز للبلدية تسييرها مباشرة.

-أما المرافق العامة على المستوى الوطني، والتي تتعدى الإطار البلدي مثل: استغلال الثروات الوطنية (الغابات والمناجم) والنقل لمسافات بعيدة والسكك الحديدية وكذلك الأملاك التي يخضع استغلالها لقواعد خصوصية تتعلق بالأمن مثل: (المحاجر)؛ فإنها لا تخضع للتسيير البلدي.

ومبادرة البلدية وتنشيطها للقطاع الاقتصادي تتمثل أيضا في تطوير السياحة، فعلى البلدية أن تلعب في ذلك دورها، لأنه يساعد على تنمية المنطقة. ويجب عليها إبراز المؤهلات الوطنية السياحية وزيادتها والاعتناء بها كما ينبغي.

ويتجلى هذا الدور أيضا في ميدان المبادلات (التجارة والنقل)؛ فهي تلعب في ذلك دورها الذي يتمثل في تنظيم تعاونيات الشراء والبيع التي تنشطها وتراقبها كما تقوم البلدية أيضا بدور كبير في ميدان البناء والإسكان بما يساير التدفقات¹ السكانية، وتنقل السكان بسبب التحول الصناعي، والهجرة من الريف إلى المدن. وهكذا يتبين دور البلدية في المبادرة الاقتصادية والتنشيط الاقتصادي.

2. دور البلدية في مباشرة الوصاية الاقتصادية:²

إن البلدية تباشر الوصاية المفروضة على المؤسسات الصناعية والمجموعات الزراعية، والتي كانت تمارسها إدارات وهيئات الدولة. وهذا يشجع المبادرة بعد أن كان يصعب عليها القيام بالإشراف المباشر.

وتطبيقا لذلك؛ تمارس البلدية الوصاية العمومية على:

- مجموع الاستغلالات الزراعية.

- مجموع المؤسسات الصناعية باستثناء المؤسسات التي تتجاوز نشاطها المجال البلدي

(مع المساعدة التقنية من طرف الإدارات المتخصصة للدولة).

والبلدية تمارس هذه الوصاية لسببين:

الأول: ضمان احترام الوحدة المسيرة ذاتيا للقوانين والأنظمة الخاصة بذلك.

الثاني: أن البلدية هيئة لا مركزية تساعد على تنمية المؤسسات وتضمن حسن تسييرها.

وصور هذه الوصاية تتمثل في:

أ- العمل بكل حرية على تنمية الوحدات.

ب- مساعدة كل وحدة من الوحدات في الميادين الإدارية والثقافية مثل: تنظيم

المحاسبة في هذه الوحدات في مجموع البلدية، وفي ميدان التكوين ومحو الأمية عن

العمال وإعداد الإطارات.

¹ - COTE M. l'Espace Algérien, Les Principes d'un aménagement (O.P.U) Algérie, 1983 P119 . P 275

² - جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص 66 وما بعدها.

- ج- قيام اللجان المختصة التابعة للمجلس البلدية بدراسة جميع المشاكل المتعلقة بالوحدة في البلدية، والقيام بعد ذلك بنشر التعليمات والتوصيات المفيدة المستخلصة من تلك الدراسة في أوساط وحدات الإنتاج المعينة.
- د- مراقبة الوحدات ولاسيما بواسطة مديري الوحدات المذكورة الذين يوضعون تحت السلطة الهيئية التنفيذية للبلدية عند قيامهم بمهامهم.
- هـ- منح القروض لوحدات الإنتاج.

هذا، وتظهر علاقة الإدارة المركزية بالإدارة المحلية أيضاً من حيث رقابة المركزية على الإدارة المحلية. فحقيق أنّ استقلال الهيئات المحلية يُعدّ ركناً أساسياً يرتكز عليه نظام الإدارة المحلية، وعلى الرغم من أهمية هذا الركن إلا أنه يعتبر استقلالاً نسبياً غير مطلق، ويبقى في الإطار الذي يعينه المشرع، والغاية من ذلك عدم ظهور كيانات مستقلة عن الدولة وضمن مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية. وتختلف الهيئات المحلية فيما بينها سواء من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها، ويمتد التمييز ليشمل مستوى الكفاءة والفعالية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية، والذي ينعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم، لذا كان لزاماً أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط عمل الإدارة المحلية، إضافة إلى تقليل الهوة بين الجماعات المحلية¹.

وأنواع الرقابة الممارسة على الإدارات المحلية هي :

أولاً: الرقابة الإدارية: تعرف هذه الرقابة بأنها: "مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"². كما تعرف بأنها "متابعة وإشراف السلطات الإدارية المركزية على أعمال الإدارة المحلية، وتشكيلها أو حلها"³. فمن المعروف للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية، في حدود معينة

¹ - خالد السمارة الزغبى، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، المنعقد يومي 18 - 20 مارس 2000، ص 26-27.

² - أيمن عودة، مرجع سابق، ص 173.

³ - محمد مطلق الزيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، عمان، ص 137.

دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية، ويمكنها أن تُقاضي وتتقاضى وتسأل عن الأعمال التي تصدر عنها، وضمناً لقيامها بأعمالها بشكل جيد وبكفاية وفاعلية وعدم تجاوزها الاختصاصات الموكلة لها، كان لا بد من رقابة من نوع خاص، هي الرقابة الإدارية، ويمكن تقسيم الرقابة الإدارية إلى قسمين¹:

أ - الرقابة على تشكيل وحل المجالس المحلية:

للسلطات المركزية الحق في تنصيب المجالس المحلية وكذلك حلها، وهو القرار الصعب الذي يمكن أن يصدر من طرف السلطات المركزية اتجاه الإدارة المحلية.

ب - الرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

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

. الموافقة على القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ المشروعات التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة.

. الموافقة على بيع بعض الأموال المنقولة والتابعة أساساً إلى الإدارة المحلية.

. الموافقة على عملية الاقتراض من المؤسسات المالية.

ثانياً: الرقابة التشريعية: تنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية، فالأمر يستلزم دائماً في حالة إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة وأحياناً فإنها لا تُحل إلا بقانون².

كما أن الاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها وتوسيعها أو تقليصها حسب الاعتبارات والمتغيرات تتم بقوانين تصدرها السلطة التشريعية، وهي كذلك تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعد على تحقيق أغراضها، ولا يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة على التشريع فحسب، وإنما يمتد إلى مساءلة السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير أو الوزراء المعنيين بشؤون الإدارة المحلية، حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية لضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات.

¹ - خالد السمارة الزغبى، المرجع السابق، ص 30 ،

² - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ص 34 - 35.

ثالثاً: الرقابة الشعبية: يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين فيها بأعمالهم الموكولة إليهم بكفاية وفاعلية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول، فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي كما في فرنسا، وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي ووجود إعلان نتائج هذه الاجتماعات ووجوب عرض جداول أعمالها قبل عقدها بفترة زمنية معتدلة¹، وكذلك حق السكان في تقديم الشكاوى والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي، إضافة إلى رقابة وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والتلفزة والإذاعة، التي بواسطتها يمكن إبراز آراء الناس ووجهات النظر المتباينة حول كثير من القضايا المحلية المهمة.

إن الحالة التي يكون فيها موظفي الحكومة المحلية مسؤولين أمام المواطنين عن نتائج السياسات، فإن المواطنين في هذه الحالة ينجذبون لما يسمى التصويت الاستعدادي، ووفقاً لهذا النوع من التصويت يستجيب المواطنون للسياسات التي يقوم بها الموظفون الحكوميون المحليون. وفي هذه الحالة تصبح السياسة العامة مقيدة بالاستجابة للتفضيلات العامة².

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

¹ - خالد السمارة الزغبى، المرجع السابق، ص 41 .

² - ريتشارد أنجستورم، الحكومة اللامركزية والمسائلة، جامعة ولاية جورجيا، ترجمة إسراء عادل، قسم الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2006، ص 02 .

5- الرقابة المالية: رقابة الأموال هي أكثر صور الرقابة فاعلية، فعن هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية، وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها: التفتيش المالي والتصديق على القروض ومنح الإعانات¹.

أ - التفتيش المالي: تعتبر أموال الهيئات المحلية أموالاً عامة فهي تخضع لرقابة الحكومة المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من الناحية المالية إلى الجهات المختصة وخاصة وزراء المالية، ويسير الاتجاه الحديث في خصوص التفتيش المالي والإداري إلى اعتباره وسيلة للنصح والإرشاد والتوجيه أكثر منه لاكتشاف الأخطاء.

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

ج - تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية: حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب ورسوم أو تعديلها بموافقة الحكومة المركزية على ذلك.

وأما عن علاقة اللامركزية بالإدارة المحلية، فبالإمكان أن نستشفها من خلال الدور الذي تلعبه اللامركزية في مجال التنمية المحلية. ويتوجب التذكير في البداية أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار؛ فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة. وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من

¹ - شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 34-35.

فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.

1 - اللامركزية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها.

على صعيد آخر؛ فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنةً بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كإستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها إيمانويل صن، وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار.

كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ودائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات

التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها.

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

2- اللامركزية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية:

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوباً إدارياً صرفاً إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع.

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمده العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية.

وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي

من آفات الحكم في البلدان النامية . إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصا أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبرز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم.

وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها. وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفاً مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريون المحليون يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وتمثل البلديات مسرحا لتجسيد التعاون والتضامن، بدءا بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أنّ تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلا سحريا لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات.

المقطع الثالث: الإدارة المحلية: المبادئ والمقومات

الجدل القائم بين لفظي "الإدارة المحلية" و"الحكم المحلي".

تجدر الإشارة في البداية أن من العلماء من أطلق على نظام الإدارة المحلية اسم "الحكم المحلي"، أي كأنّ لهما نفس المعنى في نظرهم، هذا من جهة.

بينما نجد من جهة أخرى أن فرنسا وسائر الدول المتبعة لنظام القانون اللاتيني استعملت اصطلاح "الإدارة المحلية"، وفي بريطانيا والدول ذات النظام الأنجلوسكسوني يتداول عندها مصطلح "الحكم المحلي".

وقد أثار هذا التمييز بين التسميتين "الحكم المحلي" و"الإدارة المحلية" جدلا واسعا، دفع بصفوة من العلماء إلى إبداء رأيهم في هذا الشأن بقولهم: أنّ الخلاف القائم بين اللفظين لا يمس جوهر النظام، وأن النظام كله لا يعدو مجرد خلاف في التعبير، يدل على مقصد واحد. ولا بأس في أن نورد بعض الآراء المختلفة بشأن هذين المصطلحين ملخّصة في اتجاهات ثلاثة:

الاتجاه الأول: يرى أن هناك فروقا بين الإدارة المحلية والحكم المحلي: ويستند هذا الاتجاه إلى أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية، يتم من خلاله توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، بمعنى أنها تعنى بالجوانب التنفيذية، وينتشر هذا النوع في الدول البسيطة. بينما يشير مصطلح الحكم المحلي إلى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية، إذ يتم من خلاله توزيع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية أي من الناحية السياسية، التقريرية والتوجيهية ويوجد هذا النوع في الدول الفيدرالية.

الاتجاه الثاني: يرى أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أنّ بعض الدول تبدأ عند محاولاتها تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولا من الحكومة المركزية لممثليها على مستوى الأقاليم والمحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي.

ويعتقد أصحاب هذا الاتجاه، أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب؛ فإن ذلك مدعاة لتأمين حكم محلي، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجالس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الإدارة المحلية.

الاتجاه الثالث: يدعو إلى عدم التفرقة بين المصطلحين، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية، والاقتصادية والاجتماعية.

إن نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ما هو إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في إدارة شؤونها المحلية بواسطة ممثلين عن سكانها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

وخلاصة ما سبق هو: أنّ مفهوم الإدارة المحلية يشير إلى وجود سلطة محلية بكلّ منطقة جغرافية أو إقليم من أقاليم الدولة، تتمتع بدرجة من اللامركزية الإدارية، وتعينها أجهزة ووحدات إدارية ذات مفهوم محلي، وتخضع لإشراف ورقابة الأجهزة الوحدات الإدارية المركزية التابعة للحكومة المركزية، لضمان أداء الأعمال والأنشطة العامة وتقديم الخدمات العامة للمواطنين¹.

أمّا مفهوم الحكم المحلي؛ فهو يشير إلى الهيئات والأجهزة الإدارية والتنفيذية أياً كانت صورتها، وعلى اختلاف مستوياتها القائمة في إطار الدولة في مستوى أدنى من مستوى الحكومة المركزية في إطار الدولة الموحدة وأدنى من مستوى حكومة إحدى الولايات أو الجمهوريات التي تتكون منها الدولة الفيدرالية².

ويمكن توضيح معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي من خلال الجدول الموالي:

1 - عبد الحميد بهجت فايد وآخرون، الإدارة العامة، مطبعة الإيمان، 1986، ص 60.
2 - حسن توفيق، الإدارة العامة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1984، ص 66.

معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي

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

المصدر: أيمن عودة، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2010، عمان، الأردن، ص 44.

وغير بعيد عن هذه المعايير المميزة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، وُضع تصنيف آخر في جدول للتمييز لبينهما نورده فيما يلي:

معيّار التمييز	الحكم المحلي	الإدارة المحلية
الانتخاب	تشكل المجالس المحلية كليا عن طريق الانتخاب مع وجود أعضاء منتخبين بطريقة غير مباشرة "الشيوخ".	وجود أعضاء غير منتخبين تابعين للسلطة المركزية الوالي أو المحافظ.
الاستقلالية المحلية	العلاقة بين المحلي والمركزية علاقة زمالة، سلطات محلية واسعة، وجود رقابة مركزية لكن في حدود احترام الاستقلالية المحلية "دعه يعمل وراقبه".	تبعية الجهاز المركزي، الرقابة مشددة. للمحافظ أو الوالي سلطة واسعة على الإدارات المحلية.
الاختصاصات والصلاحيات	اختصاصات واسعة في الواقع العمل صلاحيات تحدد على سبيل الحصر، حرية اتخاذ القرارات والمبادرات ضمن المجال الإقليمي المحدد، المركزية تقدم النصائح والتوجيهات، تتابع عن بعد ولا تتدخل إلا للضرورة.	اختصاصات واسعة نظرية ومفيدة عمليا. صلاحيات تحدد مركزيا وبصفة غير مباشرة مفروضة قانونيا، حرية مفيدة في المجال الاقتصادي
التنظيم	نظام يحترم الاختلاف في التركيبة الاجتماعية الإقليمية ويعطي لكل تركيبة التنظيم الملائم لها والذي يحدد سلوكها، عاداتها وتقاليدها.	على عكس ذلك، فعلى الجماعة أن تتلاءم مع النظام مهما اختلفت التركيبة من عادات وتقاليدها، نظام الإدارة المحلية هو الذي يحدد سلوك الجماعة البشرية المحلية.

المصدر: بودادة آمال، المرجع السابق، ص 26.

وعن مبادئ الحكم المحلي؛ فهناك من يرى بأنها ثلاثة مبادئ هي¹:

أولاً: تأكيد العمل لصالح الجماعة وضمان حرية الجماعات وتمكين أفرادها من استغلال طاقاتهم بالكامل .

ثانياً: تحقيق التكامل بين الحكومة من جهة وأفراد الشعب من جهة أخرى في إنجاز الخدمات التي يحتاج إليها الشعب.

ثالثاً: ضمان ملائمة النظام المطبق لاحتياجات الجماعة المحلية.

بينما يرى آخرون أن مبادئ الحكم المحلي أشمل من ذلك استناداً لمبادئ توجيهية منها تلك الصادرة عن الأمم المتحدة والمتعلقة بتعزيز اللامركزية والحكم المحلي، واستناداً إلى دساتيرهم الوطنية ورؤى إستراتيجية مستقبلية ونذكر منها:

أولاً: أن الحكم المحلي المنشود هو الآلية التي يتم من خلالها تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي وبما يحقق أهداف التنمية المحلية.

ثانياً: تتمتع وحدات الحكم المحلي بكامل الاستقلالية المالية والإدارية في ظل الدستور والقوانين والأنظمة التي تتيح لها إدارة الشأن المحلي بالصورة التي تساهم في تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

ثالثاً: تناسب حجم الموارد المالية المحلية مع المهام والوظائف المنقولة إلى وحدات الحكم المحلي.
رابعاً: أن تخضع وحدات الحكم المحلي لرقابة الأجهزة المركزية في ظل القوانين والأنظمة الخاصة بالحكم المحلي، وفي ظل رقابة سلطة القضاء المختص، وفي الحدود التي تضمن عدم خروجها عن النظام العام.

خامساً: أن تخضع وحدات الحكم المحلي للمساءلة الشعبية حول كل ما تقوم به على صعيد تحقيق أهداف التنمية المحلية.

¹ - ممدوح عبد العزيز رفاعي ومحمد سالم، إدارة الحكم المحلي، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2009، نقلاً عن مصطفى أبو بكر، المرجع السابق.

سادسا: أن تسعى وحدات الحكم المحلي إلى تقديم الخدمات المحلية بمهنية وبالكفاءة والفاعلية التي يرغب بها المواطنون، ووفقا لمتطلبات تحقيق التنمية المحلية¹.

أهم مقومات الإدارة المحلية :

إنّ نظام الإدارة المحلية يقوم على مقومات متعددة، إلا أننا سنختصر الحديث على المجموعة الأساسية من تلك المقومات التي تعمل على ضمان وجوده وتفعيله، وهي:

أولا: التقسيم الإداري للوحدات المحلية : يتم تقسيم إقليم الدولة إلى عدد من التقسيمات المحلية، بحيث يصبح كل منها وحدة محلية، ويتم هذا التقسيم مع مراعاة عدد من الاعتبارات الأساسية ولتحقيق أهداف معينة².

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

ويتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار، عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية أهمها³:

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

2. يضاف إلى تلك العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية العامل

¹ - وزارة الإدارة المحلية، الجمهورية اليمنية، مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2008، ص ص 125-128.

² - مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 328 .

³ - علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008، ص 16.

الخاص بضرورة وجود عنصر المشاركة الشعبية وتوافر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية.

ثانياً: مجالس محلية منتخبة تمثل الإدارة العامة للوحدة المحلية¹: ويعني ذلك ضرورة إدارة شؤون كل وحدة محلية بواسطة مجلس محلي منتخب يمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أقدر من غيرهم على تحديد مشكلاتهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يرضون عنه، فالمجالس المحلية هي هيئات تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصها، وإطار رقعتها الإقليمية، والأصل أن تُشكل المجالس المحلية كلية بالانتخابات المباشرة، وذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، وأن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي قريباً مادياً ومعنوياً، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية.

ثالثاً: الشخصية المعنوية: يشترط أيضاً أن تُمنح الوحدة المحلية القائمة على هذه المصالح الشخصية المعنوية، فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود، وتعتبر فرعاً من فروع الحكومة المركزية. فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية².

رابعاً: التمويل المحلي³: ويقصد به أن يتوافر للوحدة المحلية قدر من الموارد المالية الذاتية يكفي لتغطية جانب كبير من مصروفاتها، لكي يتمكن المجلس المحلي من الاضطلاع بمهامه بالمستوى الذي يرضي الناخبين، وإلا اضطر المجلس إلى الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية بدرجة تهدد استقلال الوحدة المحلية، فمن يملك المال بالضرورة يستطيع التأثير في القرار، وبذلك تضعف مكانة المجلس المحلي وتضعف الثقة به، ويهدد ذلك مستوى الاقتناع بجدوى الحكم المحلي كلية، وبخاصة وأن الوحدة المحلية التي لا تتوافر فيها مواد كبيرة لن يتقدم للترشيح عنها إلا الأشخاص الأقل كفاءة وقدرة، وهو ما يزيد في ضعفها وتقلص مكانتها.

1 - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، رسالة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010- 2011، ص 59.

2 - صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 39.

3 - مصطفى محمود أبو بكر، المرجع السابق، ص 331.

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

وتختلف الموارد المالية المحلية باختلاف الدول وطبيعة أنظمتها السياسية والاقتصادية، ومن تلك الموارد، الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات الأملاك العامة للمجالس المحلية والقروض، والإعانات الحكومية والتبرعات، وهذا ما يجعل اهتمام المواطنين وتقديرهم للإدارة المحلية يرتبط مباشرة بمدى الاستقلال المتوافر لتلك السلطات¹.

خامساً: علاقة الحكومة المركزية بالإدارات المحلية: يتوقف الدور الذي تمارسه الإدارات المحلية في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والأجهزة المحلية؛ ففي كل الأحوال يجب أن يكون هناك تعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية حتى يمكن للمحليات أن تُسهم بنصيب فعال في تنمية المجتمع المحلي²؛ فلا يعني الاستقلال المالي والإداري المحلي انقطاع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية، بل يتطلب ذلك ضرورة ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور والقانون، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذي يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى، تبعاً لتفاوت الموارد المالية التي تفي بكل منها. ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، فهي تباشر إدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، غير أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالاً مطلقاً، وإنما مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها، أو على أعمالها أو على كليهما. وتعتبر الرقابة المركزية أهم عناصر العلاقة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية³.

1 - صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة، منظور معاصر، دار البازوري العلمية للنشر، عمان، 2009، ص 295.

2 - محمد العزازي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009، ص 295.

3 - عبد المطب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 54.

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

المقطع الرابع: الإدارة المحلية: الإيديولوجية، العاملون فيها، عوامل نجاحها الخ

فلسفة الإدارة المحلية¹:

يعتقد البعض أنّ فلسفة الإدارة المحلية تنطلق من الدوافع والأهداف التي أنشئ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها، ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة هذه الأنظمة. وبمعنى آخر: إنّ فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيس، وهو: لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟ إنّ الإجابة على السؤال أعلاه يقودنا إلى منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية، حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين، قد يكون هو الدافع الرئيس لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية وبشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

عودة إلى الدوافع الرئيسة أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام، فيمكن تلخيصها بما يلي:

1. تقسيم العمل والنشاطات بين آل من الحكومة المركزية والمحليات، نظراً لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
2. ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.
3. أهمية إشراف المواطنين في إدارة شؤونهم، وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى.

¹ - محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 2003، ص ص 13-16.

4 . التخلص بيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفاعلية.

5 . تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.

6 . تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

أهداف الإدارة المحلية: من منطلق فلسفة الإدارة المحلية، يمكن تلمس أهداف الإدارة المحلية وهي أولاً: الأهداف السياسية:

أ - الديمقراطية والمشاركة. تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية. وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية. وغنى عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساساً وقاعدةً لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها. إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم.

ب - دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً.

ج - تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة. ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية (اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

ثانياً: الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتلخص تلك الأهداف بما يلي:

أ - تحقيق الكفاءة الإدارية: لقد أشار " براونج " من أن أهم حسنات النظام اللامركزي هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية . حيث يمكن النظام اللامركزي تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة (المفضلة) والتي تختلف من محلية لأخرى، وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

ب - القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

ج - خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

د - تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية: وتتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي:

أ - تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً.

ب - دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

ج - إحساس الأفراد بانتمائهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة.

د . الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.

موظفو الإدارة المحلية :

إن أكثرية دول العالم يوجد فيها موظفون في الدرجات العليا للسلم الإداري في الوحدات الإدارية، يمثلون الحكومة المركزية من جهة، ويعتبرون رؤساء لهذه الوحدات الإدارية من جهة أخرى، وهذا يعن أن رئيس الوحدات الإدارية له صفتان، ويؤدي وظيفتين: وظيفة في الإدارة المركزية ووظيفة في الإدارة المحلية. ومن هنا نشأ ما يسمى بـ الازدواج الوظيفي.

ويعين هؤلاء وتدفع رواتبهم عن طريق الحكومة المركزية. والملاحظ أن أسماء الموظفين تختلف بين الدول كالحاكم وحاكم المقاطعة والحاكم المدني والمتصرف والمحافظ والمدير. وكل هذه الأسماء لمسمى واحد وهو رئيس الوحدة الإدارية.

والتوظيف قد تختلف تطبيقاته داخل الإدارة المحلية في درجة الاستقلال أو التمتع بالشخصية المعنوية أو الدرجة المالية وحق التقاضي والمقاضاة وإبرام العقود والالتزامات. كما تختلف الدول في نظم الموظفين أو في نماذج الإدارة المحلية، مما يُنوع طرق اختيار الموظف الإداري؛ حيث تتجه الدول إلى إيجاد نظم خدمة مدنية للعاملين في الإدارة المحلية لغرض جلب عناصر ذات كفاءة للعمل لديها. وتستعمل أساليب عدة لهذا الغرض. ويكمن حصرها في ثلاثة نظم للخدمة المدنية في الإدارة المحلية هي:

أولا : النظام المستقل لكل وحدة إدارية:

تتولى كل إدارة محلية على وجه الاستقلال - بموجب هذا النظام - مسؤولية عملية اختيار العاملين فيه، بالإضافة إلى عمليات التأديب ومنح المكافأة والامتيازات والترقيات وإنهاء الخدمة.. الخ. وبموجب هذا النظام لا يجوز نقل الموظفين من وحدة إلى وحدة أخرى، وإنما يتم ذلك عن طريق الاستقالة من الأولى و التعيين في الثانية، ويستعمل هذا الأسلوب في الدول المتقدمة فيها نظام الإدارة المحلية والدول النامية أيضا ومنها فرنسا وبريطانيا وكينيا والسنغال.. ومن مزايا هذا النظام أنه يتيح الفرصة للإدارة المحلية أن تختار موظفيها من بين أبنائها

فقط، إضافة إلى أنه لا يمكن الإدارة المحلية من استقطاب عناصر ذات كفاءة من خارج الوحدة الإدارية، كما أن فرص الترقية للعاملين تكون محدودة.

ثانياً: النظام الموحد للعاملين في الإدارة المحلية :

يتم بموجبه تطبيق نظام موحد للخدمة، يُطبق على كل الوحدات الإدارية في البلد الواحد، ويمتاز هذا النظام بأنه يساعد الإدارات المحلية وبخاصة الصغيرة منها في استخدام العناصر اللازمة وذات الكفاءة لشغل الوظائف المحلية. بالإضافة إلى إمكانية نقل أو انتقال الموظف من وحدة إلى أخرى. ومن عيوب هذا النظام أن وجود موظفين من خارج الوحدة الإدارية يقلل من فرص حل المشاكل والتحسس بحاجات ورغبات المواطنين. إضافة إلى تأثيره على مبدأ استقلالية الوحدة الإدارية في شؤون العاملين فيها. ومن الدول التي تعمل بهذا النظام: الأردن وغانا.. الخ

ثالثاً: النظام المتكامل للعاملين في الحكومة المركزية والإدارة المحلية:

وفقاً لهذا النظام؛ يخضع كل العاملين في الدولة (الحكومة المركزية والإدارة المحلية) لنظام واحد. وهناك من يعتقد بمحدودية تطبيق هذا النظام. من مزايا هذا النظام أنه يتيح للإدارة المحلية استخدام الكفاءة العالية من الموظفين أسوة بالحكومة المركزية. إضافة إلى تحقيق مبدأ المساواة بين العاملين شروط الخدمة وامتيازاتها. ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام مصر والمغرب والهند.. الخ. ويمثل هذا النظام في الحقيقة أحد ركائز المركزية الإدارية، وهو بهذا يعتبر نظاماً موحداً لكافة مستويات الدولة يتبع لجهاز مركزي موحد وقانون واحد، يتضمن شروط الخدمة المدنية ويعد كشوفات النقل بين الوحدات الحكومية والأقاليم ويراقب عملية التنفيذ.

أما عن المجالس المحلية فيتم تشكيلها في الحاضر وفق الأساليب الآتية:

أولاً : الانتخاب فقط كوسيلة لاختيار أعضاء للمجلس المحلي: إن أغلبية الدول تتبع حالياً هذه الوسيلة، وخصوصاً الدول المنتهجة للديمقراطية والتي تستعمل نظام الانتخاب المباشر سواء على الصعيد المركزي أو المحلي. ومع هذا فإن نظام الإدارة المحلية في إنجلترا استبدل نظام

الانتخاب والتعيين في سنة 1974 بانتخاب فقط عدى مجلس لندن الكبرى. كما أن فرنسا تتبع هذا الأسلوب في اختيار أعضاء مجلس المديرية المحافظة والمجلس البلدي. أما في الأردن، وخلال الفترة الممتدة بين 1994 و 2002 كان المجلس البلدي ورئيسه يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل سكان البلدية، وهناك الكثير من يؤيد المجلس المحلي المنتخب بواسطة السكان المحليين؛ لأنه يعبر تعبيراً سليماً عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، إضافة إلى ذلك فإنه يؤكد ويضمن واستعمال الحريات العامة للمواطنين، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي ينبغي إشراك الشعب أو ممثليه في إدارة الشؤون العامة المحلية. ومع ذلك فقد انتقد بعض الباحثين وجود المجالس المنتخبة لما يحتويه هذا النظام من استقلال في التصرف محلياً، والانتقاص من سلطات الإدارة المركزية وقيام الممثلين المحليين بالدفاع عن المصالح المحلية البحتة ووضعها في المقدمة بالنسبة لغيرها من المصالح.

ثانياً: الانتخاب والتعيين كوسيلة ثانية لاختيار أعضاء المجلس المحلي:

تتبع هذه الوسيلة في معظم الدول النامية ومنها الدول العربية خصوصاً. وسبب ذلك يعود إلى أن الانتخاب لا يعني اختيار الأكفأ والأحسن للقيام بالخدمات الإدارية المحلية، ولذلك وجب تطعيم المجلس بعناصر ذات كفاءة ومقدرة في اختصاصات المجلس المحلي، ويتبع الدول في تعيين الأعضاء المعينين في المجلس أساليب متعددة منها: أن ينص قانون الإدارة المحلية على اعتبار رؤساء الدوائر العاملة في الوحدة الإدارية أعضاء في المجلس المحلي كما هو الحال في الأردن والعراق .

التعيين فقط كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس المحلي:

يتبع هذا الأسلوب بعض الدول النامية، وبعض دول الخليج العربي لأسباب متعلقة بالكفاءة التي يحتاجها المجلس المحلي من ناحية، ووعي المواطنين من ناحية أخرى. ويعتقد البعض أن هذا الاتجاه في طريقه إلى الزوال .

وأخيراً، فإن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي تجبر الحكومة المركزية إلى تعيين رئيس وأعضاء المجلس المحلي البلدي بصورة مؤقتة وبخاصة بعد حل المجلس بقرار الحكومة المركزية، ومن بين الحالات الاستثنائية: قيام ثورة أو انقلاب عسكري.. الخ¹.

عوامل نجاح الإدارة المركزية :

إن الإدارة المركزية قد لا يكتب لها النجاح إلا توفير مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح النهج اللامركزي وهي :

1. استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون، وهذا يعني استعداد القادة السياسيين وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسئوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسئوليات قادة الوحدات المحلية.
2. وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليين في إدارة المرافق العامة والمحلية.
3. العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي، تشتمل هذه العوامل على توافر الاتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفي الحكومة المركزية وفروعها في المحليات تجاه النمط المركزي في تقديم الخدمات، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات.
4. العوامل المالية والقوى البشرية.
- 5- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود².

¹ - فرح ضياء حسين مبارك، المرجع السابق، ص 78-81.

² - محمد محمود الطعمنة، المرجع السابق، ص 13.

المقطع الخامس: نظام الإدارة المحلية في الجزائر

ليس غريبا إذا قلنا أنّ الإقليم هو العنصر القاعدي المؤسس للدولة، ويختلف من دولة إلى أخرى؛ فهناك من يحدّد تقسيم الدولة إلى مناطق ومحافظات وبلديات ودوائر، وهناك من يقتصر فقط على البلدية والولاية والدائرة كـالجزائر مثلا، وفي كل الأحوال يخضع الأقليم لرغبة وسلطات الدولة التي تحدد القوانين التي تحكمه، وهو يتّجه نحو الطّابع المحلي كلّما انسحبت وتخلّت عن مجال ما، ويتّجه نحو الطّابع الوطني المركزي كلّما تدخلت بصورة أوسع. والدولة في كلّ الأحوال تتدخل. فتنظيم الإقليم المحلي إذن أساس تنظيم الإقليم الوطني. وتتوفّر جلّ الدّول عموما على أجهزة أهمّها جهازان أساسيان من الأجهزة اللامركزية وإن اختلفوا في تسميتهما، هما: الولاية والبلدية واللّتان تعدان المجال الطبيعي للإدارة المحلية.

وإذا كانت البلدية تعدّ الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، وتلعب دورا هاما في التّكفل بحاجيات المواطنين، فإنّ الولاية تعدّ وحدة إدارية من وحدات الدولة، وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعب دورا رئيسيا في مختلف الجوانب.

البلدية

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

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

البلدية¹. كما تميزت هذه المرحلة بالاعتراف بأهمية البلدية دستوريا سنة 1963 حيث ورد على أن: "البلدية أساس للمجموعة التربوية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية"²، وعمدت الدولة مباشرة بعد الاستقلال على إحداث إصلاحات على مستوى البلديات بداية بتجميع البلديات وتقليص عددها حتى تستطيع تركيز وظائفها ومصالحها فانخفض عددها إلى 676 بلدية سنة 1963 ، بعد أن كانت تقارب 1500³ بلدية سنة 1962 ، وعرفت هذه الفترة استحداث لجتين :

الأولى: لجنة التدخل الاقتصادية والاجتماعية مكونة من ممثلين لتقديم آراء حول مشروع الميزانية.

الثانية: لجنة المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي مهمتها تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتياً.

- البلدية في الفترة من 1967 إلى 1983

تميزت بتكاتف العمل السياسي من أجل التوصل إلى قرار من شأنه إصلاح جذري فعال للبلدية في الجزائر وتُوج ذلك بقانون هو أساس التنظيم البلدي رقم 67-24⁴ بالجزائر، وأجريت أول انتخابات بلدية في 1967/02/05، وكان ذلك بمثابة الإصلاح الشامل للبلدية، حيث اعتمد المشرع الجزائري على المزج بين الأسلوب الفرنسي في الرقابة وتشكيل المجالس الشعبية، والأسلوب اليوغسلافي في الاختصاصات الاجتماعية والاقتصادية للبلدية، حيث يغلب عليها الطابع الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد، فنجد أن طلب العضوية في أي مجلس بلدي يلزم صاحبه العضوية في حزب جبهة التحرير الوطني.

وشهدت هذه المرحلة التقسيم الإداري بمقتضى الأمر 69 - 74 المؤرخ في 02 / 07 / 1974 حيث تم استبدال مصطلح المقاطعة بمصطلح ولاية، وارتفع عددها من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية. أما عدد البلديات فبلغ 704 بلدية، بعد أن كان عددها 676 بلدية في سنة 1967

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

2 - الدستور الجزائري لسنة 1963، المادة 09

3 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عراب صاصيليا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979، ص 179.

4 - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 والمتضمن قانون البلدية .

كان يهدف هذا التقسيم إلى إيجاد نوع من التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن، وذلك بتوسيع وتكثيف الأنشطة الاقتصادية، منه إيجاد أنشطة متجانسة بحصرها في حدود ولايات تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين، لكن الواقع التطبيقي أظهر عيوباً حالته دون ذلك¹.

- البلدية في الفترة من 1984 إلى 1990

تزايد عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية، وعدد الولايات ليصل إلى 48 ولاية بموجب قانون 04 فبراير 1984، وبقي عدد الولايات والبلديات مستقرًا إلى يومنا هذا. إلا أن عدد الدوائر جدد بموجب المرسوم رقم 86/310 المؤرخ في ديسمبر 1986 ليصل إلى 229 دائرة، ثم تضاعف العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991، بغرض الإشراف الجيد والفعال على العدد الهائل من البلديات، وتحسين مستوى الأداء².

اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولار سنة 1985، بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية³.

غير أن هذا التقسيم أفرز السلبيات عديدة من بينها

- ازدياد عدد البلديات القروية، عديمة الدخل التي لا تتركز على أية معايير اقتصادية أو مالية.

- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد .

- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي موارد مالية.

- الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986، مما انعكس سلباً على

المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.

¹ - Rappports du C.N.E.S, l'évolution a imprimer a la gestion des finances locales dans une Perspective d'économie de marché, juin 2002

² - بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير/جامعة تلمسان، الجزائر، 2001-2002، ص 06.

³ - Grabha Hachemi, Les Ressources Fiscales des collectivités locales, ED, ENAG, Alger, 2000, p 53

- البلدية في الفترة من 1990 إلى 2012

عرفت تخطى الجزائر عن نظام الحزب الواحد والتوجه إلى التعددية الحزبية وهو ما جاء في دستور 1989 ، ولم يعد للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشيح، كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي، فكان الإصلاح الجوهري الثاني من خلال قانون 08/90 ، والذي كَيّف البلدية مع التوجه الجديد للبلاد والإصلاح المتعلق بالولاية بقانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 .

ومع ذلك، وبعد أن مضى على هذا القانون أكثر من 20 سنة، وبعد الانفتاح على العالم وتبني الاقتصاد الحر، وتطبيق التعددية السياسية، وبالنظر إلى المهام المنوطة بالبلدية في مجالات إستراتيجية ما فتئت تزداد تعقيداً وما انفك تأثيرها يتضاعف على حياة المواطنين. فمن البديهي أن العديد من أحكام 08/90 المتعلقة بالبلدية، قد أضحت بالية، خاصة وأن الجزائر قد شرعت في اعتماد عملية إصلاحات واسعة تتطلب من الخلية الأساسية أن تضطلع فيها بدور أساسي، وبالتالي فقد بات من الضروري أكثر من أي وقت مضى الخوض في مرحلة جديدة من حياة البلدية، وذلك بدءاً بتكليف الترتيب القانوني الذي يحكم تنظيمها ومهامها وسيرها ومراقبتها.

وانطلاقاً من هذا المنظور جرت عملية مراجعة وتكليف القانون الذي ينظم الجماعات المحلية، وتم إدراج العديد من الإصلاحات والتحديثات ما أسفر عن صدور قانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 ، والموافق لـ 22 يونيو 2011 .

والذي يهدف إلى إقحام التسيير التساهمي قصد إشراك المواطن أكثر في تسيير شؤون بلديته وإحداث وترقية التعاون ما بين البلديات، وتكليف الإطار القانوني وتوضيح العلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، بحيث أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤطرة بشكل جيد يضمن مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين.

وبذلك فالبلدية حسب القانون الجديد، تُشكل الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، إذ يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام

المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باستعمال مختلف الوسائل الإعلامية المتاحة.

الولاية :

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

للتنظيم الولائي في الجزائر بالرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي، وركز على ثلاثة أجهزة :

المجلس الشعبي الولائي - المجلس التنفيذي الولائي - الوالي.

كما جاء دستور 1976 ليدعم دور الولاية، حيث اعتبر الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية¹.

و توسعت معه صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح وسيلة للرقابة الشعبية، فنجد أن قانون الولاية قد سار على المسعى الاشتراكي ونظام الحزب الواحد في الجزائر، حيث أن الانضمام إلى حزب جبهة التحرير الوطني شرط للعضوية في المجلس الشعبي الولائي، إلى أن صدر قانون الولاية 09/90 ليكيف الولاية مع مسعى التوجه الجديد للجزائر إلى التعددية الحزبية.

ويمنح المشروع مكانة أكبر للديمقراطية التشاركية، ويعزز دور والي الولاية في إدارة الشؤون المحلية خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 183.

وتماشياً مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية، والانخراط في مسار الإصلاحات الشاملة التي شرع فيها منذ عشرية من الزمن وتكييف القوانين المسيرة للبلديات والمجلس الشعبي الولائي مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة وقوانين المالية وكذا معالجة الاختلالات والتناقضات التي سُجّلت في تطبيق التعددية على مستوى المجالس المنتخبة المحلية وإحداث نقلة في تسيير هذه الجماعات وفق قواعد الحكم والراشد وإشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية، صدر قانون جديد للولاية رقم 07/12 والمؤرخ في 21/ 02/ 2012/.

ويحمل هذا القانون تصور جديد لكيفية تسيير الجماعات المحلية، ويسمح بالاستجابة للتحديات التي تواجه الجماعة الإقليمية، والحرص على تدارك النقائص المسجلة في قانون 1990 والتي أثرت على سير المجالس الشعبية الولائية، وعطلت في الكثير من الأحيان مشاريع التنمية المحلية.

تعريف الجماعات المحلية:

أ- البلدية:

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

- البلدية هي " مجموعة لامركزية أنشئت وفقاً للقانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية."

- البلدية هي " مقاطعة إدارية للدولة، مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية. اعتباراً من الأهمية التي تحظى بها البلدية ابتداءً من موقعها واعتمادها وتطوير وجودها، نخلص إلى أن البلدية تحتل موقع التفضيل في تنظيم الدولة¹.

وتعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع، وقد حظيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية والدراسات التي

¹ - Sbih Missoum, Les Institutions Administratives au Maghreb , Hachette , Paris, 1977, P 151.

بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية. وقد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967¹

إن تعريف البلدية تعريفاً شاملاً وافياً يعتبر من الموضوعات المعقدة، لأن البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها. ومع هذا فهي لا تخلو من المبدأين الأساسيين: أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني، كما أنها الخلية الأساسية للشعب والثورة². فقد عرفها القانون البلدي سنة 1967 على أنها "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و يبرز هذا التعريف الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل النظام الاشتراكي ويعرف قانون البلدية 08/90 في مادته الأولى البلدية أنها: الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون.

كما تعرف أيضا على أنها وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية (محلية) في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية سياسياً وإدارياً واجتماعياً وثقافياً³. ولقد أشارت مختلف الدساتير في الجزائر للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية، وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963، والمادة 36 من دستور 1976، والمادة 15 من الدستور 1989، والمادة 15 من دستور 1996، (ولم يحدث أي تغير في الدساتير المعدلة)، كما أن للبلدية وجوداً قانونياً تضمنه القانون المدني، في نص المادة 49⁴. وحسب قانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 22/07/2011، تُعرف البلدية على في المادة الأولى أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتُحدث بموجب القانون. وحسب المادة الثانية من نفس القانون؛ فالبلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة.

1 - بسمة العلمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد 04، جامعة الشلف، 2006.
2 - موسى رحمانى ووسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، مداخلة في الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، ديسمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، ص 194.
3 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 194
4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009.

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

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

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

ب - تعريف الولاية :

عرفت المادة الأولى من قانون الولاية 1969 الولاية بأنها: "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي". وقد عرفت المادة الأولى من القانون 09/90 بأنها الولاية هي: "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

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

هذا و يجدر التنبيه إلى أن للولاية أساس دستوري، فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة 9 منه ، ودستور 1976 في المادة 36 ، ودستور 1989 في المادة 15 ، ودستور 1996 في المادة 15 منه، والدستور 2016 الحالي وفقاً للمادة 16. كما أن للولاية أساس

في القانون المدني الجزائري أيضاً، وتضمنته المادة 49 منه. فالولاية كوحدة إدارية تُجسد مبادئ اللامركزية الإدارية، وتتميز بمجموعة من الخصائص تُميزها عن باقي الهيئات الإدارية هي :

- الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لامركزية إقليمية، وليست مصلحة فنية أو مرفقية فهي تتمتع بالاستقلال و الشخصية المعنوية، ولها قسط من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي، وليس على أساس في موضوعي.

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

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

صلاحيات وهيئات تسيير البلدية:

حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية، كخلية أساسية في المجتمع الجزائري، تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي، والتي تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، بحكم علاقتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي، وهذا ما تُبينه فيما يلي:

1. صلاحيات البلدية:

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من قانون البلدية 10/11:

أ. مجال التهيئة والتنمية والتعمير والتجهيز:

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

- يبادر المجلس الشعبي البلدي، بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية، تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لذا يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته كما جاء المادة 111 من قانون البلدية المذكور
- أوكل القانون للبلدية التأكد من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة، الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- على صعيد آخر حمل المشرع، البلدية ممثلة في مجلسها مسؤولية حماية التراث العمراني، والأماكن العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية. وفي هذا المجال تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة المشاكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييره وصيانتها، وتُساهم في ترقية برامج السكن كما ورد في المواد 116، 117، 118 من قانون البلدية
- يتولى المجلس الشعبي البلدي التحضير للاحتفال بالأعياد الوطنية، كما هي محددة في التشريع الساري المفعول، وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية ولاسيما منها تلك المخدلة للثورة التحريرية.
- تسعى البلدية للتعريف بالفضاء الأهل، وتحصر على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية، وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.
- ب - مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة: تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد:
- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.

غير أنه يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بما يلي:

- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم

التحضير والتعليم الثقافي والفني.

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية، الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية.
- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والنشاط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.
- اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السامية، وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
- تشجيع عمليات التمهير واستحداث مناصب الشغل.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
- تشجيع ترقية الحركة الجهوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة¹.
- ج - النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:
- تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:
- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البلدية.

¹ - المادة 122 من قانون البلدية 10/11

- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها¹.

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن وفي حدود إمكانياتها، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة فضاءات الترقية والشواطئ

2. هيئات البلدية :

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

المجلس الشعبي البلدي: يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب عدد سكان البلدية وفق ما يلي 1

13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10.000 و 20.000 نسمة.

19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و 50000 نسمة.

23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و 100.000 نسمة.

33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 200000 نسمة.

43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 200 ، 001 نسمة أو يفوق.

ويحق للمواطن أن يترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، إذا ما توفرت فيه بعض الشروط التي نصت عليها المادة 78 من قانون الانتخابات.

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويحق للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية، كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي.

¹ - المادة 123 من قانون البلدية 10/11.

ويعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، وتكون جلساته علنية ومفتوحة لمواطني البلدية¹.

أ - لجان المجلس: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولا سيما - كما المادة 31 من قانون البلدية 10/11 - تلك المتعلقة ب:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

ويحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

- 03 لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل

- 04 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 إلى 50.000 نسمة.

- 05 لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50.001 إلى 100000 نسمة.

- 06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

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

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

¹ - المواد 16، 17، 19 من قانون البلدية 10/11.

ب - حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده: يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي وفق ما جاء في المادة 46 من قانون البلدية 10/11:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة، تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تُعيق السير العادي لهيئات البلدية، وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.
- ج - نظام المداولات:

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات. ويجب أن تُجرى وتُحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، ويجب أن تُحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام، ولا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي¹

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

¹ - من المواد 52 إلى 57 من قانون البلدية 10/11.

كما تبطل . حسب المادة 59 من قانون البلدية 10/11 . بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة حرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع تظلماً إدارياً، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.

د - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة.

يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المتصدر للقائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً، ويجب عليه أن يقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية، يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك. وينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخب المجلس الشعبي البلدي، أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر يوماً على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب للرئيس يكون عددهم كما يلي:

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

- 03 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعداً.

- 04 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقعداً.

- 05 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 23 مقعداً.

- 06 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 33 مقعداً.

هـ - انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب، ويتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، ويتم إصاق المداولة المتضمنة التي تثبت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية، ويستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس وفقا للمادتين 71 و73 من قانون البلدية 10/11.

و - صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أسند القانون البلدي مهمة تمثيل البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية¹:

- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية .
- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع.
- يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه ويعد مشروع أعمال الدورات ويترأسها.
- يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.
- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.
- كما يقوم وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة، بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ويجب عليه التقاضي باسم البلدية وحسابها.
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والهدايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية والسهر على المحافظة على الأرشييف واتخاذ

¹ - المواد من 77 إلى 82 من قانون البلدية 10/11.

المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

كما يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة، فله صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي¹ :

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، ويمكن له تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.

- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بالخصوص السهر على المحافظة على النظام العام، وأمن الأشخاص والممتلكات.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام، في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجميع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية، وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

¹ - المواد من 88 إلى 94 من قانون البلدية 10/11.

هذا، ونشير إلى أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا تُصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها، عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

صلاحيات وهيئات تسيير الولاية:

تُعتبر الولاية كوحدة إدارية لا مركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية، وهي تُمثل السلطة الوصية على البلدية.

وتتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بنشاطات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية تحت رقابة السلطة المركزية.

ويتولى إدارة الولاية كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى أجهزة الإدارة العامة للولاية التي تقوم على: الأمانة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الديوان ورئيس الدائرة. ويتم إنشاء الولاية بواسطة قانون يحدد اسمها، ومركزها الإداري والحدود الإدارية لها.

1. هيئات الولاية :

أولاً: المجلس الشعبي الولائي :

للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، ويدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة المداولة في الولاية¹.

فالمجلس هو جهاز مداولة على مستوى الولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره ورعاية مصالحه.

فللمجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معاً، فهي زيادة على كونها وجهاً من وجوه اللامركزية، تُمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري و سكان الولاية.

¹ - المادة 12 من قانون الولاية رقم 07-12.

ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوماً على الأكثر. تنعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو 3/1 من أعضائه أو بطلب من الوالي، وتجرى مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي، بما فيها مداورات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي.

ويتكون مكتب المجلس الشعبي الولائي، من الأعضاء الآتي ذكرهم¹ :

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيساً.

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء.

- رؤساء اللجان الدائمة أعضاء.

أما بالنسبة لتشكيلة المجالس الولائية، فيتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، حسب تغير عدد سكان الولاية ضمن الشروط الآتية²:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 250.001 و 650.000 نسمة.

- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 650.001 و 950000 نسمة.

- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 950.001 و 1.150.000 نسمة.

- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 1.150.001 و 1250.000 نسمة.

- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250.000 نسمة.

كما أنه حفاظاً على مصداقية العملية الانتخابية للمجالس الولائية، حرم المشرع مجموعة من الترشح، للمجالس الولائية وهم: -الولاية - رؤساء الدوائر - الكتاب العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبو أموال الولايات - الأمناء العامون للبلديات.

¹ - المادة 28 من قانون الولاية رقم 07-12.

² - المادة 82 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

أ - لجان المجلس:

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي¹

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل.

- التعمير والسكن.

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسباحة.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل .

كما يمكنه تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

ب - حل المجلس الشعبي الولائي:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتحديدده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وفقاً للحالات التالية²:

- في حالة خرق أحكام دستورية.

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته

المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

¹ - المادة 83 من القانون العضوي رقم 12- 01 المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة 47 و 48 من قانون الولاية رقم 07-12

ويعين الوزير المكلف بالداخلية في حالة حل المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

ج - نظام المداولات¹:

يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته، وتُحرر المداولات وتُسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه، من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، ويرسل مستخلص من المداولة في أجل 08 أيام إلى الوالي.

كما يحق للوالي إذا تبين له أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، ولا تُنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران، والمتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

ثانياً: الوالي:

يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز، وهو من الموظفين السامين للدولة، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي²

ويمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويستمد الوالي سلطته من الحكومة أي من المركز، وليس من الشعب، حيث نص الدستور على أن منصب الوالي يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، كما لا يجوز له تفويض ذلك إلى غيره.

¹ - المواد من 51 إلى 54 من قانون الولاية رقم 12-07.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 131.

ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى أهمية وحساسية هذا المنصب على الصعيدين السياسي والإداري، بالرغم من أنه لا يمثل إرادة الشعب، ولا يعبر عنها إلا بالانتخاب المكرس للديمقراطية.

2. صلاحيات الولاية :

أولاً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقطرة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

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

أ - في مجال التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية:

- يعد المجلس الشعبي الولائي مخططاً للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية من خلال تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل وييدي رأيه في ذلك¹.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما يساعد تقنياً ومالياً

¹ - المادة 80 من قانون الولاية رقم 07-12.

بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.

كما يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به¹.

ب - في مجال التربية، التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي، السكن².

- تتولى الولاية إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي والمهني، وتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.

- يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين، ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها، ويساهم أيضاً بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

• تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.

• حماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة و المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والتكفل بالمشردين والمختلين عقلياً.

- يمكن له إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه.

- المساهمة في إنجاز برامج السكن والقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه.

ثانيا : صلاحيات الوالي³ :

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.

- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى

تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹ - المواد 85-86-88 من قانون الولاية 07-12.

² - المواد 92 إلى 97 و 100-101 من قانون الولاية 07-12

³ - المواد من 102 إلى 123 من قانون الولاية 07-12.

- يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.
- يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية، يتبع بمناقشة.
- المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.
- توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها.
- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها
- الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.
- يعد الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

المقطع السادس: أنظمة الإدارة المحلية في بعض الدول (دراسة مقارنة)

- نظام الإدارة المحلية في يوغسلافيا¹:

مالت الجزائر بعد الاستقلال إلى انتهاج نماذج بلدان في شأن إدارتها المحلية. ومن هذه البلدان يوغسلافيا. وأطلق على النظام اليوغسلافي السابق "نظام الحكم الذاتي" أو "نظام الكومينات". فالمصطلح الأول الأول يعني منح الهيئات المحلية الحقوق والحريات السياسية لرعاية المصالح المحلية. أما المصطلح الثاني بالإضافة إلى احتواءه لمضمون الحقوق والحريات فهو يتضمن أيضا المنظمات الاجتماعية والاقتصادية بها إدارة ذاتية على إقليمها.

وتتميز نظام الحكم الذاتي في يوغسلافيا بجملة من الميزات ندرج أهمها:

أولاً: يتكون إقليم الدولة الإداري من مقاطعات، و كل مقاطعة تتكون من بلديات. هذه الأخيرة هي الوحدة الإدارية الجغرافية السياسية الأساسية للنظام، تنشأ اعتماداً على معايير اجتماعية، اقتصادية، جغرافية وثقافية بعد موافقة هيئة الناخبين بها و صدور قانون من الجمهورية الشعبية العضو في الاتحاد.

ثانياً: يتأسس وحدات الحكم المحلي هيئات محلية تسمى باللجنة الشعبية للكومين واللجنة الشعبية للمقاطعة.

ثالثاً: تشكل هذه هيئات نيابية بموجب الانتخاب، ذات تنظيم مزدوج. إذ كل لجنة شعبية تتكون من مجلسين: مجلس نيابي معين و مجلس العمال منتخب، كل مجلس منهما له رئيس ينتخب من بين أعضائه. كما للجنة ككل رئيس ينتخب من بين أعضاء اللجنة الشعبية. رابعاً: و من أجل أن تمارس اللجنة الشعبية مهامها بشكل أكثر انسجاماً و كفاءة ينبثق عنها لجان des commissions تتشكل بموجب الانتخاب فيما بين أعضاء اللجنة الشعبية. كما يمكنها أن تضم أشخاصاً خارجين عن اللجنة الشعبية من ذوي الكفاءة والخبرة، تمارس هذه اللجان اختصاصات اجتماعية و ثقافية، اقتصادية و إدارية يبلغ في مجمل

¹ - عبد الفتاح بوخمخ، التجربة الجزائرية في تطبيق نظام الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة بغداد، 1982، ص ص 107-110.

عددتها حسب الاختصاص إلى 12 لجنة داخلية. وتكون مسؤولة عن أعمالها أمام اللجنة الشعبية.

خامس : إن اللجان الشعبية في يوغسلافيا تتمتع بحرية واسعة في تحديد تنظيمها الداخلي، فتقوم بإعداد خططها الاقتصادية والاجتماعية. كما تعد ميزانيتها دون إخضاعها لتصديق السلطة المركزية، لكن هذا لا ينفي وجود رقابة على نشاطها إذ تمارس عليها مختلف صور الرقابة كما هو الحال في فرنسا.

- نظام الإدارة المحلية في فرنسا:

ينقسم إقليم الدولة إلى محافظات و محافظات فرعية ثم إلى بلديات. وتعتبر وحدات الإدارة المحلية فروع من الحكومة المركزية، والقرارات التي تصدرها السلطات المحلية تخضع للرقابة والتصديق من طرف الحكومة المركزية. والنموذج الفرنسي يتميز بالرقابة المشددة، قد تصل إلى حلّ المجالس المحلية.

1. ترى الحكومة الفرنسية في البلدية، على أنها تجمع اجتماعي طبيعي. وإدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية مثلها مثل المحافظة لها نظام ازدواجي أو ثنائي، حيث كلّ منهما يمارس وظائف للأغراض المركزية ووظائف للأغراض المحلية.

2. يتميز النظام الإداري الفرنسي بالتسلسل في المسؤولية من القاعدة إلى القمة، حيث يكون رئيس البلدية مسؤولاً أمام نائب المحافظ (Sous-préfet) و هذا الأخير مسؤول بدوره أمام المحافظ (Le Préfet) الذي يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية.

3. رغم النظام اللامركزي المتبع لتسيير الشؤون المحلية في فرنسا، تبقى البلدية تمارس نشاطها تحت سيطرة السلطة المركزية، و هي مجبورة على تقديم بعض الخدمات الإجبارية. ولا تزال النشاط الاقتصادي و التجاري إلا في حدود لا تمسّ فيها بحرية القطاع الخاص.

- نظام الإدارة المحلية في إنجلترا :

باستثناء المدن الكبرى، توجد هنالك ثلاث مستويات من الحكومة المحلية: فهناك في قمة الهيكل التنظيمي المقاطعات الإدارية، التي تتولى إدارة مرافق التعليم، الأمن، الطرق، الرعاية الاجتماعية. هذه المقاطعات تنقسم بدورها إلى مدن صغيرة أو بلديات غالبا ما تشرف على الشؤون الصحية و شؤون الإسكان والطرق الفرعية والمنافع العامة و التعليم خاصة في مراحلها الأولى. و البلاد التي تزاوّل نفس اختصاصات المدن الصغرى أو البلديات ما عدا التعليم والمناطق الريفية التي تنحصر وظائفها في الإشراف على الصحة والإسكان. فيما تعتبر النواح LES PARISHES قاعدة الهيكل التنظيمي للحكومة المحلية، ينحصر دورها في تمثيل وحماية المصالح المحلية البحتة في مجالس المناطق التي تعلوها.

أما المدن الكبرى فهي غالبا ما تضمّ مقاطعات إدارية، ولها في هذه الحالة، عليها أن تزاوّل اختصاصات المقاطعات والمدن معا ويطلق عليها حينئذ¹ (COUNTRY BOROUGHs) أولا: يتميز النموذج الإنجليزي بعدم وجود تدرج هرم للسلطات المحلية، فكل وحدة إدارية محلية لها كيانها الخاص واختصاصاتها المخولة لها بموجب القانون. ولا تتساوى هذه الوحدات الإدارية في الاختصاصات، حتى وإن تساوت في المرتبة. فميزة هذا النظام، هي أن السلطات المحلية تعتبر أساسا مستقلة وظيفيا عن بعضها البعض، ولا تبسط أية سلطة قوّتها على الأخرى.

(ب) لا وجود للرقابة المشددة على السلطات المحلية و لا الوصاية الإدارية، وإنما التدخل يكون لأجل حماية المصلحة العامة من خلال التوجيه والنصيحة. والهدف منه هو محاولة الارتقاء بالوظيفة المحلية.

فالنظام الإنجليزي لا وجود للجهاز المركزي فيه، أين تتركز كل قوى الإشراف على المحليات مثل ما هو الحال في فرنسا.

¹ - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، الإسكندرية، مصر، طبعة دون سنة، ص 511-512.

ج) يشرف على تسيير الشؤون المحلية مجالس محلية مشكلة بالانتخاب المباشر دون وجود لأعضاء معينين من طرف السلطة المركزية . وهذا ما يزيد من الاستقلالية المحلية على عكس النظام الفرنسي . ويعطي حرية صنع القرار في المجالس الإنجليزية¹ .

- نظام الإدارة المحلية في تركيا :

إن الإدارة المحلية هي المسائل التي أولها الدستور التركي بالاهتمام، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال المادة 127 منه، إذ أشارت أن الهيئات المحلية هي كيانات اعتبارية عامة تنشأ للوفاء بالاحتياجات المحلية للسكان في الأقاليم والمراكز والقرى، والتي تنتخب أجهزة صنع القرارات فيها من المواطنين، ويتم تنظيم تشكيل وواجبات وسلطات الإدارة المحلية عن طريق القانون وفقا لمبدأ الإدارة المحلية. وتتم الانتخابات المحلية كل خمس سنوات وفقا للمبادئ المنصوص عليها في المادة 67. غير أن الدستور التركي نص أيضا على أن للإدارة المركزية سلطة الرقابة الإدارية على الحكومات المحلية في إطار المبادئ والإجراءات التي يحددها القانون، وذلك بهدف ضمان تأدية الخدمات المحلية انسجاما مع مبدأ وحدة الإدارة، وضمان خدمة عامة محددة والمصلحة العامة والوفاء بالاحتياجات المحلية بطريقة مناسبة.

¹ - عبد الفتاح بوخمخ، المرجع السابق، ص ص 86-89،

المقاطع المقررة

- 1) المقطع الأول: التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية.
- 2) المقطع الثاني: المركزية واللامركزية وعلاقتها بالإدارة المحلية.
- 3) المقطع الثالث: الإدارة المحلية : المبادئ والمقومات.
- 4) المقطع الرابع: الإدارة المحلية: الإيديولوجية، العاملون فيها، عوامل نجاح الإدارة المركزية.
- 5) المقطع الخامس: نظام الإدارة المحلية في الجزائر.
- 6) المقطع السادس: أنظمة الإدارة المحلية في بعض الدول (دراسة مقارنة).

