

ارتبط التنظيم كظاهرة ادارية بظهور وتطور المجتمعات في ظل سعيها لتحقيق أهداف محددة، ذلك أنه من خلال التنظيم تتحدد المسارات الوظيفية تحديدا دقيقا، كونه يضم القواعد والأنظمة والعمليات الواجب الالتزام بها والعمل وفقها. أي أن جوهر أي عملية تنظيم اداري هو تقسيم العمل، وتحديد المسؤوليات والسلطات.

وفي اطار ممارسة سلطتها وأداء مهامها يعتمد التنظيم الإداري في الدولة على أسلوبين فنيين هما النظام المركزي واللامركزية الإدارية، وهذا التنظيم الاداري يعبر عن مجموع الأجهزة والوحدات الادارية التي تعبر عن الدولة. واختيار أي من الأسلوبين في الادارة والتسيير يختلف من دولة إلى أخرى نتيجة لتحكم مجموعة من العوامل المختلفة في ذلك.

ومنه يعد التنظيم الاداري المحلي هو تعبير عن أحد هذه الأساليب الادارية المرتبطة بنظام اللامركزية الإدارية بمفهومها الإقليمي، التي تفترض توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية وسلطات محلية مستقلة إداريا، تعرف بالإدارة المحلية، حيث تشير معظم الدراسات التي تناولت التنظيم الإداري إلى أن الإدارة المحلية هي شكل من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجب هذا التنظيم توزيع المهام الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة في أداء كثير من مهامها، لكن تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية، إذ تقوم بمهام مكمله لمهمة السلطة المركزية¹. في وضع السياسات واتخاذ القرارات المتعلقة بتقديم الخدمات والاشراف عليها. انطلاقا من أنه كلما كان مصدر الخدمات أقرب للسكان كانت النتائج أفضل في اشباع حاجيات الأفراد تحقيق رغباتهم. كما أن وجود هذه الادارة كان له دور كبير في التنمية والتطور الاقتصادي.

وقد شهدت بداية القرن العشرين اتساع كبير لتدخل الدولة في عديد القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والخدماتية التي كانت مقصورة على القطاع الخاص، وهذا الأمر أدى إلى تحول مهمة الدولة من حراسة (تقوم على شؤون الأمن والقضاء، والدفاع) إلى دولة متدخلة من خلال اشرافها على توفر الخدمات للسكان وتنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه والعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا الأمر أدى إلى زيادة حجم الأعباء المفروضة على السلطة المركزية وعدم قدرتها على مسايرة هذا

¹ -أماني خليل باخريه، الإدارة المحلية، الموقع الالكتروني <https://political-encyclopedia.org> نشر في: 2021-03-30

تاريخ الاطلاع: 5 اكتوبر 2022.

التطور الكمي لحجم هذه الخدمات وتلبية رغبات السكان فيها. وبالتالي حتم الأمر اللجوء إلى نظام الإدارة المحلية.

وعليه فنظام الإدارة المحلية هو رد فعل منطقي لعدة ظروف ودوافع سياسية واجتماعية وثقافية واقتصادية، مرتبطة بمحاولة تجسيد مبادئ الديمقراطية، وضرورات تحقيق التنمية، ومراعاة حاجيات السكان ذات الطابع الاجتماعي الاقتصادي والثقافي، والتي لا يمكن تحقيقها إلا في ظل وجود إدارة محلية متمتعة بنوع من الاستقلالية في العمل.

ومن حيث التطبيق يعرف العالم نوعين من النظم الادارية المحلية هما: النظام الفرنسي و النظام البريطاني رغم أن ظهور نظم الإدارة المحلية يعود إلى الحضارات القديمة، لكن التنظيم القانوني للإدارة المحلية لم يظهر إلا بعد قيام الدولة القومية الحديثة وخاصة بإنجلترا وفرنسا، حيث أدى ازدياد وظائف الدولة وتنوع أساليب الإدارة فيها إلى نقل بعض أعباء الإدارة المركزية إلى هيئات محلية منتخبة، وقد ساعد على هذا التوجه الأخذ المتزايد بأنظمة الحكم الديمقراطية والمشاركة الشعبية وتطور أنظمة الحكم الذاتي والمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية.¹

ويعتبر التنظيم الإداري للجماعات المحلية امتدادا إقليميا للهيكل الإداري والسياسية للإدارة المركزية في الدولة، وهناك اتجاه عالمي قوي نحو زيادة لامركزية المسؤوليات الوظيفية بنقلها من الحكومة المركزية إلى الجماعات المحلية². وبهذا لم يعد قيام التنظيم الإداري على أساس الأسلوب المركزي وحده في الدولة الحديثة يتناسب مع اتساع مجالات نشاط الدولة المعاصرة وازدياد وظائفها، لذا عهدت إدارة المصالح المحلية إلى هيئات محلية تشارك في تسييرها، والسمة المميزة لهذه الهيئات هو الإستقلال الإداري والمالي والطابع الديموقراطي.

وقد بدأ الاهتمام الأكاديمي في أواخر القرن التاسع عشر بدراسة أسس الإدارة المحلية ونظمها كفرع علمي من فروع القانون العام سواء عند دراسة القانون الدستوري للحكومات وأشكال الدول أو

¹ - بدران محمد محمد، الإدارة المحلية: دراسات في المفاهيم العلمية وحالات دراسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص.03.

² - تقرير مركز العمليات الانتقالية الدستورية تحت عنوان: حول اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نشرت بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014. الموقع الإلكتروني:

في دراسة التنظيم الإداري للدولة ولا سيما دراسة اللامركزية الإقليمية،¹ غير أن دراسة الإدارة المحلية تشكل علما مستقلا يتقاطع مع علمي القانون وعلم السياسة والإدارة وفي نفس الوقت يستقل عنهم بمفاهيمه وأسسها التي تطورت خاصة في العشريات الأخيرة من السنوات.

عرف نظام الإدارة المحلية اهتماما دراسيا كبيرا وتطورا مفاهيميا وعمليا في إطار التوجه نحو توسيع مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم الراشد وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية، وقد جاءت تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم لتؤكد على الأهمية العملية للتنظيم المحلي وتضع له أسس جديدة وفق شعارات "جعل الدولة أكثر قربا من الناس"، "التحول إلى المحليات"، "تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير"، لذلك تبرز أهمية دراسة أسس ومبادئ التنظيم الإداري المحلي من طبيعة التوجه الإداري المعاصر الذي يؤكد على ضرورة الاعتماد على اللامركزية والإدارة المحلية في تنمية وتطوير المجتمعات لقدرتها على تفعيل كافة الموارد المتاحة وتوظيفها بشكل فعال.²

وضمن السياق الأكاديمي لدراسة أسس تنظيم الإدارة المحلية، نجد أن قانون اللامركزية والإدارة المحلية يشكل نقطة تقاطع للتحويلات والتطورات الحالية للقانون الدستوري، الإداري والحريات العامة والأساسية. كما أنه على مستوى القانون الإداري فإن أهم مواضيعه التي تعرف تطورا وتحولا تتعلق أساسا بالرقابة الإدارية، ورقابة الشرعية على أعمال الجماعات المحلية، وأساليب تسيير المرفق العمومي المحلي، تدابير الضبط الإداري المحلي، وهي كلها لها علاقة باللامركزية وتطور مفهومها. و على مستوى مواضيع الحريات العامة والأساسية نجد أن الديمقراطية المحلية من أهم مواضيع دراسات الحريات الأساسية وحقوق الإنسان، وهي مواضيع تتعلق أساسا باللامركزية التي تشكل حجر زاوية لكل هذه التحويلات.³

ولقد أظهرت الجزائر كغيرها من الدول اهتماما كبيرا بتبني اللامركزية الإدارية ونظم الإدارة المحلية لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وترسيخ مبادئ الديمقراطية، وصدرت في

¹ _ بدران محمد محمد، المرجع السابق، ص.03.

² _ طاشمة بومدين، (الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر)، ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول التحويلات السياسية واشكالية التنمية، الشلف 16-17 ديسمبر 2008، ص.01-02، متوفر على الموقع الإلكتروني : www.univ-chlef.dz/uhbc/seminaires.../com_dic_2008_29.pdf تاريخ الاطلاع: (23-09-2010).

³ _AUBIN Emmanuel, ROCHE Catherine, **droit de la nouvelle décentralisation**, gualino éditeur, paris, 2005, p.21.

هذا الشأن العديد من النصوص القانونية أهمها قانوني البلدية والولاية والتي عرفت تطورات هامة على صعيد تنظيم الادارة المحلية ، إلا أن هناك العديد من الصعوبات والمشكلات التي ما تزال تعاني منها الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بمحدودية تمويلها، والرقابة المركزية المفروضة على أعمالها وأشخاصها وهيئاتها، وتفشي ظواهر الفساد وسوء التسيير في أحيان أخرى.

وعليه يندرج الغرض الأساسي من محاضرات مبادئ التنظيم الإداري المحلي المتضمنة في هذا الكتاب ضمن هذا السياق الأكاديمي والعملي، حيث نهدف إلى تعميق معارف الطالب في نظرية التنظيم الإداري والتحكم المعرفي الأكاديمي في الأسس الفقهية لتنظيم الجماعات المحلية بتوضيح مفهوم الإدارة المحلية ومبادئها ومقومات نجاحها، وكذا متابعة التطورات المفاهيمية التي طرأت على مبادئ التنظيم المحلي، لكن دون الغوص في تفاصيل تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر واختصاصاتها، والإكتفاء فقط بعرض المبادئ الكبرى كلما دعت الحاجة لذلك.

المحور الأول: مفاهيم التنظيم الإداري المحلي

أولا/ التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي

ثانيا/ التنظيم الإداري المحلي ومفاهيم المركزية واللامركزية وعدم التركيز

ثالثا/ أسباب ومبررات نشأة وتطور أساليب التنظيم الإداري المحلي

المحور الثاني: تطور أسس التنظيم الإداري المحلي

أولا/ المقومات الرئيسية لنظم الإدارة المحلية

ثانيا/ الاتجاهات الحديثة لتطوير أساليب التنظيم الإداري المحلي

المحور الأول: مفهوم التنظيم الإداري المحلي

ترجع بذور ظهور نظام الحكم المحلي إلى أقدم العصور، فقد نشأت القرى والمدن قبل أن تنشئ الدولة المركزية، حيث كان التنظيم السياسي والاجتماعي للشعوب القديمة قبل ظهور الدولة بمفهومها الدستوري الحديث يستمد أسسه من الطابع المحلي، وتميزت التجمعات البشرية الأولى بسيادة سلطة شيخ القبيلة والتنظيمات التي تضعها تلك القبيلة من مجالس استشارية وغيرها، وهو شكل مصغر للحكومة والبذور الأولى للمجالس البلدية والقروية بعد ظهور الدولة القومية الحديثة.¹ لذلك يعد الحكم المحلي الأصل الذي استلهمت منه الدولة الوطنية أساس وجودها وحدود وظيفتها.² وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح من الضروري توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين، فتنوعت أساليب التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية وعدم التركيز. ويعتبر التنظيم الإداري المحلي امتدادا إقليميا للهياكل الإدارية والسياسية للإدارة المركزية في الدولة، وهناك اتجاه عالمي قوي نحو زيادة لامركزية المسؤوليات الوظيفية بنقلها من الحكومة المركزية إلى الجماعات المحلية.³ ووفق هذا السياق نتناول في هذا المحور بحث العناصر التالية:

أولا/ تعريف التنظيم الإداري المحلي (الإدارة المحلية)

التنظيم الإداري المحلي أو ما يعرف بالإدارة المحلية هو أحد مكونات السلطة التنفيذية، وهو تعبير عن الشكل الذي أخذه نظام اللامركزية الإقليمية، حيث بمقتضى هذا التنظيم الإداري المحلي للدولة تمارس الوحدات المحلية مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات الإدارية تحقيقا لمتطلبات ساكنة هذه الوحدة الإدارية، لكن تحت رقابة السلطة المركزية. ذلك أن اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) هي أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية.⁴

¹ _ الطعامنة محمد محمود، نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان، الأردن، 2003، ص.4.

² _ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، "اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية دراسة تحليلية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 52/14، بغداد، 2008، ص.24.

³ _ تقرير مركز العمليات الانتقالية الدستورية، المرجع السابق.

⁴ _ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.6.

وقد قدم الفقه القانوني عديد التعريفات للادارة المحلية، عبرت عن وجهات نظرهم لها، ولم تخلو هذه التعريفات من تأثرها بالأفكار السياسية والقانونية السائدة في الدولة التي ينتمي إليها كل باحث، بالإضافة إلى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ في ظلها النظام الإداري من جهة، وإلى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين وفقهاء القانون حول العناصر المكونة لها، والأهمية النسبية التي يخضعها المشرع على أي عنصر من هذه العناصر من جهة أخرى.

حيث عرفها الكاتب البريطاني MODIE Graeme على أنها " مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ، يكون مسؤولا سياسيا أمام جمهور الناخبين المحليين ويكون مكتملا لأجهزة الدولة"¹. أو هي كما جاء في تعريف George Balai على أنها " أي منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة ، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومية معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية فعلية لجني جزء على الأقل من إيراداتها"². وعرفها الفقيه الفرنسي André de Laubadér بقوله " هي أن تضطلع وحدة محلية بإدارة نفسها بنفسها، وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"³.

وعرفها بعض الفقه العربي بقوله " نظام الادارة المحلية هو عبارة عن مناطق جغرافية معينة، ذات استقلال مالي وإداري تتمتع بالشخصية المعنوية، وتقدم الخدمات العامة، ويقوم على دارتها مجلس محليا إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بين الانتخاب والتعيين، وتمارس اختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها تحت رقابة السلطة المركزية بموجب القانون"⁴. وعرفها الأستاذ مصطفى أبو زيد فهمي " الادارة المحلية بعض سلطات الادارة المركزية موزعة على المحليات"⁵.

ومما جاء في تعريف الأمم المتحدة الإدارة المحلية على أنها: " مجموعة الأجهزة المحلية فنية وتنفيذية، أيا كانت صورتها أو على اختلاف مستوياتها الموجودة في إطار الدولة، وفي مستوى أدنى عن

¹ _ إبراهيم منير شلبي ، المرفق المحلي دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الفكر العربي، 1977، ص 15. نقلا عن، MODIE Graeme, the GOV of Great Britain Methuen, 1995. P. 153.

² _ مقداد لخميسي " آليات تطوير الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد الجديد، مجلد 02 العدد 15، 2016، ص 190.

³ _ إبراهيم منير شلبي، المرجع السابق، ص 18.

⁴ _ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 21.

⁵ _ تعريف أورده إبراهيم منير شلبي، المرجع السابق، ص 20.

الحكومة المركزية القومية في الدولة الموحدة، وأدنى من حكومة الولاية في الدولة الفدرالية. وتتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه، وسلطة منتخبة كلها أو معظمها، وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض في الاختصاصات المخولة لها بموجب أحكام الدستور أو القوانين¹.

فالإدارة المحلية إذا هي أن يعهد بجزء من وظيفة الدولة الإدارية إلى هيئات محلية مستقلة مشكلة من أعضاء منتخبين لإدارة مرافقهم المحلية تحت إشراف السلطة المركزية². أو هي أسلوب إداري يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية ذات مفهوم محلي، يشرف على إدارة كل منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، وتستقل بموارد ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون. وعليه من كل ما سبق نخلص إلى أن الإدارة المحلية هي أحد أساليب التنظيم الإداري التي تقوم على أساس توزيع للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية متخصصة على مستوى إقليمي لتمارس الاختصاصات والمهام التي منحها لها القانون، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية. وهذه الإدارة تقوم على مجموعة من العناصر هي:

- تمتع الوحدات الادارية بالشخصية القانونية والاستقلال الاداري والمالي.
- وجود مجالس محلية منتخبة من قبل سكان الوحدة الإدارية المحلية.
- اشراف السلطة المركزية ومراقبتها لعمل الإدارة المحلية بما يتوافق مع ما هو محدد لها قانونا لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة .

ثانيا/ التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي

ينطوي كل تنظيم اجتماعي على وجود سلطة ذات أوامر ونواه ملزمة للأفراد، وتعد السلطة سمة من سمات المجتمع الإنساني³، وكانت أبرز التنظيمات الاجتماعية التي عرفتها الحضارات القديمة قبل ظهور الدولة الحديثة تستمد أساس السلطة السياسية فيها من فكرة الحكم المحلي ولكن كأساس

¹ _ تعريف أورده: شهوب مسعود، أسس الادارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 32

² _ إبراهيم منير شلبي، المرجع السابق، ص 21.

³ _ الشيخ سعدي، " التنظيم الإداري المحلي: مفهومه، عناصر قيامه ومبررات تبنيه"، المجلة الإلكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، الموقع الإلكتروني: www.droitplus.ma/index.php?option=com تاريخ الاطلاع: (22-09-2016).

سياسي وليس إداري فقط، حيث كان الطابع المحلي هو الذي يمد هذه الأشكال بمصدر السلطة السياسية، وأهم هذه التنظيمات هي: التنظيمات القبلية، الحكومات الإقليمية، الإمبراطوريات ونظام الإقطاع، نظام الدولة الحديثة.

01/ التنظيمات القبلية والعشائرية كأصل لنشأة الحضارات القديمة

كانت القبيلة أول صورة للنظام الاجتماعي الدائم وأقدم أشكال النظم السياسية التي عرفتها البشرية، وتتشكل القبيلة من جماعة من الأسر ترتبط بأواصر القربى، وتشغل منطقة جغرافية ولها عادات وتقاليدها واهتمام مشترك وتحكمها قوانين معينة، وتتمركز القبائل حول المدن والقرى وتقيم أساس سلطاتها على رابطة الدم غالباً أو الجوار الجغرافي أو المصالح الاقتصادية المشتركة وكذا قوة القبيلة والقدرة على رد العدوان والتعاون على ذلك، وتشكل القبيلة كياناً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً وإدارياً متكاملًا¹.

وتتشكل العشيرة عند اتحاد عدة قبائل تحت رئيس واحد، فالعشيرة هي الخطوة الثانية نحو تكوين الدولة؛ لكن التطور في هذه السبيل كان بطيئاً إذ كان كثير من الجماعات بغير رؤساء وجماعات أخرى كثيرة لن تقبل نظام الرئاسة عليها من دون رئيس القبيلة إلا في وقت الحرب، فلا تكون الحكومة القائمة عليها سوى ما يشير به رؤساء الأسر في العشيرة ولم يسمح قط بقيام السلطة جزافاً². ويمكن تقديم عديد الأمثلة على الحكومات القبلية التي كانت نوع من الحكم المحلي:

- حكومات المدن المصرية القديمة قبل أن يوحدھا الملك " مينا " في إمبراطورية واحدة: سكن المصريون القدامى على شكل قبائل وقد انقسم الأهلون المقيمون على شاطئ النهر أقساماً ينتسب سكان كل قسم منها إلى أصل واحد ولهم شعار واحد، ويخضعون لرئيس واحد، ويعبدون إلهاً واحد بمراسم وطقوس واحدة، وقد عرفت هذه التجمعات أشكالاً بسيطة من المجالس المحلية أهمها

¹ _ دل دايريل ديورانت، قصة الحضارة، نشأة الحضارة: الجزء الأول من المجلد الأول، ترجمة زكي نجيب محمود، دار الجيل للنشر والطبع والتوزيع بالتعاون مع المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، بيروت، لبنان، 1988، ص.40.

² _ المرجع نفسه، ص.40.

مجالس العشرة العظام الذين كانوا ينتخبون ويرأسهم حاكم المدينة لإدارة شؤون المدينة والمنطقة المحلية.¹

- الهند أيضاً عرفت نظام المجالس المحلية: كان الهنود من قبائل "إراكو" و "دلاوير" لا يعترفوا بالقوانين أو الضوابط خارج نطاق النظام الطبيعي الذي تقضي به الأسرة أو العشيرة، وقدر عرفت قبيلة هنود "أوماها" مجلس محلي يدعى "مجلس السبعة" وهو يتشكل من سبعة أعضاء يكلفون بالتشاور في المسائل المحلية حتى يصلوا إلى إجماع في الرأي حولها.²

- نظام المدينة في بلاد الإغريق: كانت المدينة تتمتع باكتفاء ذاتي وتكون وحدة سياسية مستقلة، وتتكون المدينة من عدد من القبائل، حيث تشكل الأخيرة الوحدة الأساسية التي يقوم عليها النظام الاجتماعي والسياسي.³

02/ بروز الحكومات الإقليمية كبديل للتنظيمات القبلية

يقتضي قيام الدولة تغيراً في مبدأ التنظيم الاجتماعي، فيكون الحكم لمن يملك القوة والسلطة وليس على أساس القرى والعلاقات العائلية كما كانت القاعدة السائدة في المجتمعات البدائية.⁴ وقد ظهرت فكرة الحكومات الإقليمية نتيجة اتحاد الكيانات المحلية الصغيرة، إما بشكل طوعي أو بشكل استبدادي عن طريق القوة والقهر، وقد اتخذت الحكومات الإقليمية في بداية نشأتها شكل الملكيات المركزية التي بسطت سلطاتها على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور نظام الحكم بعد ذلك إلى حكم الإشراف والأرستقراطية ثم إلى الديمقراطية أو حكم العامة.⁵

ويمكن أن نضرب مثلاً على توحيد الكيانات المحلية الصغيرة واندماجها بما حدث في الحضارة المصرية، حيث ظلت بدأت الكيانات المحلية (القبائل) التي كانت متناثرة على ضفاف نهر تتجمع شيئاً فشيئاً ويزداد اعتمادها على بعضها البعض بسبب التجارة النامية وتكاليف الحرب المتزايدة حتى

¹ _ صفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المرجع السابق، ص.14.

² _ دل دايريل ديورانت، المرجع السابق، ص.40 وما بعدها.

³ _ بدران محمد محمد، المرجع السابق ص.08.

⁴ _ دل دايريل ديورانت، المرجع نفسه، ص.44 وما بعدها.

⁵ _ بدران محمد محمد، المرجع نفسه، ص.09.

تكونت منها مملكتان.¹ وبعد أن تشكلت المملكتين استقرت الأولى في الشمال، وهي مصر السفلى أو ما عرف بالوجه البحري والثانية بالجنوب وهي مصر العليا أو الوجه القبلي، ويرجع الفضل إلى الملك نارمر وهو أحد ملوك دولة الجنوب المعروف باسم مينا أول ملوك الأسر المصرية في توحيد مملكة الشمال ومملكة الجنوب، وقد أخذ من طيبة أول عاصمة لمصر سنة 3200 قبل الميلاد.² كما نشأت مصر السفلى بنفس الشكل ومررت بنفس مراحل جارتها العليا.³

وعرفت بلاد ما بين النهرين في عهد حمورابي نظام الإدارة المحلية التي تولهاها حكام الأقاليم تحت رقابة الملك، ويقوم هؤلاء بدفع الضرائب إلى الموظفين المركزيين، لكن من أجل منع حكام الأقاليم من التعسف في حق رعاياهم أنشئ نظام التفتيش، حيث بأمر من الملك يمر المفتشون باستمرار بالأقاليم للتحقق من شكاوى المتضررين.⁴ كما يمكن تقديم مثال آخر عن توحيد القبائل في شكل حكومات إقليمية بتوحد الشعب الإغريقي بفضل الثقافة الوطنية المشكلة من قصائد الإلياذة والأوديسة المسجلتان لانتصارات الإغريق على مدينة طروادة مدينة بالأناضول التركية.⁵ ورغم انتقال نظام الحكم من مفهومه القبلي الضيق إلى مفهومه الإقليمي الأوسع إلا أن حكام الأقاليم الجدد لم يلجئوا إلى المركزية المفرطة لإدارة شئون الكيانات الإقليمية الجديدة، بل تركوا هامش من الاستقلالية للمدن والقرى في إدارة شؤونهم وتطبيق نظمهم التقليدية مع خضوعهم لسلطة الحكومة الإقليمية.⁶

فقد قسمت مصر في العهد الفرعوني إلى 42 إقليم بحيث يحافظ التقسيم على التركيب القبلي والعشائري الذي كان سائدا في مصر قبل توحيدها في 3200 قبل الميلاد قبل عصر الأسر،⁷ وكان على رأس كل إقليم حاكم يعينه الفرعون ويخضع لسلطاته، وكل إقليم ينقسم إلى مراكز ويضم كل مركز عدد من المدن والقرى، وهذه الوحدات الإقليمية تخضع لحاكم الإقليم وفقا للتدرج الإداري، مع

¹ _ دل دايريل ديورانت، المرجع نفسه، ص.66.

² _ فاضلي إدريس، المدخل إلى تاريخ النظم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص.93.

³ _ عكاشة محمد عبد العال، المجذوب طارق، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004، ص.43.

⁴ _ فركوس دليلا، الوجيز في تاريخ النظم، دار الرغائب، الجزائر، 1999، ص.42.

⁵ _ أبرياش أرزقي العربي، مختصر النظم القانونية والاجتماعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص.98.

⁶ _ بدران محمد محمد، المرجع السابق، ص.09.

⁷ _ عكاشة محمد عبد العال، المجذوب طارق، المرجع السابق، ص.86.

الإشارة إلى أن بعض الأقاليم والمدن كان لها وضع إداري خاص كمدينة بوزيريس ومحافظات الحدود ومدينة نخن ومدينة بي.¹

03/ توسع الحكومات الإقليمية وتكون الإمبراطوريات

توسعت الإشارة إلى أن الحكومات الإقليمية أكثر فأكثر وتكونت منها الإمبراطوريات سواء في التاريخ القديم أو الوسيط،² وبانتقال نظم الحكم من الحكومات الإقليمية إلى الإمبراطوريات الواسعة ظل التزاوج قائماً بين المركزية واللامركزية، وبعد ذلك كان نظام الحكم يتجه نحو المركزية المفرطة بصورة أوضح،³ فمثلاً تدهورت الإمبراطورية الرومانية بسبب الاتساع والمركزية الشديدة التي كانت تعاني منها في تسير شؤونها في عهد الإمبراطورية السفلى وكان ذلك من أسباب انقسامها إلى شرقية وغربية (284 ميلادي إلى غاية 395 ميلادي).⁴

04/ نظام الإقطاعيات وتقوية فكرة الحكومة المحلية من جديد

قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإمبراطوريات بعد انفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسيط على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة، ودخول الإمبراطوريات مراحل شيخوختها، حيث ساد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة كنظم بديلة للإمبراطوريات، وقد كان هذا النظام بطبيعته نظام محلي قائم على الولاء الإقليمي وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعي إقليم مستقل وإدارة مستقلة.⁵

وقد عرفت الحضارة المصرية الفرعونية القديمة نظام الإقطاعيات، فكانت كل إقطاعية تمثل وحدة ترابية مستقلة عن العاصمة ومغلقة اقتصادياً على نفسها بسبب العمل بنظام توارث المناصب

¹ _ أورهون محمد طاهر، تاريخ النظم، مطبوعات جامعة الجزائر، 2007، ص.88.

² _ يقسم المؤرخون العصور التاريخية إلى العصور التالية:

* العصر القديم 3200 قبل الميلاد إلى 476 ميلادي.

* العصر الوسيط 476 ميلادي إلى غاية 1453 ميلادي.

* العصر الحديث 1453 ميلادي إلى غاية 1789 ميلادي.

* الفترة المعاصرة من 1789 ميلادي إلى يومنا هذا.

³ _ بدران محمد محمد، المرجع السابق، ص.10-09.

⁴ _ علي محمد جعفر، تاريخ القوانين، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1999، ص.118.

⁵ _ بدران محمد محمد، المرجع نفسه، ص.10-09.

الإدارية في الحكم، وكان الإقطاعي هو الحاكم على مقاطعته وهو الأمر الناهي بها، وفي ظل هذا النظام يبقى الفرعون يسود ولا يحكم، لأن السلطة تخرج عن يده في المقاطعات على المستوى المحلي والإقليمي.¹

كما عرفت أوروبا في العصور الوسطى نظام الإقطاعيات بشكل كبير وقد استمر تقريبا من القرن التاسع الميلادي حتى بعد القرن الرابع عشر الميلادي.

05/ الدولة القومية والتنظيم القانوني للإدارة المحلية

ترجع جذور قيام الدولة القومية إلى الدولتين البريطانية والفرنسية التي انتشرت في الفترة المعاصرة إنطلاقاً من الثورة الفرنسية 1789 ميلادي كوريث لكل من الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية في أوروبا، حيث استمرت الكيانات المستقلة طوال القرون الوسطى إلى غاية بروز الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية وقد كانت أكبر حجماً وأكثر قوة ولكن أقل مساحة من الإمبراطوريات القديمة.²

ويرجع الفضل في نشوء الدولة القومية في الفترة المعاصرة إلى كثير من العوامل مثل:³

- قيام الحروب المستمرة بين الولايات المتجاورة، مما ساعد على ظهور وتطور الشعور بالانتماء بين مجموعات من الناس في مواجهة أعدائهم وتضامنهم في رد العدوان.
- بروز عديد القادة الذين جمعوا مواطنهم حول رمز موحد للإقليم والتطور الذي حدث في وسائل المواصلات حول رمز موحد للإقليم.

ومن الملاحظ أن الدولة القومية اتخذت من المركزية السياسية والإدارية طابعاً لها، بهدف توحيد العناصر الإقليمية أو البشرية المكونة لها، والحفاظ على وحدة الدولة وتجانسها خاصة وأن وظائف الدولة وأدوارها كانت فيها قليلة.⁴ لكن ومع تطور وظائف الدولة ظهرت اللامركزية وعدم التركيز الإداري كأساليب تنظيم إدارية وسياسية في بعض الأحيان، وقد تميزت الدول المعاصرة باعترافها

¹ _ أبرباش أرزقي العربي، مختصر النظم القانونية والاجتماعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص.66.

² _ بدران محمد محمد، المرجع السابق، ص.10.

³ _ المرجع نفسه، ص.11.

⁴ _ المرجع نفسه، ص.11.

لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة وهذا يهدف مساعدة الدولة في أداء مهامها، مع بقاء نظام المركزية الإدارية يطبق ويمتج مع النظام اللامركزي.¹ وقد برزت صور متعددة للامركزية السياسية والإدارية وكذا عدم التركيز الإداري، ويمكن اختصارها في ثلاثة صور:²

- اللاوزارية: ظهرت اللاوزارية من أجل الحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة، فقد وجد في فرنسا قبل الثورة حكام الأقاليم الفرنسية والذين كانوا شبه مستقلين، وبعد قيام الثورة ومن أجل ضمان ولائهم من الحكومة المركزية تم استبدالهم بموظفين مركزيين يتقاضون رواتبهم من خزانة الدولة وهو ما أنشأ فكرة اللاوزارية باعتبارها نظام يخفف الأعباء عن الحكومة المركزية.³ فكانت فرنسا أول من شرع تلك الإدارة اللامركزية منذ جيل الثورات الكبرى، وانتشرت بعد ذلك في أوروبا، آسيا، إفريقيا، أمريكا اللاتينية.⁴

- الفيدرالية: تعد الفيدرالية بمفهومها المعاصر اختراع أمريكي، إذ تعود أصولها إلى تأسيس الولايات المتحدة الأمريكية عام 1789 ميلادي، حيث نشأت لتجسد رغبة الولايات الأمريكية في الوحدة مع بقاء مظاهر الاستقلال الذاتي بين الولايات، وتعتبر الفيدرالية شكلاً متقدماً من أشكال الحكم الذاتي، مع فارق أن نظام الحكم الذاتي عادة ما يمنح لبعض أقاليم الدولة التي تتمتع بانتماءات مغايرة تميزها عن بقية أقاليم الدولة الأخرى، من الناحية العرقية أو الدينية أو اللغوية أو الجغرافية وغيرها، لكن النظام الفيدرالي يعمم نظام الحكم الذاتي على جميع أقاليم الدولة ويتعامل معها كولايات مستقلة، مع استثناء لبعض المناطق المركزية كالعواصم وغيرها التي تعد مناطق تابعة للحكومة الفيدرالية.⁵

¹ _ بوضياف عمار، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا: مقياس القانون الإداري، الأكاديمية العربية، الدانمارك، السنة الجامعية 2009-2010.

² _ بدران محمد محمد، المرجع السابق، ص. 11-12.

³ _ المبيضين صفوان، الطروانة حسين، عبد الهادي توفيق، المرجع السابق، ص. 18.

⁴ _ معوي وفاء، "الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، الجزائر، 2010، ص. 13.

⁵ _ أبو الغيث عبد الله، هل هناك فرق بين الدولة الاتحادية والدولة الفيدرالية؟، صحيفة يمن برس، 20 أبريل 2013، الموقع الإلكتروني: <https://yemen-press.net/article6492.html>، تاريخ الاطلاع، (2021-04-17)

- الحكم المحلي: يرجع تاريخه التشريعي إلى القرن التاسع عشر، ففي إنجلترا وهي مهد نظام الحكم المحلي لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1832 ميلادي، تاريخ صدور أول تشريع (قانون الإصلاح عام).

أما في فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية على أساس تمثيلي إلا في عام 1833 ميلادي ولم تعط تلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884 ميلادي¹ وقد سبق الحكم المحلي في إنجلترا الحكم المركزي، فالمقاطعات الإنجليزية بقيت بعد انضمامها للوحدة المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القديمة، أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بوضع أجهزة الحكم المحلي وتولت الإشراف عليها، ومن هنا نشأ الفرق في نشأة الحكم المحلي في كل من فرنسا وإنجلترا، وقد ظل لهذا الأثر التاريخي تأثير على مفهوم الحكم المحلي في كل من النظامين الإنجليزي والفرنسي، ولا سيما على مستوى توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والجماعات الحلية إلا أن كلاهما قد أثر تأثيراً كبيراً على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم المحلي في العالم.²

فنظام الحكم المحلي (الجماعات المحلية) أساس طبيعي للدولة وهي خلفية بنائها السياسي رغم أنها تشكل القاعدة الأدنى في التنظيم الإداري، فوجودها يفسر التنوع العميق بين البشر داخل شعب الدولة الواحدة وهو ما يضمن التصالح بين التنوع والوحدة، فالاعتراف لها بالوجود القانوني هو نوع من الاتحاد دون توحيد، فهي تمثل الرغبة في الانفصال والاحتفاظ بالأصالة وفي نفس الوقت تشكل نظاماً للتعاون، وكل هذا يفسر اعتراف الدولة لهذه الجماعات بنوع من الاستقلالية في قدر معين ووفقاً لقواعد مفروضة بموجب نظامها القانوني.³

وترجع البنية الأساسية للتنظيم المحلي بالجزائر إلى عهود التنظيم القبلي والقروي، مروراً بالعهد العثماني الذي دام 03 قرون، أين كان النظام الإداري والسياسي قائم على المركزية وعلى الحكم

¹ _ بدران محمد محمد، المرجع السابق، ص.12

² _ معوي وفاء، المرجع السابق، ص.13.

³ _ محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية: دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2012، ص.06.

العسكري مع إقصاء الجزائريين من السلطة، حيث أديرت البلاد بواسطة الأجهزة الإدارية العثمانية مثل الداى الذي يحوز كل السلطات المدنية والعسكرية.¹

ثالثاً/ التنظيم الإداري المحلي ومفاهيم المركزية واللامركزية

يتخذ التنظيم الإداري في أي دولة كما هو معروف أحد الأسلوبين الفنيين هما: المركزية واللامركزية الإدارية واعتماد أي منهما يعود إلى عدة عوامل أهمها العوامل السياسية وفي كلا الأسلوبين يمارس رئيس الوحدة الإدارية المحلية دورا بارزا ومهما في قيادة النشاط الإداري. حيث تلجأ الدولة عادة إلى تبني المركزية الإدارية في مطلع نشأتها. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضماناً لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.² ووفق هذا السياق نتناول في هذا الفصل بحث العناصر التالية:

01/ المركزية الإدارية

02/ اللامركزية الإدارية

03/ صور التنظيم الإداري المحلي

01/ المركزية الإدارية

المركزية الإدارية هي أحد الأساليب الإدارية الفنية التي وظفتها الدولة في الحكم والإدارة في بداية نشأتها، سعيًا من السلطة لضمان قوة الدولة وتأمينها من الأخطار التي تهددها، وتوحيد الفكر الإداري فيها. ورغم التطور الذي شهدته الدولة فيما يتعلق بالإدارة من خلال اللجوء إلى استخدام أساليب أخرى نتيجة توسع مهامها وتشعبها إلا أن هذا الأسلوب ما يزال يعرف تطبيقاً له في جوانب كثيرة نتيجة محاسنه.

¹ _ ولد الهيناوي يحي، "نظام البلديات في الدول المغربية"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص.11.

² _ الطعمانة محمد محمود، المرجع السابق، 2003، ص.4.

أ/ تعريف المركزية الإدارية

تقوم المركزية الادارية في مفهومها العام على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة ، أي يكون كل نشاط في الدولة مركزيا وتكون سلطة الفصل النهائي فيه من خلال إختصاص فرد أو هيئة مركزية¹. حيث تعرف المركزية الإدارية على أنها توحيد النشاط الإداري في الدولة، وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية في العاصمة المركزية وفروعها الإدارية الإقليمية، بحيث تمارس كافة مظاهر الوظيفة بأسلوب نمطي موحد ومتجانس في جميع وحدات الجهاز الإداري العام وقطاعاته المختلفة في العاصمة المركزية وفي فروعها في أقاليم الدولة، وتتركز صلاحية التقرير والبت النهائي في أي شأن يخص الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية.

أو بعبارة أخرى يقصد بالمركزية الإدارية توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية المركزية في العاصمة، مع أنه لا تستلزم المركزية الإدارية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، حيث يوجد فروع لهذه السلطة، لكن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها بالسلطة الرئاسية. أي أن تركيز السلطة لا يعني عدم تقسيم أرض الدولة إلى وحدات إدارية على أسس اجتماعية أو جغرافية أو اجتماعية... الخ، انطلاقا من استحالة تصور قيام الدولة بتسيير كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا بد من ضرورة توزيع العمل على إدارتها المختلفة ، لكن مع بقاء هذه الأقسام أو الوحدات الإدارية تحت إشراف ورقابة كاملة للسلطة المركزية².

وعليه فمضمون المركزية الإدارية يشير دائما إلى حصر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطة المركزية، التي تباشر جميع الصلاحيات بنفسها عن طريق ممثلها في العاصمة "الوزراء" دون مشاركة سلطات أخرى ، مع وجود علاقة تبعية رئاسية بين أعضاء السلطة المركزية . لأن هذه التبعية هي في الأخير من يحقق انحصار الوظيفة الإدارية في يد سلطة مركزية واحدة³.

¹ _ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2013، ص 24.

² _ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 13.

³ _ صفوان المبيضين، وآخرون، المرجع السابق ص 25-26.

ب/ أركان المركزية الإدارية

يقوم نظام المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

• تركيز الوظيفة الإدارية للدولة بيد الإدارة المركزية

تمارس السلطة التنفيذية المركزية الوظيفة الإدارية وتتركز في يد وزاراتها ومؤسساتها المركزية الموجودة في العاصمة، وتعاونها الهيئات التابعة لها في الأقاليم التي هي تحت إشرافها ورقابتها. ويشمل نشاطها كل إقليم الدولة، وجميع المرافق العامة الوطنية والمحلية، لا محل لوجود مجالس منتخبة تشرف على المرافق العامة المحلية، فإذا كان هناك موظفون في الأقاليم فهم يتبعون للسلطة المركزية.

• التدرج الهرمي

تنبني المركزية الإدارية على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري، والذي معناه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، حيث تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير. وتبرز الدرجات نظام التسلسل الإداري وعلاقة التبعية والسلطة الرئاسية، حيث يكون للسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً، ويكون مجال الطاعة في النظام المركزي بدرجة كبيرة، وللرئيس مباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً.

• السلطة الرئاسية

تعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية، وتتقرر بدون نص وبشكل طبيعي (وحدة العمل وفعاليتها واستمراريتها)، لكن ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه. ويتمتع الرئيس الإداري بمجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والبعض الآخر يتعلق بأعماله، وقد يحل محل المرؤوس.

✓ سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه

يتمتع الرئيس الإداري بسلطة التنظيم الداخلي للمرفق الذي يرأسه، فيقوم بتعيين الموظفين ويحدد الوظائف التي يلحقون بها، وتوزيع العمل فيما بين الموظفين، أو نقلهم من مصلحة إلى أخرى أو

وترقيتهم وإيقاع العقوبات التأديبية عليهم، وقد تصل إلى حد عزلهم أو حرمانهم من حقوقهم الوظيفية، في حدود ما يسمح به القانون.

ويلتزم المرؤوس بطاعة الرئيس الإداري له، لكن لا يعني هذا إهدار كرامة هذا المرؤوس أو منعه من إبداء رأيه أو التصرف في حدود القانون، فللمرؤوس أن يناقش رئيسه فيما يصدر إليه من أوامر مما يتصل بعمله، وتقديم اقتراحاته في صالح العمل في حدود اللياقة وعلاقة الاحترام المتبادل. كما أن واجب الطاعة لا يمنع المرؤوس في استخدام حقه في الإبلاغ عن المخالفات التي يكون على علم بها ولو كانت تمس برئيسه في العمل، بشرط الاحترام الواجب عليه تجاه رئيسه، وألا يكون قصد التبليغ الكيد والإضرار بشخصه.

وأن واجب طاعة الرئيس مقيد بمبدأ لا طاعة فيما هو غير مشروع ومخالف للقانون، فلا يمكن للرئيس أن يطلب من مرؤوسيه ارتكاب جريمة، ولا يمكن للمرؤوسين أن ينفذوا تلك الأوامر، بل يمتنعوا عن التنفيذ وإلا خضعوا للمساءلة الجنائية، فمثلا تناول قانون 13 يوليوز 1972 لاسيما الفصل 15 للوظيفة العمومية العسكرية هذه المسألة وقرر عدم امكانية طاعة الاوامر التي تتعارض مع القوانين والأعراف الحربية والمواثيق الدولية أو التي بطبيعتها تشكل جنحا أو جنائيات".

أما عن موقف المشرع الجزائري عن فكرة حدود إلزام المرؤوس بطاعة الرئيس الإداري له، فقد نصت المادة 129 من القانون المدني المعدل بموجب القانون 10-05 على " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، كما نصت المادة 47 من الأمر 03-06 " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه"، ونصت المادة 180 من الأمر 03-06 " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:, رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.....".

ومن خلال هذه النصوص نلاحظ أن موقف المشرع الجزائري يبقى غامض ومحتمل للتأويلات، لكن يمكن تأويل موقفه وفق ما حدده الفقه و موقف القضاء الإداري الفرنسي حيث إذا لم تكن

المخالفة المرتكبة تشكل جريمة، فإن المرؤوس لا يعفى نفسه من المسؤولية الإدارية إلا إذا توافرت شروط:

- ألا تصل المخالفة إلى حد الخطأ الجسيم وعدم المشروعية الظاهرة المضرة بالمصلحة العامة.
- أن يكون أمر الرئيس من اختصاصه ويدخل في اختصاص المرؤوس.
- أن يكون أمر الرئيس قد صدر للمرؤوس كتابة.
- أن يعترض الموظف المرؤوس على الأمر كتابة يوضح فيه وجه المخالفة.
- إصرار الرئيس على قيام المرؤوس بتنفيذ أمره، ويجب أن يصدر هذا الأمر كتابة حتى لا يستطيع التنصل منه.

✓ سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه

يتمتع الرئيس بسلطة توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات المصلحية والإرشادات الشفهية والكتابية، وللرئيس حق الإذن المسبق للقيام بالعمل أو التصريح بذلك فلا يمكن للمرؤوس القيام بالعمل إلا بعد أن يحصل على إذن من الرئيس الإداري. كما للرئيس حق رقابة أعمال المرؤوس، إجازتها أو تعديلها أو استبدالها أو إلغاؤها، وكذا الحل محل المرؤوس، ويتخذ الأعمال بدلاً عنه، دون حاجة إلى نص.

لكن إذا خول المشرع المرؤوس سلطة معينة دون معقب عليها من رئيسه، فلا يكون للرئيس في هذه الحالة أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ القرار أو أن يعدل فيه أو يعقب عليه طالما أن القانون يمنعه من ذلك.

ج/ صور المركزية الإدارية وتطبيقاتها

يمارس الوزير اختصاصاته في جميع مرافق وزارته بنفسه منفرداً وهي صورة المركزية الإدارية المتشددة أو التركيز الإداري، ويمكن أن يستعين الوزير في اختصاصاته بموظفي وزارته في الوحدات الإدارية وهي صورة المركزية الإدارية المعتدلة أو عدم التركيز الإداري.

- التركيز الإداري "المركزية المطلقة" (الوزارية)

تشكل الصورة البدائية للمركزية الإدارية، تسمى الوزارية، وهي تركيز جميع السلطات الإدارية بيد السلطة المركزية أي الوزراء، ولا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر، فيرجع كل الموظفين في كل الأقاليم إلى الوزير المختص لإصدار القرار، فلا يتمتع الموظفون في الأقاليم بسلطة الانفراد بالقرار الإداري أو البت في بعض القضايا والأمور الإدارية بصورة مستقلة¹.

ينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات. مع العلم أن نطاقا مركزيا ومركزيا كليا لا وجود له من الناحية الواقعية، لأنه سيكون غير فعال ومحكوم عليه بالاختناق²، وهي صورة ارتبطت بالدولة القديمة³.

ويمتاز هذا النظام بعدم وجود أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، أي لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة يمكن أن تدير المرافق العامة، حيث تتركز سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثلهم التابعين لهم والمعنيين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم.

• عدم التركيز الإداري اللاوزارية (إدارة الفروع)

ويتمثل ذلك في تفويض بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير حتى تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية لا سيما في الأماكن النائية عن العاصمة، ولكن سلطة البت هذه لا تتم بالاستقلال عن الوزارة

¹ _ أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص 119.

² _ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة ترجمة محمد عراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 106.

³ _ يعود سبب وجود وسيادة نظام التركيز المطلق والجامد في القديم إلى كون الدولة لم تكن تمارس وتضطلع بوظائف إدارية معتبرة وأساسية فهي كانت دولة حارسة لا متدخلة، بالإضافة إلى أن معظم اهتمامات الدولة كانت تتركز حول وظيفة الحكم، وتثبيت دعائم الدولة الموحدة والخروج من حالة فوضى نظام الاقطاع، والتخلص من الصراعات الدستورية والسياسية التي كانت قائمة في ذلك الوقت بين الملوك ورجال الدين، وهذا الأمر ينطبق بشكل كبير على ما ساد في أوروبا، كما أن رغبة السكان كانت تميل إلى تفضيل تحقيق رغباتها وتنظيمها سياسيا واجتماعيا وتخليصها من نظم الاستبداد والإقطاع، إذ لم تكن تطلعات الأفراد والشعوب في حق المشاركة في تسيير الشؤون العامة أو شؤونها الإدارية ملحة، مما ساعد في هذه الفترة على سيادة التركيز الجامد. أنظر في ذلك: عمار بوضياف، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 201-203.

بل يمارس الموظف سلطته تحت إشراف الوزير حيث في هذه الصورة تبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية.

وعليه فمن أجل تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتوزيع بعض الاختصاصات التنفيذية المحددة على بعض الموظفين في فروع الوزارات والمصالح في الأقاليم، ومنحهم سلطة البت في حدود ما لهم من سلطات، دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة مما يحقق السرعة. ذلك أن الممثلون المحليون للسلطة المركزية هم الأقدر بحكم مواقعهم على حل القضايا المطروحة، وتجنب البطء والتعقيدات في ارسال الملفات¹. ما يجعل من عدم التركيز وسيلة لتسهيل تطبيق المركزية الإدارية، حيث تبقى ضمن إطار السياسة المرسومة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، لكن مع أخذ الاحتياجات المحلية والتي لا تحتل التأخير بعين الاعتبار².

ويقوم نظام عدم التركيز الإداري على تفويض الموظفين العامين ببعض الصلاحيات لاتخاذ القرارات الإدارية نيابة عن الإدارة المركزية، لكن ذلك لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغها، ويتحقق نظام عدم التركيز الإداري من خلال نظام تفويض الاختصاص.

د/ التفويض الإداري كأساس لنظام عدم التركيز الإداري

استقر الفقه والقضاء الإداريين على ان التفويض قرار اداريا صادر بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الاصيل، ويعني منح صاحب السلطة بعض من صلاحياتها واختصاصاتها لهيئات أو أفراد لممارستها لكن تحت رقابته وإشرافه. وللتفويض صورتين.

• أنواع التفويض

التفويض نوعان تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

• تفويض الاختصاص

¹ _ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 106.

² _ جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 25.

ويعني أن يعهد الرئيس الإداري صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته المستمدة من القانون إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل¹.

ويمتاز تفويض الاختصاص بأنه يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، ويؤدي إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال، ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة. وأكدت على فكرة التفويض في الصلاحيات المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضا من صلاحياته..."²

ومن أمثلة تفويض الاختصاص في التشريع الجزائري:

نصت المادة 92 من القانون 05-13 المؤرخ في 23-07-2013 والمتضمن قانون التربية البدنية والرياضية على: "... تمارس الاتحادية الرياضية الوطنية المتخصصة بتفويض من الوزير المكلف بالرياضة، مهام الخدمة...", كما نصت المادة 94 منه على: " تفويض مهمة الخدمة العمومية هو القرار الذي يمكن أن يفوض بموجبه الوزير المكلف بالرياضة الاتحادية الرياضية الوطنية المتخصصة لممارسة مهمة أو عدة مهام للخدمة العمومية..."³

ونصت المادتين 42 و43 من المرسوم التنفيذي 05-405 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وشروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام على القرار الذي يفوض بموجبه الوزير الاتحادية الرياضية الوطنية المعترف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام كل أو جزء

¹ _ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 120.

² _ غير أن هذا النص حدد استثناءات وضوابط على هذا التفويض في الصلاحيات الصادر عن رئيس الجمهورية بمنع من تفويض صلاحيات جعلها الدستور حكرا على رئيس الجمهورية وهو ما اشارت اليه الفقرة الثانية والثالثة من ه النص المشار اليه أعلاه حيث جاء فيها " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو أعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير اجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91-92 ومن 97 إلى 100 و 103 و 142 و 148 و 149 و 150 من الدستور".

³ _ القانون 05-13 المؤرخ في 23-07-2013 والمتضمن قانون التربية البدنية والرياضية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، المؤرخة في 31 جويلية 2013.

من مهام الخدمة العمومية، حيث تكون مسؤولة مسؤولة تامة وكاملة عن أعمالها اتجاه الغير طيلة مدة التفويض والتي هي 04 سنوات قابلة للتجديد¹، كما نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 176-03 المتعلق بمهام الحكومة وتنظيمها، على أنه " يتولى مدير الديوان بتفويض من رئيس الحكومة متابعة العمل الحكومي بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية "

يمكن للوزير أن يفوض بعضاً من اختصاصاته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسئول المصلحة، كما نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 12 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري " يمكن أن تمنح لكل مسئول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته. وفي هذا الإطار يتلقى مسئول المصلحة تفويضاً بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية"².

يقوم الوالي بتفويض بعض من اختصاصاته المحددة في النصوص التنظيمية الواردة في المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ 23 جويلية 1994 المتعلق بأجهزة الإدارة في الولاية وهياكلها ومن خلال مضمون المادة 10 منه فإنّ رئيس الدائرة يقوم بممارسة الاختصاصات التالية تحت سلطة الوالي وبتفويض منه وتتمثل في...."³، كما نجد القرار المؤرخ في 12 أوت 2003 والمتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: " يفوض إلى مديري الثقافة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري، للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، باستثناء التعيينات وإنهاء المهام في المناصب العليا".

¹ _ المرسوم التنفيذي 05-405 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وشروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005، والمعدل بالمرسوم التنفيذي 11-22 المؤرخ في 26 جانفي 2011 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، المؤرخة في 30 جانفي 2011.

² _ المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارات المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13.

³ _ المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48.

• تفويض التوقيع

تستدعي ضرورات العمل أن يفوض الرئيس أحد مرؤوسيه سلطة التوقيع بدلا عنه، والتفويض ينصرف إلى مجرد التوقيع فقط، دون مباشرة اختصاصات حقيقة لصاحب الاختصاص الأصلي. " التفويض بالتوقيع مجرد ترخيص بالقيام بعمل مادي بحت".

وينحصر دور المرؤوس هنا على مجرد التوقيع أو الإمضاء على بعض القرارات أو الأوراق الرسمية الداخلة في اختصاصات السلطة الأصلية ولحسابها وتحت مراقبتها. ويأخذ تفويض التوقيع الطابع الشخصي فهو يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به، ومن ثم فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه.

ويسمح التفويض للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض، فمثلا الوالي يمكنه التوقيع على ما تم تفويض التوقيع بشأنه الى رئيس الدائرة أو مديري المصالح الخارجية.

كما أن المسؤولية المدنية الناجمة عن الاضرار التي تلحق الغير من الاعمال الموقع عليها بناء على تفويض تنصرف الى الأصل، باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته، وأن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة.

ومن أمثلة تفويض التوقيع في التشريع الجزائري المادة 87 من القانون 10-11 التي تسمح لرئيس البلدية أن يفوض إمضاءه إلى كل مندوب البلدية وإلى كل عامل بالبلدية، فنجد في وثيقة رسمية من البلدية ختم رئيس البلدية في حين أن من قام بالإمضاء موظف عادي، فرئيس البلدية فوض الأخير بالتوقيع بدلا عنه، ويحتوي الختم على عبارة "رئيس البلدية وبفويض منه"،¹ كما نجد نص المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها على أنه " يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام

¹ _ القانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتضمن القانون الجديد للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37.

للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق، والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم".¹

• شروط التفويض الإداري

يشترط الفقه الإداري لصحة التفويض مجموعة من الشروط التي تختلف نسبياً بين نوعي التفويض إذا ما كان تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع، وتمثل أساساً في²:

- التفويض يجب أن يكون جزئياً: لا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته، لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.
- يجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي يأذن به: يلزم حتى يكون التفويض صحيحاً أن يسمح القانون بالتفويض، حيث لا تفويض بدون نص يجيزه صراحة وبوضوح، فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الاختصاص أو تفويضه إلى سلطة أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك، ومن الضروري أن يصدر قرار صريح من الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي عن رغبتها في استخدام التفويض الذي منحه لها القانون.
- وحتى يتمكن صاحب الاختصاص من القيام بعملية التفويض، فهو يشترط وجود نص أذن به على أن يكون هذا الأخير من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، فإذا كان الاختصاص دستورياً فإنه لا يجوز التفويض فيه إلا بنص دستوري سواءً في تفويض الاختصاص أو التوقيع. أما بالنسبة للاختصاصات غير الدستورية أو الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور، فيجوز تفويضها بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص المحدد لها أو أقل منه.
- وبعبارة أخرى يجب التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، حيث يشترط في تفويض الاختصاص أن يكون النص الأذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص. فإذا كان

¹ _ المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، والملغى بالمرسوم الرئاسي 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 05.

² _ أنظر تفصيل ذلك: محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ص 121-122.

هذا الأخير محدد بقانون فلا يجوز فيه التفويض إلا بنص قانوني، لأن طبيعة تفويض الاختصاص تقتضي ذلك فهو يقوم على أساس التغيير في نظام الاختصاصات.

- غير أن تفويض التوقيع لا يشترط أن يكون فيه النص الأذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص، لأن المفوض إليه لا يمارس اختصاصاً قانونياً بل عملاً مادي، فيجوز أن يكون اختصاص المفوض مقرر بقانون والنص الأذن بالتفويض بموجب نص تنظيمي.

- مسؤولية الرئيس المفوض عن الأعمال التي فوضها: لا تسقط المسؤولية عن الرئيس المفوض بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في السلطة ولا تفويض في المسؤولية، فالمرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه الذي قام بالتفويض وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر.

- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره: فلا يتم التفويض إلا مرة واحدة ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الاختصاص.

- التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس: حيث يستطيع الرئيس دائماً إلغاء بقرار التفويض ويسترد اختصاصه.

- عدم جواز ممارسة الأصل الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض: ينقل تفويض الاختصاص السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، وبهذا يمنع الأصل المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض.

يعتبر المفوض إليه المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له، فالقرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرار المفوض، فإذا ما فوض وزيراً جزءاً من اختصاصه إلى الوالي، فإن القرار هنا هو قرار ولائي وليس قرار وزاري، ومن ثم فإن المسؤولية تقع على عاتق الوالي. ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته الوظيفية لا بشخصه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه، حيث أن تفويض الاختصاص يمنح إلى مرؤوس يحدده القانون (وزير إلى الأمين العام، أو موظف مرؤوس برتبة مدير أو نائب مدير، أو هيئة بصفته الوظيفية وليس الشخصية).

ويختلف التفويض عن الحلول في أن الحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل أياً كان سبب الغياب اختيارياً، كما في حالة الإجازة أو إجبارياً كما في حال المرض، فيحل محل الموظف في ممارسة هذه الاختصاصات من حدده المشرع، أما في حالة التفويض فإن الرئيس المفوض يكون حاضراً وليس غائباً. كما أن التفويض يتحقق بقرار يصدر من الرئيس المفوض إلى المفوض إليه، بينما لا بد للحلول أن يقترن بنص وأن تكون أسبابه صحيحة ويصبح الحلول مستحيلاً إذا لم ينظمه المشرع. وعند تفويض الاختصاص يأخذ القرار الصادر درجة المفوض إليه، أما في الحلول فتكون القرارات الصادرة في مرتبة قرارات الأصيل الغائب.

كما أنه في التفويض يكون الرئيس المفوض مسؤولاً عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه، بينما لا يكون الأصيل الغائب مسؤولاً عن أخطاء من حل محله، لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير، ولأن مصدر سلطته القانون وليس الأصيل.

هـ/ تقييم المركزية الإدارية

يمكن تقييم نظام المركزية الإدارية من خلال تعداد مجموعة من الإيجابيات وتوضيح عدة عيوب ومآخذ وفق ما يلي:

• مزايا المركزية الإدارية

يمتاز نظام المركزية الإدارية بمجموعة من الإيجابيات والمحسن، تتمثل أساساً في:

- تقوي المركزية الإدارية السلطة العامة ونفوذ الحكومة وهيبتها ووحدة الدولة والقرار فيها. وهي تعتبر في بعض الأحيان ضرورية من أجل مواجهة بعض المهمات الظرفية¹.
- المركزية الإدارية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات، والشؤون الخارجية والتعليم الوطني والمرافق الاقتصادية الكبرى، كما أن هذا الأسلوب المركزي لهذه المرافق هو الأمثل لأنه لا يمكن إدارتها وتسييرها وتمويلها إلا بواسطة السلطة المركزية².

¹ _ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 110.

² _ عمار بوضياف، القانون الإداري: النظام الإداري....، المرجع السابق، ص 216.

- تعمل المركزية الإدارية على توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة، مما يخدم تجانس النظم الإدارية وحسن تنفيذها وسهولة فهم الموظفين لها، ويحقق العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها وأداء المرافق العامة لخدماتها.
- تؤدي المركزية الإدارية إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، وتمنح مرونة أكبر عند تبادل ونقل الموارد المادية والبشرية.

• عيوب المركزية الإدارية

- يعاب على نظام المركزية الإدارية مجموعة من السلبيات ويواجه من الفقهاء عديد الانتقادات، تتمثل أساساً في:
- إنشغال الإدارة المركزية والوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.
- تعطيل الأعمال والروتين على حساب الكفاءة والكلفة، وكثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة، وقتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين أين ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية.
- حصر وتركيز الوظيفة الإدارية في الدولة الحديثة أصبح أمراً متناقضاً مع المفهوم الحديث للديمقراطية ومع مبدأ الديمقراطية الإدارية، ومنافية لتطلعات ووعي الشعوب سياسياً واجتماعياً¹.
- إهمال العامل المحلي عند تقديم الخدمات وتجاهل الاحتياجات المحلية الملموسة للمواطنين، كما أنها لا تتماشى مع مبادئ الديمقراطية المحلية والمجالس المنتخبة.
- إضعاف قرارات الإدارة وخططها التنفيذية التي تبني على غير الواقع.
- لم يعد ممكناً للدولة الحديثة أن تستند لنظام المركزية وحده فقط.

¹ _ عمار بوضياف، القانون الإداري: النظام الإداري...، المرجع السابق ، ص 216.

مر النظام اللامركزي بسلسلة من التطورات والتي طرأت على التنظيم الإداري للدول المعاصرة كرد فعل عن نظام المركزية، التي تعد هي المقابل لهذا النظام، وخاصة أن أسلوب عدم التركيز الإداري لم يستطع حل مشكلات النظام المركزي، وبهذا فقد قام النظام اللامركزي على دعائم وخصائص تعاكس النظام المركزي في جوهره.

أ/ تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية هي نوع من الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية مع بقاء هذه السلطات مندمجة ضمن هيكلية الدولة العامة¹. تنبني فكرة اللامركزية على توزيع السلطة ما بين جهات متعددة بحيث لا تركز في يد الحكومة المركزية فقط بل تشاركها هيئات أخرى أي أن اللامركزية توجد عندما تمارس الهيئات المحلية بعض السلطات التقديرية وحدها، وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات وكذلك تنفيذها². ويقوم نظام اللامركزية كأسلوب تنظيمي على أساس توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات سياسية أو إقليمية أو مرفقيه مستقلة عنها قانونياً، و بهذا المعنى تأخذ اللامركزية صورتين هما اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

يظهر نظام اللامركزية الإدارية في الدولة بتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، بحيث توزع بينها وبين هذه الأخيرة اختصاصات الوظيفة الإدارية في مجالات عديدة³، لذلك تعرف اللامركزية الإدارية على أنها توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقيه، مصلحة، مستقلة نسبياً، وتخضع لرقابة السلطة المركزية⁴، وعرفها الأستاذ بوضياف بأنها " ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزيو(الحكومة من جهة) وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى، مع وجود

¹ _ جورج سعد، المرجع السابق، ص 26.

² _ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 107.

³ _ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق ص.355.

⁴ _ شهبوب مسعود، المرجع السابق، ص 3-4.

رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسات العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها¹.

ويتضح من هذه التعاريف أن اللامركزية طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة أو مصلحة مباشرة اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة ممثلة في السلطة المركزية.

وتبني اللامركزية الإدارية هو لتحقيق غرضين : الأول يتمثل في تحقيق الالعبى عن السلطة المركزية بعد عجز أسلوب لمركزية في مواجهة الحاجات المتطورة والمتزايدة ، أما الثاني فهو سياسي يتمثل في تجسيد الديمقراطية من خلال مساهمة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية عبر ممثلهم في المجالس المنتخبة، وهذا الغرض السياسي هو ما يدل على العلاقة الوثيقة بين الإدارة والسياسة، حيث تعد اللامركزية الإدارية بمفهومها الإقليمي خيارا سياسيا أكثر منه إداريا، وهو ما عبر عنه الفقيه موريس هوريو بقوله " إن أسباب اللامركزية ليست إدارية ، ولكنها ذات طابع دستوري ، فلو كانت ذات طابع إداري لكفلت المركزية إدارة فعالة وناجحة للدولة ، ولكن الدولة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فحسب بل بحاجة أيضا إلى حرية سياسية"².

مع العلم أن مجمل تعاريف الفقه للامركزية تذهب للقول أنها تنقسم إلى نوعين: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية. وقد ذهب الفقه كل من والأستاذ دوفرجيه إلى القول أن الفارق بين اللامركزية الإدارية والفدرالية هو فارق الدرجة والمدى وليس الفرق في الطبيعة والجوهر على أساس أنهما مظهران لفكرة واحدة هي اللامركزية، وما فيها من تعدد مراكز السلطة، فإذا وزعنا السلطة الإدارية كنا أمام اللامركزية الإدارية، وإذا وزعنا الحكم كنا أمام لامركزية سياسية³.

وهذا يمكن لنا أن نرسم الخط الفاصل بين اللامركزية الإدارية والأنظمة الإدارية المشابهة لها، حيث نجد أن اللامركزية الإدارية تتميز عن اللامركزية السياسية، من حيث تعلق اللامركزية الإدارية بتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة، في حين أن اللامركزية السياسية تتعلق بالنظام السياسي للاتحاد

¹ _ عمار بوضياف، القانون الإداري: النظام الإداري...، المرجع السابق، ص 239-240.

² _ وهيبه برازة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 02.

³ _ سامر حميد سفر " النظرية العامة للإتحاد الفدرالي"، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد 24، العدد 02، 2016.

المركزي وتوزيع وتقاسم السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات، التي تعتبر وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي، ولكل منها دور خاص بها.

وعليه فالولايات في اللامركزية السياسية تتمتع باستقلال لا يختلف عن استقلال الوحدات المحلية اللامركزية إلا من حيث المدى. لكن كثيرا من الفقهاء وجمهور الباحثين يرون وجود فارق بين اللامركزية السياسية والإدارية، حتى من حيث الطبيعة والجوهر:¹

- اللامركزية الإدارية أسلوب إداري يقتصر توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة الإدارية وليس سلطة الحكم. وهناك دول تأخذ بالمركزية السياسية وباللامركزية الإدارية في نفس الوقت. في حين أن اللامركزية السياسية تتعلق بأسلوب التنظيم الدستوري، حيث يمنح للولايات قدرا من حقوق السيادة الداخلية، فلها سلطة تشريعية وتنفيذية مستقلة.

- مصدر اللامركزية السياسية هو الدستور المركزي الذي توجد بجانبه مجموعة من الدساتير بعدد الولايات المكونة للدولة. أما اللامركزية الإدارية فتستمد سلطتها من القانون العادي، فليس لها أي وضع دستوري، وبالتالي لا دخل لها في وضع القوانين.

- عادة يكون للولايات في اللامركزية السياسية قوة عسكرية بينما اللامركزية الإدارية فليس لها ذلك، وإن حدث فوق شروط تحددها السلطة المركزية.

والخلاصة أن اللامركزية السياسية وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة بين الحكومة الاتحادية في العاصمة، وحكومات الولايات أو الجمهوريات الداخلة في الاتحاد. فاللامركزية السياسية أسلوب من أساليب الحكم يتعلق بالوظائف الأساسية للدولة وهي توزيع السلطات السياسية التشريعية والقضائية والتنفيذية، ومصدر اللامركزية السياسية هو الدستور المركزي الذي توجد بجانبه مجموعة من الدساتير بعدد الولايات المكونة للدولة.

ب/ صور اللامركزية الإدارية

تظهر اللامركزية الإدارية في شكل صورتين أساسيتين فهي إما تهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة على أساس موضوعي تخصصي وهي اللامركزية

¹ _ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.365-368. سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 1048-1050.

المرفقية أو المصلحية، أو هي توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة إقليمية وهي اللامركزية الإقليمية. مع العلم في اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية نجد الاستقلالية ذاتها في النشاط الإداري، إذ تتمتع المؤسسات المرفقية اللامركزية بدمية مالية خاصة، شخصية معنوية، كما تمارس على هذه المؤسسات نظام الوصاية كما في حالة اللامركزية الإقليمية¹. غير أنه في اللامركزية الإقليمية تكون رقابة الوصاية ضيقة بالمقارنة مع نظام اللامركزية المرفقية التي تكون فيه للوصاية صلطة واسعة².

• اللامركزية المرفقية أو المصلحية

وهي تبدو في تحرير مرفق تابع أصلا للسلطة المركزية بمنح أعضائه استقلالاً في إدارته، عن طريق الاعتراف للمرفق بالشخصية المعنوية³. ويهدف النظام اللامركزي المرفقي لضمان حسن سير المرافق العامة وفعاليتها، فيعهد به إلى المتخصصين مع إبعاده عن الروتين الحكومي. وعليه يمكن تلخيص عناصر اللامركزية المرفقية أو المصلحية في:

- تحرير مرفق تابع أصلا للسلطة المركزية بمنح أعضائه استقلالاً في إدارته، على أساس موضوعي بالاعتراف لشكل تسييره بالشخصية المعنوية.
- وجود هيئات أو مؤسسات أو مصالح عامة مستقلة تمارس اختصاصات نوعية على مستوى الدولة ككل أو في نطاق إقليم أو أكثر من أقاليم الدولة.
- يستند هذا الأسلوب على سير المرافق العامة وفعاليتها من خلال التخصص والبعد عن الروتين، وليس على فكرة الديمقراطية.

¹ _ جورج سعد، المرجع السابق، ص 27.

² _ جورج فودال، بيار دلفوليه، القانون الإداري الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 305.

³ _ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 14.

• اللامركزية الإقليمية أو المحلية أو الجغرافية

وهي التي تسمى الإدارة المحلية، وأحياناً الحكومة المحلية،¹ وتتحقق بمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية، وسلطة الإشراف على المرافق المحلية. تعرف اللامركزية الإقليمية أو المحلية أو الجغرافية على أنها توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناءً على قانون بين الأجهزة التنفيذية المركزية، وبين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الجماعات الإدارية الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية، والتي تمارس اختصاصاتها ومهامها وفقاً لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية من خلال الرقابة الوصائية.

ويعرف الأستاذ "Waline" اللامركزية الإقليمية على أنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين. ويعرفها "Bebbasch" بأنها عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات.² وتتحقق اللامركزية الإدارية الإقليمية من خلال منح القوانين الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية، وكذا منح لإدارة مستقلة وميزانية مستقلة لهذه الوحدات،³ والهدف من اللامركزية الإقليمية تهدف إلى تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي.⁴ وتجدر الإشارة إلى أن اللامركزية الإدارية تختلف عن نظام عدم التركيز الإداري، وإن كان النظامين ينتميان إلى جنس واحد، وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية. ولكن عدم التركيز الإداري يعد صورة من صور المركزية الإدارية. حيث يستقل ممثل السلطة المركزية بتصريف بعض الأمور الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وهو استقلال عارض، لأن الموظف يمارسه في نطاق السلطة الرئاسية. وبتفويض الإمضاء، أما استقلال الجهات اللامركزية فإنه استقلال أصيل ومفروض فرضاً على السلطة المركزية.

¹ _ لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية رغم أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية، أنظر: شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص.5. رغم أن بعض الكتاب، من بينهم عبد المعطي عساف، يرى تمييز بين اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية والحكم المحلي من خلال تحديد طبيعة وموقع ودور كل منها.

² _ علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2002 ص97.

³ _ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.355.

⁴ _ شطناوي علي خطار، المرجع نفسه، ص.104.

ج/ تقييم اللامركزية الإدارية

يمتاز نظام اللامركزية الإدارية بمجموعة من الإيجابيات والمحاسن تتمثل في:¹

● إيجابيات اللامركزية الإدارية

- تخفف اللامركزية الإدارية الكثير من الأعباء عن عاتق السلطة المركزية ولاسيما اللامركزية الإدارية المرفقية.
- اللامركزية الإدارية تمكن من هو أدري بمصالح وحاجات السكان وكيفية إشباعها وهي الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية من تنفيذ خططها ومشاريعها، حيث يتعذر الأخذ حالياً بالإدارة المركزية في كل المجالات لتنوع مهام الإدارة المدنية، وما قد يترتب عليه من البطء، رغم مخاطر اللامركزية الإدارية من الإسراف وقلّة الخبرة وتفضيل الصالح المحلي، ولعل هذه المخاطر ستزول عندما يتولى أبناء الإقليم العالمين بحاجيات إقليمهم ومشاكله والحلول الملائمة لها.²
- من دواعي اللامركزية أنها تخفف العبء عن السلطة المركزية وتبعد السلطة التشريعية والتنفيذية على المستوى الوطني من التدخل في عدد من الأمور المحلية البحتة، وتحرر كبار الموظفين والوزراء من الانشغال بالأمور البسيطة والكثيرة، وهذا ما يجعل الإدارة أكثر نشاطاً وفاعلية على كل المستويات.³
- اللامركزية الإدارية تجنب الروتين والبطء الحكومي وما يستلزمه سير المصالح والمرافق.
- اللامركزية الإدارية أقوى على مواجهة الأزمات إذا أختل النظام في العاصمة، حيث من مميزات أثناء الحروب بقاء الأقاليم صامدة إذا أصيبت الأقاليم الأخرى.⁴
- اللامركزية الإدارية ضرورة ديمقراطية وتعتبر بمثابة مدرسة لممارستها، فتهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق المحلية، حيث أن اللامركزية المحلية تلبي رغبة المواطنين في الديمقراطية واختيار من يسير شؤون المواطنين محلياً، فقد ظهرت اللامركزية

¹ _ الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2006، ص.147-162.

² _ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق ص.356.

³ _ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، منشأة المعارف، مصر، 1987، ص 118.

⁴ _ المرجع نفسه، ص.357.

تعبيراً وانعكاس لمظاهر الحياة الحديثة في الدولة المعاصرة، وكذا لانتشار الفكر الديمقراطي في الدولة المعاصرة.¹ كما أن هذا الأسلوب يحافظ على الخصائص المحلية ويحميها ويحول دون طمسها من خلال أسلوب المركزية².

• سلبيات اللامركزية الإدارية

يعاب على نظام المركزية الإدارية مجموعة من السلبيات ويواجه من الفقهاء عديد الانتقادات، تتمثل أساساً في:

- قد تمس اللامركزية الإدارية بالوحدة الإدارية للدولة، لكن اللامركزية الإدارية لا تشمل كل مرافق الدولة.
 - يمكن تقديم الهيئات اللامركزية الإدارية المصالح المحلية على الوطنية، لكن يمكن تفادي ذلك بالرقابة الوصائية الفعالة.
 - قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.
 - عادة ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة وأكثر إسرافاً في النفقات من السلطة المركزية.
- لكن ورغم كل هذه العيوب يرى الدكتور سليمان الطماوي عدم المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب فهي لا تتعلم إلا إذا أخطأت، تتعلم بالخطأ ولا تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ، وقد تناول الطهراوي هاني علي الرد على مختلف العيوب التي قد تمس بنظام اللامركزية مبرزاً أن التوجه نحوها حتمية إدارية وديموقراطية.³

وتأخذ الدولة في العصر الحديث بالأسلوبين النظام المركزي والنظام اللامركزي بحسب ظروفها الجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وتبعاً لمراحل نموها وتطورها، حيث تقتصر إدارة المرافق العامة القومية التي تهتم الدولة ككل أو التي تحتاج لإمكانيات كبيرة وكفاءات علمية وفنية على

¹ _ النهري مجدي مدحت، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مصر، 2001، ص.18-19.

² _ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 112.

³ _ الطهراوي هاني علي، المرجع السابق، ص.160-162.

الحكومة المركزية، وبالمقابل تضطلع الهيئات اللامركزية بإدارة المرافق ذات الطابع المحلي والتي تحتاج إلى رقابة لا يمكن للحكومة المركزية القيام بها.

03/ التمييز بين مفهوم الإدارة المحلية وبعض المفاهيم المشابهة

رغم أن التنظيم الإداري المحلي يشير دائماً إلى مجموع الهيئات والأجهزة الإدارية التي تمارس الوظيفة الإدارية بنوع من الاستقلالية على المستوى المحلي إلا أن هناك تباين واضح في آراء الفقه حول هذا المصطلح، وهذا راجع لعدد العوامل المختلفة سواء سياسية أو اجتماعية، بالإضافة إلى اختلاف الممارسة الدولية في هذا الشأن.

أ/ الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية (التطابق والاختلاف)

ترتبط الإدارة المحلية في الأساس كأسلوب للتنظيم الإداري بأسلوب اللامركزية الإدارية، لكن ليس بكل صورها المختلفة، فهناك أوجه تشابه بينهما واختلاف من جهة أخرى.

• التشابه وأوجه التطابق بين الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية

تشابه الإدارة المحلية مع اللامركزية الإدارية بصورتها الإقليمية ويظهر هذا التشابه في:

- تقوم الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية على استقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية من ناحية، وخضوعها لقدر من الرقابة المركزية من ناحية أخرى.
- يتحقق استقلال المجالس المحلية بثبوت الشخصية المعنوية لها أو للوحدة الإدارية التي تمثلها، والتي لها اختصاصات تباشرها بإرادتها.
- الرقابة الإدارية المركزية على المجالس المحلية لضمان وحدة الدولة، وتحقيق أدنى مستوى من أداء الخدمات في الوحدات الإدارية المحلية.
- إذا كانت المجالس المحلية تعمل في وحدات إدارية ذات مفهوم محلي فإنها تعرف بنظام الإدارة المحلية.

• اللامركزية الإدارية لا ترادف دائماً الإدارة المحلية

لا يمكن الجمع بين الاصطلاحين كمترادفين، وذلك لبروز بعض الفوارق، فالإدارة المحلية تعني وجود خصائص محلية في الوحدات الإدارية التي يقسم إليها إقليم الدولة وتشكيل مجالس لتمثيل الإدارة العامة لسكانها. بينما اللامركزية الإدارية ينظر لها من زاويتين إقليمية ومرفقية، والأصل أن اللامركزية الإقليمية هي المعبر عن الإدارة المحلية، بينما اللامركزية المرفقية هي هيئات تشرف على مرافق في وحدات إقليمية شاسعة قد لا يتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس ووحدة الانتماء ووحدة المصلحة. كما أن انتخاب الوحدات الإدارية اللامركزية ركن للإدارة المحلية، التي نشأت للاستجابة لحق الجماعات في إدارة شئونها بنفسها، والانتخاب لا يعتبر شرطاً لقيام اللامركزية الإدارية.

ويلخص الجدول أدناه الفروق بين الاصطلاحين

الإدارة المحلية	اللامركزية الإدارية المرفقية
يشترط لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية أن تضم كل وحدة مجتمعاً متجانساً يجمع بين أفرادها وحدة المصالح ووحدة الانتماء.	يمكن أن تقوم اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية في وحدات شاسعة لا تتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس ووحدة الانتماء.
الانتخاب يعد شرطاً أساسياً لقيام الإدارة المحلية	الانتخاب لا يعتبر شرطاً لقيام اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية.
الإدارة المحلية يظهر فيها الاعتماد على عنصر المكان بصفة رئيسية.	الغرض المتخصص هو أساس قيام اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية.
تتصف اللامركزية الإدارية وفقاً للنطاق الجغرافي دائماً بالمحلية وهذه هي الصورة الأولى (الإدارة المحلية).	تتصف اللامركزية الإدارية وفقاً للغرض من إنشائها دائماً بالتخصص الفني الذي لا يحجبه مدى اختصاصها الإقليمي.
تنشأ الإدارة المحلية بتأثير عوامل سياسية، أهمها انتشار الأفكار الديمقراطية ومبادئ الحرية السياسية التي تنادي بوجود منح الجماعات حق	تنشأ اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية لأسباب وعوامل فنية، هي الرغبة في إدارة المرافق العامة بطريقة فنية سليمة، تكفل تحقيق أوفر إنتاج ممكن بأقل تكاليف

ممكنة.	حكم نفسها بنفسها.
يتم اختيار أعضاء اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية - كقاعدة عامة - عن طريق التعيين بواسطة السلطة المركزية.	إن أعضاء المجالس المحلية أو معظمهم يختارون بطريق الانتخاب بواسطة سكان الإقليم أو المدينة بأنفسهم.
الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية تكون أشد وأقوى.	الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء الإدارة المحلية تكون أخف.

ب/ الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

يشكل نظام عدم التركيز الإداري عملية نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلف، وإعطاء الهيئات المركزية إمكانية تفويض اختصاصاتها لممثلها في الأقاليم. وللموظفين في الأقاليم سلطة البت في المسائل ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة. لكن يبقى الموظفون خاضعين لسلطة الوزير الرئاسية، فله أن يصدر إليهم القرارات وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها.

ويلخص الجدول أدناه الفروق بين الاصطلاحين

الإدارة المحلية	عدم التركيز الإداري
تمارس الإدارة المحلية سلطاتها واختصاصاتها أصالة بقوة القانون.	هيئات عدم التركيز تمارس سلطاتها نيابة عن السلطة المركزية، وبموجب قرار إداري.
الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية خاصة في بمفهومها الإقليمي.	عدم التركيز صورة من صور المركزية الإدارية.
توزيع السلطات والاختصاصات بناء على قانون بين المجالس المحلية المنتخبة والأجهزة التنفيذية في نظام اللامركزية الإدارية.	تفويض الاختصاصات من قبل الرئيس الإداري إلى أحد رؤوسه للقيام بالمهام نيابة عنه أو من يمثله في إطار موضوعي مكاني أو مصلحي أو إقليمي.

عدم التركيز الاداري لا يستلزم تعدد السلطات الإدارية وإنما يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية بين أعضاء سلطة إدارية واحدة.	في نظام الإدارة المحلية هناك تعدد في السلطات الإدارية حيث توزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ومجالس محلية منتخبة تتمتع عادة باستقلال مالي وإداري.
إن تفويض السلطات والاختصاصات له قواعده لاسيما توفر إمكانية سحبه بقرار إداري أو إلغائه أو تقييده.	توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية في نظام الإدارة المحلية لا يمكن إلا بقانون .
عدم التركيز الاداري مجرد أسلوب تقني للحكم ليس له أية قيمة ديمقراطية في ذاته.	للادارة المحلية أهمية سياسية و بعد ديموقراطي لأنها تترك أمر إدارة معظم المصالح المحلية لمثلي السكان في الإقليم.

ج/ الإدارة المحلية واللامركزية السياسية

قد تكون لدينا لامركزية إدارية فقط أو نكون أمام لامركزية سياسية كذلك، فاللامركزية السياسية هي تقسيم للسلطة في الدولة بين مجموعة من الدويلات تضمها دولة اتحادية، وتتوزع فيها جميع مظاهر السيادة بين الدولة الاتحادية والدويلات، ومع ذلك لا توجد إلا شخصية دولية واحدة على المستوى الدولي، هي شخصية الدولة الاتحادية، بحيث يكون لكل دويلة دستورها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون للدولة الاتحادية أيضاً دستورها وحكومتها التي تمارس سلطاتها على أقاليم الدويلات المتحدة، وفي مواجهة جميع رعاياها في الولايات.

ويلخص الجدول أدناه الفروق بين الاصطلاحين

الإدارة المحلية	اللامركزية السياسية
ليست شرطاً تفرضه المجالس المحلية أو الوحدات الإدارية المحلية أو سكانها على السلطة المركزية في نطاق الدولة البسيطة، بل هي منحة من البرلمان منظمة بقانون وتسهم السلطة المركزية في إعداده وفقاً لقواعد دستورية عامة تتوافق وسياسة الدولة الداخلية وما تهدف إليه.	شرطاً يفرضه نوع الاتحاد وطبيعته، وينعكس على دستور الدولة الاتحادية في نصوص أكثر تفصيلاً لتوزيع الوظائف على مستوى الشئون الداخلية أو الخارجية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الدول أو الولايات أو الإمارات الداخلة في الاتحاد.

في نطاق الدولة المركبة، تنظم العلاقات الإدارية بين الحكومات الداخلة في الاتحاد و وحداتها الإدارية التي تتكون منها، مثل المحافظات، المقاطعات، الأقاليم أو الكونتونات.

الإدارة المحلية تعني بالتحديد توزيع قانوني للوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والمجالس المحلية في الدولة البسيطة.

د/ الإدارة المحلية والحكم الذاتي

يعد الحكم الذاتي من نماذج اللامركزية الإدارية الإقليمية وله الأسس نفسها، حيث تمنح الدول البسيطة إقليمياً من أقاليمها فضلاً عن الاستقلال الإداري اختصاصاً تشريعياً (الحكم الذاتي)، فالدولة بسيطة تضع نوع من اللامركزية السياسية لبعض الأقاليم لا جميعها¹.
فالحكم الذاتي من النظم اللامركزية التي لا يمكن أن ترتقي إلى اللامركزية السياسية في الدولة المركبة، ولا تهبط إلى اللامركزية الإدارية، فهو صيغة من صيغ الحكم والإدارة، ويحتل مكانة وسطى بين نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

يعد الحكم الذاتي نظام سياسي وإداري واقتصادي يحصل فيه إقليم أو أقاليم من دولة على صلاحيات واسعة لتدبير شؤونها بما في ذلك انتخاب الحاكم والتمثيل في مجلس منتخب يضمن مصالح الأقاليم على قدم المساواة، فالحكم الذاتي في إسبانيا مثل: إقليم الباسك، كتالونية، كردستان في العراق، حيث تظل الحكومة المركزية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في جميع المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والاختصاصات الممنوحة لإقليمي الحكم الذاتي أقرب إلى الاختصاصات المحلية في المجال الإداري، وتتجاوزها إلى أكثر.

ه/ الإدارة المحلية والحكم المحلي

يتسم مفهوم الحكم المحلي في نظر فقهاء القانون الإداري بالغموض وعدم دقة الترجمة والتعريف، وقد تعددت الآراء حول مفهوم الحكم المحلي وانقسمت في تحديده إلى ثلاث اتجاهات¹:

¹ _ هذه الصورة من الإدارة والحكم نجدها منتشرة في بعض الدول ، حيث تتمتع بعض من أقاليمها بنوع من الإدارة الذاتية لعوامل سياسية وسكانية، واجتماعية، ورغم ذلك تبقى الدولة توصف بأنها دولة بسيطة وليست مركبة، كما هو الحال في إقليم كردستان سابقا في العراق قبل أن تتحول إلى الفدرالية، أو إقليم كتالونيا في اسبانيا أو المقاطعات الانجليزية، وهي ما يسمى في الفقه الدستوري بالدولة البسيطة ذات الوحدة المدمجة.

_ اتجاه يفرق أصلاً بين الإدارة المحلية والحكم المحلي: حيث يتجه أصحاب هذا الرأي إلى اعتبار أن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية القائمة على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، بينما يركز الحكم المحلي على الجوانب السياسية والتقريرية. حيث يشير إلى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية التي تقوم على أساس توزيع السلطة السياسية في جميع مظاهرها بين السلطة المركزية والسلطات المحلية كما هو الحال في الدول الفدرالية².

- اتجاه يعتبر الإدارة المحلية مرادف للحكم المحلي: وهما يعبران عن أسلوب من أساليب الإدارة. لكن يبدو أن هذا الاتجاه لا يزال يطرح مفاهيم اللامركزية الموروثة عن الفقه الفرنسي الكلاسيكي.

- اتجاه يطرح مفاهيم بديلة لمفهوم الحكم المحلي: كمفهوم حكم المجتمع والنظام المحلي الراشد. وهنا تطرح كتابات البنك الدولي خاصة المتعلقة بالدول النامية ضرورة إدخال مفهوم اللامركزية بالمفهوم والمحتوى الواسع، الذي يضم دعم دور القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني³. حيث الحكم المحلي لا يقتصر على تزويد المواطنين بالخدمات المحلية، بل يجب أن ينعكس ذلك في صورة تحسين نوعية الحياة وخلق فضاء للمشاركة الديمقراطية والحوار المدني، وتحقيق التنمية المحلية المستدامة، مع مراعاة البعد البيئي⁴.

لقد كان بناء الدولة يركز أساساً على مبدأ وحدة التنظيم المضمون من طرف آليات رسمية وغير رسمية، المعبر عنها عن طريق الأطر القانونية، وفق تنظيم السلطة الرئاسية أو الوصائية. لكن وبدون شك فإن مبدأ وحدة التنظيم، عرف استثناءات كثيرة منها:

¹ _ أنظر: الشيخلي عبد الرزاق إبراهيم، " اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14/52، 2008، ص 25، 26.

² _ بوهلال عبد الرزاق، " الحكم المحلي في ظل إعادة صياغة دور الدولة: الشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 03، ديسمبر 2020، ص 636.

³ _ عبد الوهاب سمير محمد، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص. 10، 11.

⁴ _ خلاف وليد، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2009-2010، ص 43.

- تزايد عدد الهيئات الادارية المتمتعة بالشخصية المعنوية والمستقلة عن الدولة والتي يعترف لها القانون بالاستقلالية المالية التسييرية، وفق ما هو معروف في مفهوم اللامركزية.
 - منح الهيئات المحلية تدريجيا صلاحيات واختصاصات أكبر فيما يخص إدارة مواردها المالية والبشرية وممارسة أعمالها بشكل مستقل عن الدولة نسبيا.
 - تزايد الاعتماد على النظام الفدرالي، كشكل لأنظمة الحكم في الدول المختلفة.¹
- إن تآكل مبدأ وحدة الدولة قد صار محسوسا بشكل كبير، بداية من سنوات الثمانينات، بسبب التعقيد والتنوع وعدم النظامية التي تمتاز بها دولة ما بعد الحداثة. فبدأت أقطاب جديدة لممارسة السلطة في الظهور تدريجيا، تجاوزا مع التنوع في السياقات المحلية وتنوع المشاكل التي يجب تسييرها. ذلك أن نمط التنظيم البيروقراطي المعتمد على التسلسلية قد تأثر بظهور البناءات الادارية الجديدة. وهو ما أظهر مبادئ جديدة لتنظيم الدولة، مثل الحكم المحلي وتعزيز استقلالية الجماعات المحلية.²

ثالثا/أسباب ومبررات نشأة وتطور أساليب التنظيم الإداري المحلي

تزايد الاهتمام بموضوع الإدارة المحلية في ظل التوجه نحو توسيع مشاركة المواطنين وتعزيز دورهم في منظومة الحوكمة Gouvernance، وفي ظل تقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية. وقد صبت تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم في خانة الإدارة المحلية فظهرت شعارات "جعل الدولة أكثر قربا من الناس"، "التحول إلى المحليات"، "تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير"، مما أضفى على الإدارة المحلية أهمية أكبر ومنحها دور فعال لتحقيق التنمية الوطنية، على اعتبار أنها إدارة قريبة من المواطنين ومعبرة بشكل أفضل على خصوصياته، لذلك فإن آليات الإدارة المحلية تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستثارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها.³

¹ _Chevalier Jacques, l'état post modern, 2édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2004, PP.73-74.

² _ibid , P.74.

³ _ طاشمة بومدين، المرجع السابق.

01/ أسباب نشأة وتطور أساليب التنظيم الإداري المحلي

عرف نظام الإدارة المحلية العديد التطورات المفاهيمية والتطبيقية كما شهدت انتشارا واسعا في معظم الدول سواء المتطورة أو النامية، فمنذ مطلع القرن العشرين عرفت هذه النظم تحولات عميقة تماشيا مع الظروف التي مرت بالعالم في مختلف المجالات وعلى شتى مناحي الحياة الإنسانية، وهناك العديد الأسباب الموضوعية التي دفعت بالدول للأخذ بأسلوب التنظيم الإداري المحلي لما يحققه من فوائد تعود على الدولة والأفراد، ويمكن إيجاز هذه الأسباب فيما يلي:¹

أ/ اتساع دور الدولة

المعروف أن الدولة في القديم كانت دولة حارسة تقوم بدور محدود جدا يتمثل في إشرافها فقط على المرافق السيادية، و المتمثلة في مرفق الدفاع لصد أي عدوان خارجي، و مرفق الأمن لبسط الأمن داخليا، ومرفق القضاء من خلال إقامة العدل بين الناس والفصل في الخصومات المطروحة بينهم، وبهذا تركت للأفراد النشاط الاقتصادي في ظل سيادة المذهب الفردي أو الحر. وفي ظل هذا الدور الذي كانت تقوم به اتسم جهازها الإداري بالبساطة وعدم التعقيد وقدرته على تحقيق الأهداف على كل الإقليم بشكل مركزي.

لكن المتغيرات المختلفة والتي حدثت بعد الثورة الفرنسية 1798 والتي أدت إلى انتشار الوعي الديمقراطي، وازدياد وعي الشعوب، وقيام الثورة الصناعية، ونتيجة لتعدد الحياة الاجتماعية ظهرت الحاجة لتدخل الدولة من خلال التخطيط ووضع برامج التنمية.

ومع ظهور فكرة أن الدولة خادمة تعمل على خدمة المجتمعات وليست حاکمة تقوم فقط على حراستها اتسعت وظائفها وأصبحت تتدخل في كثير من الميادين، تحقيقا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية ولرخاء ورفاهية المواطنين². مما فرض عليها التوجه أكثر نحو تبني فكرة الإدارة المحلية لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج. مما يخفف من ثقل حجم المهام التي تقوم بها الدولة، بالإضافة إلى ذلك تجسيد فكرة تقسيم العمل³. و كان الهدف الديمقراطي الباعث الأول على ذلك في الدول الرأسمالية، أما في الدول الاشتراكية التي أصيب جهازها الإداري

¹ _ المرجع نفسه.

² _ مصطفى عوفي ، الصالح ساكري، " تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة الإحياء، العدد الثالث عشر، 2009 ص243.

³ _ المرجع نفسه، ص 243.

بالجمود، مما اضطرها إلى إسناد بعض المهام إلى الإدارة المحلية التي كلفت بلعب دور التعبئة الإدارية والسياسية.¹ حيث تجسد المحليات الديمقراطية في التقاليد الأنجلوسكسونية والتعبئة السياسية في التقاليد الاشتراكية.²

ب/ التفاوت بين أقاليم الدولة

أدى اتساع أقاليم الدولة واختلافها من عديد النواحي إلى الاستعانة بالإدارة المحلية (اللامركزية الإدارية الإقليمية)، لتقاسم الأعباء وسرعة البت في القضايا المطروحة ومراعاة خصوصية الأقاليم. خاصة وأن هذه الأخيرة تختلف من الناحية الجغرافية بين كونها جبلية أو صحراوية أو ساحلية، كما تختلف من الناحية الاقتصادية والاجتماعية بين كونها صناعية أو تجارية أو فلاحية سياحية، أقاليم غنية وبعضها فقيرة.³

كما أثر الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان، وما تفرضه هذه الزيادات من زيادة موازية في الحاجات والمتطلبات المختلفة، والأخذ بأنماط جديدة من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مما استدعى إحداث تطوير في نظم الإدارة المحلية في الدول المتقدمة والنامية على السواء.⁴

ذلك أنه عندما تقوم الإدارة المركزية بأداء الخدمات بطرق متشابهة وبكيفية متماثلة على كافة المناطق والمواطنين على قدم المساواة فإن هذا قد يؤدي إلى أن تكون تلك القرارات والخدمات المقدمة غير متلائمة مع البيئة المحلية، ومع طبيعة ورغبات السكان وظروفهم التي تختلف من منطقة إلى أخرى، فكان لزاما على الدولة التوجه نحوى تبني نظام الإدارة المحلية، لأنه إذا كان يمكن أن تدار المرافق القومية بنمط وأسلوب واحد انطلاقا من اشتراك الجميع في الاستفادة منها، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية نتيجة هذا التفاوت والاختلاف بين المناطق الجغرافية في القطر

¹ - نشأت الإدارة المحلية في ظل فلسفة الحرية الاقتصادية والمذهب الفردي، أين تتولى الجماعات المحلية إشباع حاجاتها بوسائلها ولحسابها، مما يعني هذا أنها مستقلة عن السلطة المركزية، لكن المنظور الاشتراكي غير كنه النظام المحلي أصلا:

* التخطيط المركزي يحول الجماعات المحلية لجهات رقابة الأجهزة التقنية

* تنفيذ المشاريع المقررة مركزيا..

² - عادل محمد محمد عبد الرحمن، "اللامركزية كاستراتيجية مقترحة لتطوير مستوى الأداء في المنظمات الحكومية المصرية"، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، العدد 2، 2006، كلية التجارة، جامعة سوهاج، مصر، ص. 263.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر...، المرجع السابق، ص 133، 134.

⁴ - طاشمة بومدين، المرجع السابق.

الواحد، ذلك أن ما يهم منطقة واقعة على الحدود من اجراءات صحية مثلا ليس نفسه ما تستوجبه منطقة داخلية وما تستوجبه منطقة ساحلية من قرارات ليس هو ما تتطلبه منطقة صحراوية¹. ومنه فنظام الإدارة المحلية يؤدي إلى مراعاة كل هذه الفروقات والتفاوتات بين أجزاء الاقليم المختلفة، ويؤدي هذا النظام إلى أداء الخدمات بكيفية تتوافق مع خصوصيات البيئة المحلية وطبيعة احتياجات سكان المنطقة، وبالتالي تتنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية. وهذا كله دفع نحو التوجه لهذا الأسلوب في التنظيم والإدارة.

ج/ تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي

تعني الديمقراطية اشتراك الشعب في حكم نفسه بنفسه، والأخذ بنظام الإدارة المحلية هو علامة على ديمقراطية نظام الحكم، حيث انتقلت الشعوب من ديمقراطية المؤسسات السياسية إلى الإدارية، وأن نقل سلطات الدولة للجماعات المحلية ومباشرة سكانها لهذه السلطات يعتبر مؤشراً هاماً وعلامة مميزة لديمقراطية نظام الحكم². حيث كلما كان الحكم ديمقراطي اتجهت الدول إلى منح أقاليمها سلطات واختصاصات واسعة في مجال إدارة وتسيير أمورها وحل مشاكلها ذاتياً. مع العلم أن الديمقراطية تقاس بمدى استقلال الجماعات المحلية من حيث منح الصلاحيات، وتخفيف أو تشديد الرقابة عليها، وتأكيد وترسخ الإدارة المحلية كلما تجذرت مفاهيم الحكم الديمقراطي، ومساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العامة. كما أن تحقيق المشاركة الشعبية، ووعي المواطن بالقضايا المحلية ومشاركته فيها، وتحقيق الأهداف الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية المحلية.

إن موضوع الإدارة المحلية من بين أكثر الموضوعات الإدارية تأثراً بالنظام السياسي، وذلك لأن آليات الإدارة المحلية في كنهها تحمل طابعاً فكرياً وسياسياً، فهي تهدف إلى ترك الحرية للمنتخبين المحليين ليقوموا بتنفيذ برامجهم دون تدخل من السلطة المركزية³.

¹ _ مصطفى عوفي، الصالح ساكري، المرجع السابق، ص 244.

² _ بوضياف عمار، التنظيم الإداري...، المرجع السابق، ص 134.

³ _ محمد أنس جعفر، ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د، م، ج، الجزائر، 1985، ص 6.

د/ ظهور وتطور مفهوم التنمية والتنمية المستدامة

يعد تحقيق التنمية في الدولة سببا مهما في تبني نظام الإدارة المحلية ، حيث تضغط اشكالية تحقيق التنمية على السلطة العامة في الدولة في ابتكار الحلول لذلك ، وبالتالي فعنصر التنمية شكل عاملا ليس فقط في تبني نظام الإدارة المحلية بل وكذلك كان عاملا في تطور هذا الأسلوب.

• أثر التنمية المحلية في نشأة الإدارة المحلية

تعتبر الادارة المحلية ركنا أساسيا من أركان التنمية، كونها قاعدة أساسية لتحقيق العدالة في توزيع الثروات بين مختلف الشرائح والمناطق. ذلك أن الإدارة المحلية هي الحلقة الوسيطة بين الحكومة المركزية والمواطن في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي. ويظهر ذلك من خلال توسيع فرص المشاركة في وضع الخطط والكشف عن متطلبات المجتمع المحلي ، بالاضافة إلى إدارة الموارد المحلية وترشيدها في ظل ممارسة نشاط اقتصادي محلي يراعي المعايير البيئية ويوفر المتطلبات الضرورية لأفراد المجتمع المحلي¹.

وتنطوي التنمية المحلية على العديد من عمليات التفاعل بين أطرافها المختلفة، ومن جميع الفعاليات المحلية من: قيادات سياسية، منتخبين، ممثلي المجتمع المدني، متعاملين اقتصاديين، مواطنين عاديين وموظفين، من أجل تحقيق الإدارة المحلية الفعلية، كشرط أولي لتحقيق التنمية². وهي تقوم على مبادئ الحكم الراشد وتفعيل الشفافية لتسهيل الحصول على المعلومات المرتبطة بالشؤون العمومية¹. ويقوم مفهوم التنم المحلية على عنصرين رئيسيين هما²:

¹ _ قرواط يونس، "أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية، دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مجلة المعيار، العدد السادس عشر، ديسمبر 2016، ص 286.

² _ يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم وتأصيله نظريا، إلى كل مؤتمرات الأمم المتحدة. وقد ساهم الباحث الباكستاني محبوب الحق والباحث الهندي أمارتايا صان، خلال فترة عملهما في إطار البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في ظهور مفهوم التنمية المستدامة. فالتنمية المستدامة بالنسبة إليهما هي تنمية سياسية واجتماعية لا اقتصادية فحسب. تجعل الإنسان منطلقها وغايتها وتعامل مع الأبعاد البشرية أو الاجتماعية للتنمية باعتبارها العنصر المهيمن. وتنظر للطاقات المادية باعتبارها شرطا من شروط تحقيق هذه التنمية. كما أن الوزير الأول النرويجي براند تالاند BRUNDTLAND لعب دورا مهما في ترسيخ هذا المفهوم وتحديد ملامحه الكبرى. ففي سنة 1987 صدر تقرير BRUNDTLAND للأمم المتحدة يلح على أن التنمية لا بد لها من تلبية الحاجيات الملحة الحالية، دون التفريط في الحاجيات المستقبلية.

أنظر: بوعشة مبارك، (التنمية المستدامة: مقارنة اقتصادية في إشكالية المفاهيم والأبعاد)، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس بسطيف، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورو متوسطي، الجزائر، 2008، ص، ص.51-52.

- المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية لتحسين مستوى المعيشة ونوعية الحياة وتوفير مختلف الخدمات بالاعتماد على مبادراتهم وامكانياتهم الذاتية.

- مشروعات التنمية المحلية في توفير الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع على المبادرة والاعتماد على النفس والمشاركة.

ومنه حتى تكون هذه التنمية مبنية حقيقة على احتياجات السكان وتستجيب لتحسين ظروفهم في شتى النواحي، لا بد من دعم الجماعات المحلية وضمن مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم وتحسين ظروف معيشتهم. حيث لا يمكن الحديث عن تنمية شاملة على المستوى الوطني إلا مع وجود وتبني نظام الإدارة المحلية، كون أن منطلق التنمية هو تبني مبدأ البناء من الأسفل، بأن تجعل من تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع. وبالتالي الوصول إلى تحقيق تنمية مستدامة³.

• مؤشرات تحقيق التنمية المحلية المستدامة

تتطلب التنمية المحلية المستدامة تحديد العديد من المؤشرات، والعمل على تجانسها بشكل منظومة، من أجل هدف رئيسي تنجح معاً في تحقيقه والتي من أهمها:⁴

¹ _ رضوان مجادي، "الديمقراطية التشاركية ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في التنمية المحلية: الدعائم، الخطوات ومساعي التطبيق في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، 2019، ص 814.

² _ محرز صالح، مشعلي بلال، بعلي حمزة، "كفاءة ومعوقات البرامج التنموية للجماعات المحلية في ترقية عملية التنمية المحلية المستدامة"، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 07، العدد 02، جوان 2019، ص 32.

³ _ تعني التنمية المستدامة ضرورة إشباع الأجيال الحاضرة لاحتياجاتها المتزايدة من السلع والخدمات، دون الانتقاص من مقدرة الأجيال المقبلة على إشباع مثل هذه الاحتياجات. فالتنمية المستدامة هي العلاقة بين النشاط الاقتصادي واستخدامه للموارد الطبيعية. وانعكاس ذلك على حياة المجتمع، بما يحقق أهداف النشاط الاقتصادي واستخدام الموارد الطبيعية بما يؤمن استدامتها، دون أن يؤثر ذلك الترشيد بصورة سلبية على أنماط الحياة في المجتمع وتطوره. أنظر عماري عمار، (إشكالية التنمية المستدامة وأبعادها)، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس بسطيف، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورو متوسطي، الجزائر، 2008، ص 35.

⁴ _ لطرش ذهبية، (متطلبات التنمية المستدامة في الدول النامية في ظل قواعد العولمة)، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس بسطيف، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورو متوسطي، الجزائر، 2008، ص، ص 242-244.

✓ قيام نظام سياسي يضمن مشاركة فعالة للمواطنين في اتخاذ القرار والأخذ بنظام الحكم المحلي

تستدعي سياسة إعادة توجيه التنمية المستوحاة من النموذج الليبرالي، المشاركة كمصدر أساسي لرسم حدود التنمية المستديمة، التي تعمل على محاولة التوفيق بين أهداف أطراف متعارضة وشبه متناقضة. فمشاركة الجميع في رسم وتنفيذ أهداف ومخططات التنمية، هي وحدها الكفيلة بإزالة كل أشكال التعارض والاختلاف بين الفواعل المختلفة، كالقطاع الخاص، الحكومة، المنتخبين، المواطنين، منظمات المجتمع المدني والهيئات الدولية الحكومية وغير الحكومية.¹

✓ التركيز على تأثير التنمية على مستوى حياة الفرد

من خلال وضع نظام اقتصادي يمكنه تحقيق فائض الإنتاج والاعتماد على الذات، مع انسجامه مع النظام الاجتماعي، من أجل توافق خطط التنمية وأساليب تنفيذها. وهو ما يستدعي قيام الجماعات المحلية بدور أهم في التعريف بالحاجات المحلية وصياغة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي على أساسها. وقد اقترن هذا التطور بإدخال مفهوم الحكم الراشد المحلي في أدبيات الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

02/ مبررات التنظيم الإداري المحلي

تواجه الجماعات المحلية عدة تحديات وهي محكومة كذلك بعدة محددات²، ومن منطلق فلسفة الإدارة المحلية في وأسباب وتلريح نشأتها يمكن أن نتلمس مجموعة من الأهداف يمكن أن تتحقق من تبني هذا الأسلوب في التنظيم والإدارة على النحو التالي:

¹ _Belém Gisèle, Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable, Thèse pour le doctorat de sciences de l'environnement, l'université du Québec à Montréal, 2009, P.91.

² _ تحدي تقني، وظيفي وتسييري من أجل ضمان فعالية الإدارة المحلية، وضمان مهام المرفق العام، وكل المهام المتعلقة بالتنمية المحلية، وكيفية تحقيق الاستقلالية والنجاحة في التسيير في نفس الوقت.

* تحدي سياسي والمتمثل في فعالية النظام الانتخابي وقدرته على إنتاج ممثلين محليين شرعيين، وتهيئة أشكال المشاركة الشعبية.

* تحدي اجتماعي يتمثل في فعالية الجماعات المحلية وبخاصة البلدية في تحقيق اندماج اجتماعي حول قيم مشتركة.

Voir: ESSAID Taib, (L'administration locale algérienne : Les enjeux de la décentralisation), Revue algérienne,

.N°01, 2005, Algérie, pp.43-44

أ/ المبررات السياسية

أحد الأهداف الأساسية المتوخاة تحقيقها من الأخذ بنظام الإدارة المحلية بشتى أنواعها على المستوى المحلي هو تعميق مظاهر الديمقراطية والمشاركة بشتى أنواعها ، ذلك أن هذا الأسلوب في التنظيم الإداري يقوم على إشراك المواطنين في إدارة مرافقهم وشؤونهم المحلية، والتعبير عن ذاتيتهم المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم، ما يجعل الإدارة المحلية النموذج للديمقراطية والحكم الديمقراطي في الدولة وهو ما يسهم في توثيق الصلة بين المواطن وحكومته¹. وهذا الذي أكدت عليه أحكام الدستور الجزائري² وكثير من تشريعات الدول المختلفة.

ونجد قانون البلدية في الجزائر³ ينص صراحة على هذا البعد الديمقراطي في تبني نظام الإدارة المحلية، كما جاء في نص المادة 02 أو المادة 103 منه التي نصت " يشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية ، ويمثل قاعدة اللامركزية الإدارية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". كما أن الإدارة المحلية تعد المدرسة في التدريب وإعداد القيادات السياسية المستقبلية ، من خلال تدريبهم على أصول العمل السياسي واكتسابهم مهارات إدارة شؤون الدولة⁴.

وإلى جانب ذلك هناك العديد من الأهداف السياسية الأخرى التي تصب في هذا المنحى وتكمله منها:

- الاعتراف للأقليات بنوع من الاستقلال الذاتي يقوي بناء الدولة السياسي.
- حقل تجارب السلطة المركزية للسياسات على المستوى المحلي.
- دعم التعاون بين الإدارة المحلية وسلطة الدولة: حيث يربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية وقرب المواطنين من الحكومة، دفع المواطنين للعمل لصالح وحدتهم المحلية، والمساهمة الفعالة في الحفاظ على الأمن والنظام والقانوني.

¹ _ مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، منشأة المعارف، مصر ، 1987، ص 112

² _ نصت 19 من أحكام التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

³ _ القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 . معدل بموجب الأمر رقم 13-21 الموافق 31 غشت 2021، الجريدة الرسمية، عدد 67.

⁴ _ مقداد الخميسي، " أليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 2016، ص 191.

- تقوية البناء السياسي و الاقتصادي والاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والهيئات المحلية ، وأثر هذا التوزيع يظهر عندما تتعرض الدولة للأزمات والمصاعب التي قد تضعف البناء المركزي للدولة ، وعندها تبقى الوحدات المحلية التي اعتادت على التصرف بحرية واستقلالية قادرة على الوقوف على شؤونها والقيام بمسؤولياتها دون الحاجة إلى الاعتماد على المركز¹.

ورغم أن هناك من يقلل من الأهمية السياسية لنظام الإدارة المحلية على اعتبار أن المبدأ الديمقراطي لا يتأكد حتما بالإدارة المحلية، لأن الانتخابات المحلية لا تحظى بالأكثرية، وهي قد تكون مشوهة للتمثيل، لكن ذلك ليس عيباً في الإدارة المحلية وإنما في نظام الانتخابات والمناخ السياسي المصاحب لها.

- المساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي تركز عليه، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دوراً أساسياً في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطاً ملموسة على طريقها.⁽²⁾

ب/ المبررات الإدارية والفنية

يساهم نظام الإدارة المحلية في تخفيف البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية المركزية وتحديث علاقة الإدارة بالمواطن، حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ويستجيبون لها لها دون عوائق أو روتين، من خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات. كما أن هذا الأسلوب يؤدي إلى مراعاة الظروف المحلية عند تقديم الخدمات، حيث تتغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى³.

كما تشكل الإدارة المحلية حقل تجارب للنظم الإدارية المختلفة للتأكد من جدوى تطبيق أساليب إدارية جديدة⁴، وتعاون الجهاز الإداري والسياسي لنقل الإحساس الشعبي بضرورة إحداث

¹ _ المرجع نفسه، 192.

² _ طاشمة بومدين المرجع السابق، ص. 01-02.

³ _ إبراهيم منير شلبي، المرجع السابق، ص 37، 36.

⁴ _ المرجع نفسه، ص 25.

تغييرات جذرية في الجهاز الإداري، على اعتبار أن الإدارة المحلية هي الأقدر على فهم وحل المشاكل بفعالية.

ورغم كل هذه المنافع هناك من يقلل من الأهمية الإدارية والاجتماعية لنظام الإدارة المحلية، ويعيب عليها الافتقار إلى الخبرات الإدارية، وتفضيل المصالح المحلية على المصالح الوطنية، لكن وجود الرقابة الوصائية والرقابة الشعبية يمكنه أن يخفف من الآثار السلبية لذلك.

ج/ المبررات الاجتماعية

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية، ذلك أن هذا النظام يقوم على وجود وحدات محلية تعبر عن مصالح محلية متميزة تخص سكان هذه الجماعة التي تجمعهم مجموعة من الروابط الاجتماعية القائمة على التضامن فيما بينهم لتحقيق مصالحهم، وتظهر هذه الأهداف في¹ :

- تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة المركزية بالقاعدة الشعبية بما يضمن حصول الأفراد على احتياجاتهم المحلية وإشباع رغباتهم. وتطوير مستويات الخدمات المختلفة، بالتالي تطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية لهم.
- تقوية البناء الاجتماعي للدولة بتحقيق مبدأ المشاركة الاجتماعية وتوزيع القوى الإيجابية بها بدلاً من تركيزها في العاصمة.
- النهوض بالمجالات الثقافية والفنية وطاقات الإبداع لدى الجماعة المحلية.
- تقوية الروابط الإنسانية بين الأفراد المحليين وإشراكهم الاهتمام المحلي: فالإدارة المحلية كنظام إداري ذو محتوى سياسي يهدف أساساً إلى تقرير مبدأ المشاركة الشعبية في إدارة الأمور العامة دون قصورها على أجهزة حكومية معينة، وإلى جانب ذلك فالإدارة المحلية هي التي تغذي جذور المجتمع وتدعم الروابط الروحية بين أفرادها، وهذا ما ذكره تشالرز بيرد، حيث قال: "... إن الحكم المحلي رباط روحي قبل أن يكون جزءاً من الجهاز الحكومي. وهو يوجد ليجعل الحياة جميلة، وليس لمجرد أن يجعلها ممكنة، وهو كنظام لا يعتبر هدفاً في ذاته، ولكنه مجرد وسيلة لربط أفراد المجتمع

¹ _ انظر تفصيل ذلك : إبراهيم منير شلي، المرجع السابق، ص 26-29.

المحلي بطريقة تحول طاقاته إلى عمل بواسطته، يأخذ كل مجتمع لنفسه وجودا ذاتيا مستقلا، بقصد تحقيق أهدافه العامة...¹.

د/المبررات الاقتصادية

يعد نظام الإدارة المحلية أحد الأدوات الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية ، انطلاقا من كون الادارة المحلية مشتلة التجارب الاقتصادية ومعمل استخلاص النتائج حول المشاريع الاقتصادية². وبالتالي وجود الإدارة المحلية هو أحد الأدوات الجيدة لخلق بيئة اقتصادية قادرة على توفير فرص العمل، والحد من الفقر في نطاق الوحدات الإدارية³. وعليه فمن جملة المبررات الاقتصادية التي تتحقق مع وجود هذا الأسلوب في التنظيم تظهر مثلا في:

- البحث عن مصادر جديد للتمويل المحلي.
 - تحقيق لا مركزية التصنيع.
 - العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.
 - تحقيق المشاركة الجماهيرية في تنفيذ برامج التنمية المحلية.
 - سهولة وضع الخطط التنموية وواقعيتها.
- لكن هل مزايا الإدارة المحلية تتحقق بطريقة آلية، أم تشتط مناخ معين؟ فقد تعني الإدارة المحلية طبقات متزايدة في صنع القرار وبيروقراطية ثقيلة وعجز عن تلبية الحاجات المحلية، لذلك لتحقيق أهداف الإدارة المحلية لا بد من :
- توفير المناخ القانوني والبشري والمالي اللازم لنجاح الجماعات المحلية.
 - الإرادة السياسية في الأخذ وتعميق الإدارة المحلية .

¹ _ المرجع نفسه، ص 6.

² _ المرجع نفسه، ص 25، 26.

³ _ أحمد إبراهيم عبد العال حسن، " دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة في ظل التحولات السياسية والتطورات الاقتصادية الراهنة "، المجلة العربية، المجلد 41، العدد 2، يونيو(حزيران)، 2021، ص 195.

- إعداد الموارد البشرية (المنتخبة، الفنية والإدارية). و خاصة في المترشحين لعضوية المجالس المحلية.
 - تنمية الوعي الجماهيري بأهمية الإدارة المحلية.
 - ضرورة مشاركة الجمهور المحلي. وتشجيع الشراكة بين المجالس المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في المشروعات التنموية على المستوى المحلي.
 - فعالية الرقابة المركزية على المجلس المحلي ومناسبتها.
 - وتجدر الإشارة إلى أنه هناك مؤشرات لقياس استقلالية الجماعات المحلية وبالتالي التوجه الحقيقي نحو الإدارة المحلية، والتي تتمثل أساسا في:
 - حجم الوظائف المسندة للجماعات المحلية.
 - هامش السلطة الإرادية للجماعات المحلية (حجم الاختصاصات)
 - هامش السلطة في اتخاذ قرارات ناجحة (الحرية الإدارية)
 - عمومية الاختصاصات (أسلوب توزيع الاختصاصات)
 - الأسلوب القانوني المتخذ لإنشاء الوحدة المحلية (الدستور، القانون...)
 - نسبة الإنفاق الكلي للهيئات المحلية إلى الإنفاق العام.
 - عدد المستويات المحلية (ولايات، مقاطعات، بلديات، قرى، مداشر...)
 - نسبة الإيرادات الكلية للجماعات المحلية في الإيرادات العامة ونسبتها إلى المعونات الحكومية.
 - نسبة الموارد البشرية المحلية إلى العاملة في الحكومية المركزية.
 - حجم الجماعة المحلية الجغرافي .
 - الكثافة السكانية للجماعات المحلية.
- ورغم ما سبق ذكره عن أهداف ظروف الإدارة المحلية، فإن الدراسات والتقارير توضح أن هناك مفارقة بين النصوص القانونية والواقع العملي فيما يخص الإدارة المحلية. والذي يؤكد ميول الكثير من الدول إلى المركزية الأولية وهذا ما عرف بتسمية أزمة اللامركزية، والتي تمثلت مظاهرها

أساساً في: التقليل من الاختصاصات وشدة الرقابة المفروضة على الوحدات المحلية، كظاهرة عامة في جميع الدول ومنها الجزائر.

03/ العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري المحلي

من خصائص الإدارة المحلية أنها نظم مفتوحة تؤثر وتتأثر بالبيئة، حيث تؤثر الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فيها بصفة مباشرة، وفي أحيان أخرى بصفة غير مباشر.

أ/ العوامل الاجتماعية (طبيعة المجتمع وتكوينه)

يتأثر التنظيم الإداري المحلي بالعوامل الاجتماعية من حيث طبيعة المجتمع وتكوينه كوجود جماعات حضرية أو ريفية أو قبلية أو روابط الأفراد سواء كانت قري أو مصالح أو عقيدة أو مهنة أو جوار، أو الطبقات: الأغنياء والفقراء والمتعلمين والأميين، والأصليين والوافدين، فالنظام الاجتماعي السائد هو الذي يحدد ما إذا كان المجتمع متناسقاً أو متنافراً أو متساوياً، منفتحاً أو مغلقاً... وهكذا. ومنه كلما كانت هذه الروابط الاجتماعية قوية ومنسجمة كلما ساعد ذلك وسهل من خدمة الإدارة المحلية للمجتمع المحلي وتحقيق رغباته وتحسين ظروف معيشته¹.

ب/ البيئة السياسية

يلعب التجنيد السياسي والتنشئة السياسية دور كبير في التنظيم الإداري المحلي، حيث تعد المطالب السياسية أساس وجود الإدارة المحلية، فمثلاً تقوم فلسفة الحزب الواحد على فرض سياسة الحزب على إقليم الدولة، مما يفرض على المجالس الشعبية المحلية التقييد ببرنامج هذا الحزب وهذا يؤثر عليها لأنها تتحول إلى منفذ لآراء القيادة الحزبية البعيدة عن رغبات وحاجات المواطن المحلي خاصة في ظل أطماع أعضائها في رضا القيادات السياسية العليا والرغبة في الحصول على الترقية السياسية للوصول إلى مناصب أعلى وهو ما يهدر الأعمال المحلية. بل إن مقومات الحزب الواحد لا تتفق والدعائم التي تقوم عليها الإدارة المحلية².

¹ _ شويح عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010، 2011، ص 65.

² _ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دكتوراه، جامعة المنصورة، 2007، ص 281-282، 292.

يتأثر نظام الإدارة المحلية بالمذهب السياسي والاجتماعي الذي تعتنقه الدولة، والمشاكل التي تواجهها البلديات تختلف حسب المذهب السائد في الدولة ككل، ولكن هناك قدرا من المشاكل القانونية والتنظيمية تشترك فيها معظم بلديات الدول.¹

إن نظام الإدارة المحلية في الدول عريقة الديمقراطية يدرك فيها مداها بكل سهولة، وذلك بسبب أن المواطن يعي سياسيا وثقافيا كنه هذا النظام، أما الدول التي لا تتوفر على هذا فيتحوّل الأمر بها إلى صراع بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، مما يؤدي في النهاية إلى تعطيل مصالح المواطن، وسوء تقديم للخدمة المحلية.²

نشأ نظام الإدارة المحلية أول الأمر في ظل فلسفة الحرية الاقتصادية والمذهب الفردي، حيث كان لزاما على الوحدات المحلية أن تتولى وسائلها ولحسابها، وإشباع حاجاتها المحلية، وهذا ما أعطاهها استقلالية عن السلطة المركزية. لكن في المنظور الاشتراكي تغير الأمر، حيث بموجب التخطيط المركزي تتحوّل المجالس الشعبية إلى جهات لرقابة الأجهزة التقنية، وتنفيذ المشاريع المقررة مركزيا، وهذا تغير جذري في كنه النظام المحلي أصلا.³ فالديمقراطية هي الهدف الرئيس من وجود التنظيم الإداري اللامركزي، كما تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية في أداء الوظائف العامة وسرعة اتخاذ القرار لقرب متخذ القرار من الواقع العملي.⁴

إذا كان فكر الدولة يقوم على مبدأ التوجيه واستغلال كل الموارد لخدمة خطة وطنية شاملة، فإن التنظيم الإداري سيكون في هذه الدولة مركزيا وقد يأخذ باللامركزية، ولكن تكون السيطرة للنظام المركزي. لكن إذا كان فكر الدولة يقوم على الحرية والديمقراطية، فذلك سينعكس أخذا بالتوسع في النظام اللامركزي. لأنه لا يمكن قيام النظام اللامركزي بدولة لا تمارس الديمقراطية على المستوى المركزي. كما أن الاستقرار السياسي يعم النظام اللامركزي وعدم الاستقرار يساعد على تحكم النظام المركزي للحفاظ على وحدة الدولة.⁵

¹ _ سليمان محمد سليمان الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي، والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1970، ص.581.

² _ المرجع نفسه، ص.586.

³ _ سليمان محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص.604-605.

⁴ _ مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992، ص.31-32.

⁵ _ المرجع نفسه، ص.48.

ج/ المناخ الاقتصادي

يتأثر طابع السلطة في الجماعة بصفة عامة بخصائص اقتصادها، ويؤثر الاقتصاد المحلي في هيكل السلطة، ومدى سيطرة الطبقات الاجتماعية الكبيرة ذات الإمكانيات الاقتصادية، ومدى اعتماد الإدارة المحلية على مواردها الذاتية، متوسط الثراء الشخصي، حالة العمالة وغيرها. وقد أدت الأساليب التكنولوجية في الاتصال إلى تعديل أحجام الوحدات الأساسية في الإدارة المحلية فوسعت فرنسا جماعاتها المحلية وأنشأت اتحادات ضمت عددا من الجماعات المحلية الصغيرة ونفس الشيء في مصر وإنجلترا.¹ كما أن استخدام الدول للأجهزة الإلكترونية المتطورة يؤدي إلى ضرورة التعاون بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في شراء تسيير هذه الأجهزة، وهنا تستفيد الجماعات المحلية من الأجهزة، ولكنها ستخضع لرقابة أشد من السلطة المركزية.²

د/ العوامل الجغرافية والمكانية

يتأثر نظام الإدارة المحلية في الدول بطبيعة المناخ ومدى توفر المياه وجودة الأرض وخصوبتها، ومدى توفر المعادن، توزيع السكان في الإقليم من ناحية الحضر والبدو، التعلم والأمية، والذكور والإناث وأعمارهم وعددهم الكلي وتخصصاتهم، علماً بأن لهذه وتباينها تأثير مهم في فعالية الإدارة المحلية. تؤثر العوامل الجغرافية والطبيعية في تحديد نوع ومدى التنظيم الإداري السائد في البلاد، فمثلا الدول الصغيرة، المساحة تميل إلى التشديد في الأخذ بقواعد وأساليب المركزية الإدارية على عكس الدول الشاسعة التي تميل إلى نظام اللامركزية الإدارية.³

هـ/ العوامل الثقافية والتاريخية

تلعب العوامل والظروف التاريخية دوراً أساسياً وهاماً في نشأة وتطور نظم الإدارة المحلية، كما تؤثر هذه الظروف والعوامل في خصائص ووظائف الجماعات المحلية ولا أدل على ذلك الجماعات

¹ _ المرجع نفسه، ص.49.

² _ مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، ص.50.

³ _ المرجع نفسه، ص.45.

المحلية التي تزخر مدنها بمعالم تاريخية كانت سببا في تكريس البعد الوطني والتاريخي لسكانها، ومجالا للسياحة ينعكس على رفع مواردها المالية ، وتحسين عيش سكانها¹ .

كما تعمل العادات والتقاليد والأصول للمجتمع المحلي على استقرار الأوضاع السياسية وتشابه أنظمتها مع أمثالها من المجتمعات التي لها تاريخ واحد أو متقارب. فمثلا كان نشوء البلديات بالجزائر في أثناء التواجد الاستعماري محكوم بعدة عوامل منها: التغيرات التي تحدث في فرنسا، تطور حركة الاستيطان، الضغوط من قبل المعمرين، رد فعل الجزائريين. ولم تمثل البلديات بالجزائر بموجب هذه العوامل وحدة إقليمية متشابهة ومتجانسة، بل اختلفت من حيث الطبيعة والنوعية بحسب نوعية السكان، فإذا تعلق الأمر بالعنصر الأوروبي وجدنا بلديات متمتعة بضمانات القانون الإداري الفرنسي، وإذا تعلق الأمر بالجزائريين وجدنا تنظيما بلديا يخضع لنظام عدم التركيز وليس للنظام اللامركزي⁽²⁾.

¹ _ شويح عثمان، المرجع السابق، ص 67.

² _ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية والبلدية من 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص.171.

المحور الثاني: تطور أسس التنظيم الإداري المحلي

تشكل أسس التنظيم الإداري المحلي في وجود هيئات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، شرط أن تقوم هذه الهيئات على أساس الانتخاب¹.
ونتناول في المحور الثاني تطور أسس التنظيم الإداري المحلي من خلال دراسة:
أولا/ المقومات الرئيسية لنظم الإدارة المحلية .

ثانيا/ الاتجاهات الحديثة لتطوير أساليب التنظيم الإداري المحلي

أولا/ المقومات الرئيسية لنظم الإدارة المحلية

يلزم لقيام نظام الإدارة المحلية وجود مصالح محلية متميزة تهتم غالبية سكان الإقليم ولا تهتم جميع المواطنين في الدولة، مما يتطلب أن يتولوا بأنفسهم إدارة شؤونهم، فنظام الإدارة المحلية اعترف بالمصالح المحلية في إقليم معين وترك الإشراف عليها ومباشرتها من طرف المعنيين أنفسهم. من خلال هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، لكن في ظل رقابة السلطة المركزية.

1/ الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

يتمثل جوهر التنظيم الإداري المحلي في الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية أو محلية من الأفضل ترك الإشراف عليها لهيئات يهملها الأمر انطلاقاً من ارتباطها بهذه المصالح.

أ/ نشأة المصالح المحلية وأشكالها التمييزية المرافق الوطنية (القومية)

والمرافق المحلية

• نشأة المصالح المحلية

تنشأ المصالح المحلية نتيجة ارتباط مصالح مجموعة من سكان منطقة جغرافية معينة، ويؤدي الترابط إلى خلق نوع من التضامن الاجتماعي بينهم. فالمصلحة معبرة عن حاجات وآمال وطموحات غالبية سكان الإقليم، شرط ألا تتعارض أو تتناقض مع المصلحة العليا للدولة، فخدمة الاتصالات

¹ _ الزعبي خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،

تمثل حاجة عامة تهتم جميع مواطني الدولة بعكس الحال بالنسبة مثلاً لخدمة الانارة العمومية أو نقل المياه وإنشاء الحدائق أو انشاء سوق وغيرها، والتي تهتم سكان الوحدة المحلية وحدها¹. ويشكل اعتراف الدولة بهذه المصالح المحلية، وترك إدارتها للجماعات المحلية أساس فكرة الإدارة المحلية ككل. ومنه فنقطة البداية في التنظيم الإداري المحلي تتمثل في الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل ترك الإشراف عليها لهيئات يهملها الأمر انطلاقاً من ارتباطها بهذه المصالح². وفي هذا الصدد أبدى مجلس الدولة المصري رأيه في احد الفتاوي الصادرة عنه من قسم الفتوى والتشريع سنة 1957 بالقول " أن الأصل هو اختصاص المجالس البلدية والقروية بما يهم أهل المدينة أو القرية وحدهم، أي بالمرافق العامة البلدية دون المرافق العامة القومية التي يخص الانتفاع بها أهل البلدة أو القرية وحدهم"³.

• معيار التمييز بين المصالح المحلية والمصالح القومية

التمييز بين المصالح المحلية والمصالح القومية مسألة في غاية الصعوبة، كون الأمر يتعلق بإعتبارات قد تختلف من دولة إلى أخرى، وحتى داخل الدولة الواحدة قد يختلف الأمر بحسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولا يثور التمييز بين هذه المصالح طالما اتبعت الإدارة الأسلوب المركزي في التنظيم، لأن هذا الأسلوب يقوم على وجود جهة إدارية واحدة تتكفل بإدارة جميع المصالح العامة في الدولة، لكن المشكلة تثور إذا اتبعت الأسلوب الإداري اللامركزي في تنظيمها، على اعتبار أن هذا الأسلوب يبني أساساً على تعدد الجهات الإدارية الممارسة للوظيفة الإدارية. وانطلاقاً من ذلك حاول الفقه الإداري أن يضع معياراً موضوعياً للترقية بين المصالح والمرافق العامة القومية التي تمارسها الحكومة المركزية، وبين المصالح والمرافق العامة المحلية التي يعهد بممارستها إلى المجالس المحلية، وتوجد عدة معايير للترقية ما بين هذين النوعين من المرافق لعل أهمها:

¹ _ أنظر تفصيلاً في ذلك: منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 108-113

² _ وفي هذا الصدد نجد المادة 149 من قانون البلدية في الجزائر 10-11 على حق البلدية كوحدة محلية في ضمان سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، وعددت هذه المادة المصالح التي يمكن للبلدية انشاؤها بجانب مصالح الإدارة العامة. مع العلم أن حجم هذه المصالح وعددها حسب المادة 150 من ذات القانون يكيف حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية. وهذه المصالح قد تسييرها البلدية بطريق الاستغلال المباشر أو في شكل مؤسسة عمومية أو عن طريق الامتياز والتفويض.

³ _ القرار نقلاً عن: منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 81، 82.

✓ معيار الفائدة المباشرة من المرفق

تعتبر مرافق عامة محلية المرافق محدودية النشاط والذي يقتصر على جزء من إقليم الدولة، أو التي تخدم سكان الإقليم تحديدا ويعود عليهم نفعها مباشرة، ويفضل إسناد إدارتها ومباشرتها لمن يهمهم أمرها.

إذا كان نفع المرافق يعود على جميع سكان الدولة، فإنه يكون مرفقاً عاماً وطنياً، أما إذا كان المستفيد مجتمعاً محلياً فإنه يكون مرفقاً عاماً محلياً، إذ تعتبر مرافق عامة قومية كل المرافق التي يشمل نشاطها كل إقليم الدولة ويعود نفعها على معظم أفرادها، والتي يتم إسناد إدارتها والإشراف عليها إلى سلطاتها المركزية، مع ضمان توفير الخدمة اللائقة، واستفادة الجميع على قدم المساواة. فالمرافق العامة التي يشمل نشاطها كل إقليم الدولة، ونفعها يعود على معظم أفراد الدولة تعد مرافق قومية، أما المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة، ولا تخدم سوى أهله فهي مرافق محلية¹. لكن بعض المرافق التي تعد وفقاً له مرافق محلية لوجودها في إقليم ما ويمتد نفعها ليشمل جميع أفراد الدولة فهي في هذه الحالة مرافق قومية كذلك.

✓ معيار التكلفة

هو أحد المعايير التي قدمها الفقه في التمييز بين المرافق القومية والمحلية، من خلال النظر للتكلفة التي يتطلبها إنشاء المرفق، فإذا كانت الكلفة باهظة فإن الحكومة المركزية هي التي تتولاه وتشرف عليه نظراً لإمكاناتها الكبيرة، ويصبح بموجب ذلك مرفقاً عاماً قومياً، ذلك أن المرافق المحلية لا تتطلب تكاليف باهظة بل يسيرة ومعقولة تنسجم مع القدرات المالية للهيئات المحلية². لكن النقد الذي يمكن أن يوجه لهذا المعيار أنه لا يمكن الأخذ به على إطلاقه بالنسبة لكل المرافق، فإذا كان يمكن أن ينطبق على بعض المرافق القومية التي تتطلب تكاليف كبيرة جداً لا تتحملها قدرات الهيئات المحلية وبالتالي يترك أمر الإشراف عليها للسلطة المركزية، لكن في المقابل هذا لا يعني أن المرافق المحلية ليست باهظة ومكلفة في بعض الأحيان حيث تنفق الهيئات المحلية ميزانيات ضخمة على المشاريع ذات الطابع

¹ _ الحمداني سامي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 110.

² _ المرجع نفسه، ص 108.

المحلي، وهو ما ينطبق على مشاريع البنى التحتية مثلاً: كمد شبكة الطرقات، وقنوات الصرف الصحي ونقل المياه وغيرها، ورغم هذه الكلفة تبقى مصالغ ذات طابع محلي.

✓ معيار أهمية النشاط

تعد مصالغ قومية وفقاً لهذا المعيار إذا كانت تمس للدولة في كيانها الشامل ككتلة واحدة، حيث المصالغ التي تقتضي أن تسير في كل أنحاء الدولة بطريقة ووتيرة واحدة يجب أن تترك للدولة إدارتها، أما الإدارة المحلية فيعهد إليها بالمصالغ التي تتوافر فيها أحد الشروط الثلاثة التالية¹:

- كونها تهم الإقليم لأنها تتعلق بشأن من شؤونه.
- أو كونها تستلزم في إدارتها رقابة دقيقة ودائمة لا يستلزم أن تتولاها الحكومة المركزية.
- أو كونها من المرافق التي يضيرها توحيد نمط إدارتها دون مراعاة الظروف المحيطة بها.

✓ معيار ظروف الخدمة

إذا كانت طبيعة الخدمة التي يقدمها المرفق تستدعي مراعاة عادات وتقاليد خاصة؛ فالأفضل أن يكون محلياً.

✓ معيار الكفاءات الفنية

عند الحاجة إلى تقنية وكفاءة فنية عالية؛ فالأفضل أن يدار المرفق مركزياً لإمكانية توفيرها. وإن لم يكن المرفق في حاجة لذلك فيفضل تركه إلى الإدارة المحلية. وهذا لا يعني عدم حاجة المرفق المحلي للكفاءات الفنية انطلاقاً من أن الأصل أن تسعى الإدارة إلى الاستعانة بالكفاءات وتوظيفها، لكن حاجة المرفق القومي أكبر لذلك خاصة إذا كان يتعلق بتخصصات نادرة تقتضي كفاءات علمية على مستوى عال جداً.

✓ المعيار التاريخي

إذا كانت طبيعة الخدمة في الإقليم تاريخياً، فيفضل أن يكون المرفق محلياً (كشؤون الحج والعمرة - مثلاً). فمن المرافق العامة ما لا يقبل بحكم طبيعته الخضوع للنظام المحلي كالدفاع والقضاء والشرطة، لأن طبيعتها لا تفصلها عن السلطة المركزية. لكن بعض هذه المرافق قد تتسم

¹ _ المرجع نفسه، ص 112.

بالتابع المحلي في بعض الظروف، فمرفق الدفاع قد يكتسب لدوافع أمنية خاصة الطابع المحلي وإجراءات دفاعية خاصة بمنطقة معينة.

إلى جانب معايير التمييز السابقة ذهب فريق فقهي آخر إلى الاعتداد بجهة المنشأ، فإذا كانت الدولة هي التي أنشأت المرفق أيا كان موقعه فهو مرفقاً قومياً، أما إذا كانت الجماعة المحلية هي التي أنشأته فهو محلياً. وذهب اتجاه آخر إلى اتخاذ طريقة إدارة المرافق العامة ومدى تأثيرها على وحدة الدولة أساساً للتمييز يقتضي الحفاظ على وحدة الدولة توحيد نمط إدارة مرفق (قومي)، وأن تغيير نمط إدارة المرفق لا يؤثر على وحدة الدولة فهو مرفقاً محلياً. لكن هذا المعيار انتقد على أساس عدم ثباته، لارتباط طريقة إدارة هذه المرافق بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة¹.

وما يمكن استنتاجه من كل هذا النقاش أنه لا يمكن أن نضع معياراً قاطعاً للتفرقة بين المصالح القومية والمحلية للتأثر بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها، وتختلف هذه التفرقة من بلد لآخر تبعاً لتغير الظروف والأحوال. ففي الأوقات العادية يتسع نطاق المصالح المحلية التي تباشرها المجالس المحلية، وتضيق هذه الاختصاصات عقب الأزمات السياسية والاقتصادية. وقد يشتد هذا التضيق في الاختصاصات حتى يصل إلى حل المجالس المحلية وإيصال أعمالها إلى وحدات إدارية مركزية.

وما يهمنا هنا من كل هذا النقاش هو اشتراط سيطرة الدولة ممثلة في السلطة المركزية على المصالح الحيوية وترك المرافق التي تؤدي خدماتها للجماعة الإقليمية فقط، لتسير عن طريق التنظيم الإداري المحلي.

ب/ موقف التشريعات حول تحديد المرافق المحلية والمرافق القومية

ليس هناك تحديد واضح ومتفق عليه للمرافق والمصالح المحلية والمرافق والمصالح القومية فقهيها، بسبب مرونة المصالح المحلية والقومية إلى حد كبير وتأثرها بالظروف المحيطة بها.

¹ - منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 85-87.

ويحدد الدستور أو القانون المرافق المحلية أو القومية التي يعهد بإدارتها إلى كل من المجالس المحلية والإدارة المركزية، فتحديد اختصاصات المجالس المحلية بالقانون يمنع الإدارة المركزية من الاعتداء عليها، ولا يحق للمجالس المحلية أن تخرج عن دائرة الاختصاص الذي حدده لها المشرع¹. وغالباً ما يستهدي المشرع بالمعايير الفقهية التي سبقت الإشارة إليها، كما أن تحديد المرافق القومية والمرافق المحلية تشريعياً يخضع عادة لعدة عوامل منها:

- سياسة المشرع تجاه الإدارة المحلية: شريك في السلطة أم مجرد تابع للسلطة التنفيذية.
 - سياسة المشرع تجاه الإيرادات العامة: احتكارها أو توزيعها
 - اتجاهات الرأي العام المحلي.
 - التوازن بين اختصاصات الهيئات المحلية وقدرتها.
- ورغم تباين تشريعات الدول في تحديد ماهية المرافق العامة المحلية وتمييزها عن المرافق العامة القومية، إلا أن موقف هذه التشريعات لا يخرج عن اتجاهين رئيسيين، إما تحدد هذه المصالح بالنص عليها على سبيل الحصر وهو الأسلوب الإنجليزي أو إيراد قاعدة عامة مطلقة بها وهو الأسلوب الفرنسي².

• الطريقة الأنجلوسكسونية " الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات "

مطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا والدول التي أخذت عنهما، حيث يحدد المشرع اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر، فلا يحق لها أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل. وكل مجلس محلي لا يتمتع بذات الاختصاصات التي يتمتع بها غيره من المجالس المحلية الأخرى³. وهذه الطريقة تمتاز بالوضوح، وتقيد حرية المجالس المحلية في إدارة كل المرافق والخدمات

¹ _ أنظر في ذلك صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في الجزائر المواد من 107-124 من قانون البلدية 10-11. والمادة من 77-101 من قانون الولاية 07-12، المحددة لصلاحيات او اختصاصات لمجلس الشعبي الولائي .

² _ الطهراوي هاني علي، المرجع السابق، ص. 143-144.

³ _ أنظر: مزياني فريدة، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، 2005، ص 13، 14. _ وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 105، 104.

التي تهتم المصالح المحلية للسكان المحليين. وعليه من يتميز نظام الإدارة المحلية في بريطانيا التي تمثل النموذج لهذه الطريقة بالميزات التالية¹:

- تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر وترك الاختصاصات التي لم تحدد بنصوص القانون للسلطات المركزية.
- ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها بقدر كبير من الاستقلال وتحت رقابة البرلمان والقضاء، مع رقابة محدودة من جانب السلطات المركزية.
- ترك أساليب الإدارة المحلية للهيئات المحلية، بحيث لكل هيئة أسلوبها الخاص الذي يتماشى مع ظروفها الجغرافية والاقتصادية والعمرانية، وتبعاً لاحتياجاتها المحلية.

• الطريقة اللاتينية " الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات "

مطبقة في فرنسا ودول أوروبا اللاتينية وغيرها من الدول التي أخذت عنها، حيث يتولى المشرع تحديد اختصاصات المجالس المحلية في مجموعها طبقاً لقاعدة عامة، فيرخص المشرع للمجالس المحلية بالقيام بإنشاء وإدارة كافة المرافق العامة المحلية التي هي من نوع ما حدده المشرع، إلا ما استثني صراحة بنصوص خاصة لتستأثر بها الحكومة المركزية، و المرافق العامة التي لا تدخل في نطاق اختصاص الحكومة المركزية تكون من اختصاص المجالس المحلية. وهو الأسلوب الذي أخذ به المشرع الجزائري في توزيع الاختصاص بين الدولة والهيئات المحلية، أين تعتبر الشؤون المحلية من اختصاص الهيئة المحلية². ويتميز هذا النظام في فرنسا بالميزات التالية³:

- تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقواعد عامة، فهي صاحبة الولاية العامة في كل ما يتعلق بالإقليم، ولا يخرج عن اختصاصاتها إلا ما استثني بنص صريح لصالح السلطات المركزية.
- خضوع الهيئات المحلية للرقابة الوصائية بطريقة أكثر شدة من النظام الانجليزي.

¹ _ الشهرى مجدي مدحت، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، مصر، 2011، ص 21.

² _ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 14، 15.

³ _ الشهرى مجدي، المرجع السابق، ص 22، 23.

- وحدة أساليب النشاط الإداري اللامركزي، أي أن الإدارة المحلية تتبع أساليب محددة لا تحيد عنها دون النظر للتنوع والاختلاف بينها.

ومن خلال هذين الأسلوبين، نجد أن الطريقة الأولى تقوم على وضوح في اختصاصات المجالس المحلية لكنها تقيدها، بينما الطريقة الثانية تمكن نظرياً المجالس المحلية من التدخل دون أن تتقيد بنصوص قانونية تحد من اختصاصها. وعليه يمكن القول أن الطريقتين لم تعتمداً في تحديدهما للمصالح المحلية على معيار موضوعي، بل أقامتاً ذلك على أساس تحكيمي مع اختلاف في مقداره، ومرجع ذلك لصعوبة التمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية¹.

لا يوجد معيار جامع مانع بسبب أن المرفق قد يكون محلياً وحكومياً، فصعوبة تمييز المرافق المحلية في الواقع العملي عن المرافق العامة القومية والتي تختلف من دولة إلى أخرى وتختلف في نفس الدولة من وقت لآخر مثل الأمن والقضاء. كما أن السياسة التدخلية في الدول المعاصرة أدت إلى تشابك المصالح القومية والمصالح المحلية إلى حد كبير. وبسبب تلك الصعوبات كان معيار التفرقة بين ما يعتبر مرفقاً قومياً أو مرفقاً محلياً هو ما يراه المشرع في كل دولة على حده، فالمشرع هو صاحب الاختصاص الأصيل في تحديد المرافق التي يعهد بها إلى الهيئات المحلية وتلك التي يعهد بها إلى الحكومة المركزية.

ومهما يكن فإن هناك اعتبارات يراعها المشرع عند تحديد المرافق المحلية والقومية والتي تتمثل

عادة في:

- يعهد إلى الحكومة المركزية إدارة المرافق الماسة بكيان الأمة، كما يعهد إلى الحكومة المركزية المرافق التي يستلزم حسن أدائها في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة.
- يعهد إلى المجالس المحلية إدارة المرافق العامة المحلية التي يتوافر فيها أحد الشروط التالية:
- تهم الإقليم أو البلدة لأنها تنصرف إلى شأن من شئونها الخاصة .
- تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة، لا تتاح للحكومة المركزية القيام بها.
- حاجتها لتغيير نمط التسيير تبعاً لحاجات الأقاليم المتميزة والمختلفة.

¹ - أنظر تفصيل ذلك: وهيبة برازة، المرجع السابق، ص 107-109.

- مدى نضج السكان وعنايته بشؤونهم، ومدى توافر الكفاءة الفنية في القائمين على إدارة هذه المصالح المحلية وراقبتها من ناحية أخرى.

02/ وجود هيئات محلية مستقلة إداريا ومتميزة بتشكيلها

الاعتراف بالشخصية القانونية للوحدات الادارية المحلية أحد الأركان الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وإذا تخلف هذا الشرط لن يكون للسلطة المحلية وجود وتعتبر في هذه الحالة الإدارة القائمة فرعاً من فروع الحكومة المركزية، انطلاقاً من أن اكتساب الشخصية القانونية هي في المقابل التي ترتب عنصر الاستقلال الإداري لهذه الهيئة، مع العلم أن تشكيل هيئات الإدارة المحلية وتميزها في ذلك هو عنصر آخر لتثبيت هذه الاستقلالية الإدارية. ذلك أن الشخصية القانونية كما يرى الفقيه فيدال (VEDEL) هي النتيجة الطبيعية بالنسبة للامركزية، مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مجموعة مصالح يحميها القانون¹.

أ/ منح الشخصية المعنوية لهيئات الإدارة المحلية

يتمتع الإنسان بالشخصية القانونية فيكتسب الحقوق ويحمل الالتزامات، والأصل أن الشخصية القانونية للإنسان، لكن مع حاجة المجتمع إلى دوام واستمرار مرافقه واستثماراته منحت الأهلية لأشخاص أخرى. وظهرت نظرية الشخصية المعنوية بمنح الشخصية القانونية زيادة عن الإنسان أو ما يسمى الشخص الطبيعي إلى مجموعة من الأفراد والأموال بهدف تحقيق هدف معين، ويكون لهذا الشخص المعنوي كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين له، ويسمى الشخصية المعنوية الاعتبارية.

• مضمون الشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية فكرة خيالية اعترف لها المشرع بالوجود نظرياً وجعلها موضوعاً أو محلاً للحق ويمكن تعريفها قانوناً على أنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية، أو أنها مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، وتكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لها مستقلين عن العناصر المالية لها، فلها أهلية

¹ - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 16.

قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وأن تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية الفردية لأفراد المجموعة.

ولفكرة الشخصية المعنوية عنصرين: عنصر موضوعي وعنصر شكلي:

- **العنصر الموضوعي:** ويتمثل في وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال وقيام مصالح مشروعة جديرة بالحماية، وأن يكون الغرض المشترك من هذه المجموعة، ويخصص الشخص المعنوي نشاطه لتحقيق ذلك الغرض، مبدأ تخصص الأشخاص المعنوية، كما يجب أن يكون الغرض المراد تحقيقه ممكناً ومشروعاً ومعيناً، كأن يكون الغرض مالياً، كما في الشركات، كما يمكن أن يكون غير مالي كما في الجمعيات، ووجود نظام للشخص المعنوي تحدد على أساسه الإدارة التي تمثل هذا الشخص المعنوي. (شخص طبيعي أو مجموعة من الأشخاص)

- **العنصر الشكلي:** يتحقق العنصر الشكلي باعتراف الدولة أو المشرع بالشخصية المعنوية وقد يكون الاعتراف صريحاً أو قد يكون ضمناً، فقد يتم بطريق الاعتراف العام (المجموعات التي نص عليها المشرع مسبقاً متى توافرت شروطها)، وقد يتم بطريق الاعتراف الخاص (المجموعات التي لم ينص عليها المشرع تستلزم نص خاص لها يمنحها الشخصية المعنوية)

• أهمية الشخصية المعنوية

تتمثل أهمية فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري في أنها تجمع فكرة تفرق الجهود والأموال وتوحيدها وتوجهها نحو هدف مشترك يعجز المجهود الفردي للإنسان على تحقيقه، لقصر عمره أو قلة موارده. كما تمثل فكرة الشخصية المعنوية أساس فكرة ديمومة الدولة كشخص معنوي عام مهما تغير نظامها السياسي وتعاقب الحكام عليها.

بالإضافة إلى ذلك تشكل فكرة الشخصية المعنوية الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً ومصالحياً، وتحديد العلاقات فيما بينها¹. ويتميز الأشخاص المعنويون العامون بحيازتهم لامتيازات الولاية العامة وخضوعهم للتبعية، وهم يتوزعون في ثلاث فئات²:

¹ - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 18.

² - جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 297.

- الدولة المتميزة بنزعتها الإدارية العامة وعملها في كل الاقليم.
 - الجماعات المحلية المتميزة بنزعة إدارية محدودة بالنسبة إلى كل قسم منها في قسم من الاقليم الوطني
 - المؤسسات العامة التي تسيطر على نزعتها خصوصية النشاط المنوط بها.
- وقد اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية صراحة من خلال نص المادة 49 من التقنين المدني الجزائري المعدل بالقانون 05-10 حيث اعتبر الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف وكل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".
- كما نصت المادة 50 من التقنين المدني الجزائري على تمتع الشخص المعنوي بجميع الحقوق ما عدا ما كان منها لصيق بصفة الانسان، وفي الحدود التي يقرها القانون. ونصت المادة 51 من التقنين المدني الجزائري على ما يلي: "يعين القانون الشروط التي يجب توافرها لتأسيس مؤسسات الدولة والمنشآت الاقتصادية والاجتماعية والمجموعات مثل الجمعيات والتعاونيات واكتسابها الشخصية القانونية أو فقدها".
- وبهذا يعترف للجماعات المحلية بالشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الدولة، والقانون هو من يمنحها ذلك، وهو الذي يحدد الشؤون الخاصة أي الحاجات العامة الإقليمية والحاجات العامة القومية، ويترتب عليه عدم استطاعة السلطة المركزية تعديل اختصاصات الوحدات المحلية بقرار منها وليس لها تجاوز دائرة اختصاصها المحددة من قبل المشرع.¹

• نتائج تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية في التنظيم الإداري المحلي

يترتب على الاعتراف للهيئات الإدارية بالشخصية القانونية مجموعة من النتائج، بعضها عامة تخص أي شخص معنوي، وبعضها الأخر خاصة تتميز بها الأشخاص المعنوية العامة ومنها الهيئات والوحدات الإدارية المحلية.²

✓ النتائج العامة

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، 2006، ص.358-359.

² - أنظر: فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 19، 20.

- الذمة المالية المستقلة: يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، كما أنها تتحمل نفقاتها، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له.
- الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وهذه الأهلية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين له، وبياشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيين.
- لكن يجب الإشارة إلى أن أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصه، ومقيدة بالهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه،
- حق التقاضي: للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير ومن حق الغير أن يقاضيه، وتقاضي الأشخاص المعنوية بعضها ببعض، وبياشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيين يمثلونه ويعبرون عن إرادته في التقاضي.
- مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفيه: تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام فتتمتع بامتيازات السلطة، وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفيه.

✓ النتائج الخاصة

- يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة للأجهزة الإدارية نتائج خاصة لأشخاص القانون الإداري، يمكن إجمالها في الآتي¹:
- تبقى المؤسسات والهيئات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية والإستقلال مقيدة بالحدود التي رسمها المشرع في التشريع المنشئ لها، وتظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها.
- منح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية يؤدي إلى تجزئة السلطة الإدارية وتفتيتها وتوزيع مظاهر السلطة العامة بين الدولة والهيئات اللامركزية المستقلة.

¹ - أنظر: وهيبة برازة، المرجع السابق، ص 30، 31.

- إن موظفي الأشخاص المعنوية موظفون أو عمال عامون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها ولوائح خاصة بتأديبهم.
- تعتبر أموال الأشخاص المعنوية الإدارية أموال تدير بأسلوب الإدارة العامة عن طريق القانون العام وتتمتع بحماية خاصة تسمى بحماية المال العام.
- تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام فتمتع بامتيازات السلطة التي يقرها القانون للجهات الإدارية.
- مساءلة الجماعات المحلية عن الأعمال التي تقوم بها.
- نتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه، ويخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منه وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام.

ب/ الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية

يترتب عن تمتع الوحدة المحلية بالشخصية القانونية استقلاليتها الإدارية القائمة على التصرف وفقاً ما يقتضيه هذا الاستقلال من الناحية القانونية.

● مضمون استقلالية الهيئات الادارية المحلية

ينصرف لفظة استقلال: "Autonomie" المشتقة من اليونانية Autonomia، Autonomos إلى من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة¹. لكن هذا التعريف المبني على المعنى اللغوي لا ينسجم مع حال الجماعات المحلية بل هو يعكس تاريخ المدن اليونانية القديمة لأن القانون الوضعي لا

¹ - وهيبية برازة، المرجع السابق، ص 09.

يعترف بالاستقلال المحلي في المجال التشريعي الذي يشكل أساس هذا التعريف¹. بل أن استقلال الجماعات المحلية ينحصر فقط في الوظيفة التنفيذية للدولة، وفي مجال الشؤون المحلية وبطريقة نسبية محكومة بالقواعد الدستورية والتشريعية السائدة في الدولة، فالاستقلال هو حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها أي الإدارة المحلية وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة².

وهناك تعريفات ونقاشات فقهية حول الاستقلال الإداري وفق منظور الإدارة المحلية، فالاستقلال المحلي هو حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية ترجيح حقوق الإدارة المحلية وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة، فعلى أي أساس يتم تحديد مضمون هذا الاستقلال أي جملة الاختيار والمبادرة والدفاع عنها؟ وهل هناك معيار موضوعي مستقر عليه فقها وعملا؟

• معايير الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية

عرض J.Meylan مجموعة من معايير الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية وفق الشرح التالي³:

- معيار المهام التاريخية: طبقا لهذا المعيار مجالات الاستقلال هي الشؤون التي تتطلبها حياة المجموعات المحلية، والتي كانت تقليديا وتاريخيا دائما مفروضة، عيب هذا المعيار إهمال المهام المحلية التي أحدثها التطور اللاحق.
- معيار الاختصاص الحصري: بمعنى أن الجماعات المحلية مختصة فقط بالمجالات الحصرية لها، ويظهر غموض هذا المعيار، فما هي الاختصاصات الحصرية؟ هل هي المحددة من القانون والتي تمارسها وحدها دون غيرها؟ وهل هذا يعني أن الاختصاصات غير الحصرية تكون فيها الجماعات المحلية تابعة فاقدة للمبادرة؟
- معيار انعدام رقابة الملائمة: وهو معيار غير دقيق، فعدم وجود رقابة الملائمة لا يستلزم دائما وجود حرية محلية.

¹ _ وفق هذا التعريف نجد أن المجموعات المحلية الجزائرية تابعة وليست مستقلة، بل وحتى نظم الاستقلال المحلي الواسع كيوغسلافيا سابقا لا تتمتع بالاستقلال من منظور هذا التعريف، لأن وحداتها المحلية تسن قوانينها الأساسية بنفسها فعلا، لكنها مقيدة بقوانين الجمهورية.

² _ شهبوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص. 41-43

³ _ المرجع نفسه، ص. 43-44

- معيار سلطة القرار: أي يتحقق الاستقلال عندما تتمتع المجموعات المحلية بسلطة تقدير واسعة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة. هذا ينطبق على البلدية الجزائرية التي لها سلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية لكنها تخضع في نفس الوقت لرقابة واسعة.

- معيار المهام المحلية: ويمكن أن ننظر إليها من زاويتين شكلية ومادية، فالأولى تكون المهام المحلية هي التي اعترف القانون الوضعي بها كشؤون محلية، وهي مجال استقلال المجموعات المحلية، وهذا التصور غير دقيق فعلى أي أساس يجعل المشرع بعض المهام دون أخرى محلية؟ وإذا جاز العمل به في أنظمة توزيع الاختصاص وفق الأسلوب الإنجليزي، فلا يمكن التمسك به بالنسبة للأسلوب الفرنسي الذي لا يقيد حصر الوظائف المحلية.

أما هذا المعيار من الزاوية المادية فيجعل الاستقلال المحلي ينبني على التمييز بين المهام ذات الطابع المحلي والمهام ذات الطابع القومي، والأولى فقط هي مجال الاستقلال. لكن ليست هناك مهام بطبيعتها وأخرى قومية، وما يعد في مرحلة محلي يكون قومي أو العكس.

ويبدو أن معايير الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية لا تخلو المعروضة لا تخلو من الانتقادات مما يجعلنا نسلم أن مسألة الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية ليست مسألة موضوعية، بقدر ما هي متعلقة بنية المشرع، وأن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بالعوامل السالفة الذكر، ولكن يمكن أن نلتمس حد أدنى من مظاهر الاستقلال.

وعلى هذا فإن الدولة هي التي تختار من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه فتجعله محليا، وهذا الاختيار مرتبط بعدة عوامل تقنية كتطور وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم، وعوامل سياسة تتمثل أساسا في الإرادة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها، وعوامل مالية والتي تشمل توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية، وتتغير هذه العوامل من مرحلة لأخرى حسب الظروف والأنظمة السياسية.¹

• اختصاصات الإدارة المحلية في علاقتها مع الإدارة المركزية

يختلف حجم الاختصاصات الممنوحة للإدارة المحلية في النظم المقارنة حسب طبيعة النظام الذي يحكم علاقة السلطات المركزية بالجماعات المحلية، فكلما اتجهنا إلى توسيع نظام اللامركزية

¹ - شهبوب مسعود، المجموعات المحلية ...، المرجع السابق، ص.44.

الإدارية كلما حازت الإدارة المحلية اختصاصات أكبر، والعكس هو الصحيح فالميل نحو الأسلوب المركزي في التنظيم والادارة يقلل من حجم هذه الصلاحيات، حيث نجد:

_ نظام الحكم الشامل: بموجبه تمارس الإدارة المحلية نشاطات أوسع نيابة عن الحكومة المركزية كالأمن والصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية (مثل بريطانيا).

_ النظام القائم على المشاركة: توزيع اختصاصات إضافية من قبل الوزارات المركزية إلى فروعها الموجودة في المناطق المحلية لتمارسها بشكل مباشر وفاعل.

_ النظام المزدوج: تقل صلاحيات الإدارة المحلية بحيث تمارس الحكومة المركزية عبر فروع وزاراتها الجانب الأعظم من النشاطات من أجل إشباع الحاجات المحلية.

_ النظام الإداري المندمج: يقل دور الإدارة المحلية وتقوم الحكومة المركزية عبر فروع وزاراتها ومؤسساتها العامة القيام بكل ما يحتاجه الجمهور المحلي.

ومهما يكن فإن هناك مجموعة من الاختصاصات عادة ما تكلف بها الإدارة المحلية في مختلف النظم المقارنة¹، وهي وفق التفصيل التالي:

- تقديم الخدمات: وتشمل الخدمات البيئية كالصرف الصحي وتسيير الحدائق العامة والخدمات الاجتماعية والشخصية (تعليم، صحة، رعاية الأطفال وكبار السن والمعوقين، الترفيه، الإسكان)، الخدمات والمنافع العامة (إضاءة، مواصلات، طرق، مياه الشرب، غاز، كهرباء، نقل عام، اتصالات).
- اختصاصات تمثيلية: التعبير الحقيقي عن رأي ورغبات الجمهور المحلي كهزمة وصل بينهم وبين الحكومة المركزية ومستوى رضاهم عن الخدمات .
- اختصاصات التنمية المحلية: النشاطات الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إنشاء أسواق ومعارض، تزويد الجمهور بالخدمات الزراعية وتربية الأسماك والطيور والحيوان، وتنمية الصناعات الصغيرة، والاهتمام بمحو الأمية... الخ.
- التخطيط العمراني: يعني الرقابة على الأراضي العامة لتوظيفها للمصلحة العامة كشق الطرق والإنارة والحدائق العامة والإسكان في المدينة وضواحيها .

¹ _ تضمن النص على هذه الصلاحيات والاختصاصات في الجزائر بالنسبة للبلدية المواد من 103 إلى المادة 124 من قانون البلدية 10-11، وبالنسبة للولاية باعتبارها جماعة اقليمية لامركزية المواد من 73 إلى المادة 101. من قانون الولاية 07-12.

- الترفيه: إنشاء المكتبات والملاعب الرياضية والحدائق العامة والمتنزهات ونحوها .
 - التنسيق محلياً بين الخدمات المختلفة: بمنع أي ازدواجية للمشاريع أو تعارض في الأهداف.
 - الضبط الإداري: وضع وتنفيذ القواعد العامة لتوفير وضمان الأمن والاستقرار للجمهور، من خلال مساعدة السلطات المركزية في إصدار القرارات الخاصة، أو بطريقة إصدار اللوائح ممن طرف الجماعات المحلية نفسها.
- ويوضح الجدول التالي الأدوار الجديدة التي يمكن للجماعات المحلية أن تقوم بها في تقديم الخدمات العامة.

الخدمات العامة	دور ومسؤولية الجماعات المحلية في ظل الحكم الراشد المحلي
جمع القمامة وإدارة النفايات	- مسؤولية الإدارة المحلية في كل دول العالم. تزايد التعاقد مع القطاع الخاص لذلك. التمويل من خلال الإيرادات العامة للبلديات ورسوم النفايات.
الرعاية الصحية	- سياسة صحية مركزية - وقاية صحية محلية
التعليم	- رياض الأطفال والمدارس الابتدائية من مسؤولية الإدارة المحلية والقطاع الخاص. الثانويات من مسؤولية الحكومة المركزية التعليم العالي من مسؤولية الحكومة المركزية والقطاع الخاص.
الرعاية الاجتماعية كرعاية الأطفال والمسنين	- سياسة اجتماعية مركزية - التنفيذ على المستوى المحلي
المياه والصرف الصحي	- مركزية مشروعات الماء والصرف الصحي الكبرى من خلال المؤسسات العامة - مشاركة القطاع الخاص، الصيانة من مسؤولية الإدارة المحلية
النقل	- مسؤولية القطاع الخاص - النقل المحلي من اختصاص الإدارة المحلية أو القطاع الخاص

الخدمات الطارئة	- سياسة طوارئ مركزية - ضمان توفر الخدمات من طرف الإدارة المحلية
حماية البيئة والصحة	- سياسة حماية البيئة والمستهلك مركزية - التنفيذ على المستوى المحلي
الطرق والحدائق والمنتزهات	- إنشاء الحدائق وصيانة الطرق واجب محلي
تخطيط وتنظيم المدن	- مسؤولية الإدارة المحلية
التنمية الاقتصادية	- تمنح الإدارة المحلية اختصاصات في مجال السياحة والرياضة والإنتاج

الطعامنة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص، ص. 423-424.

ويجب الانتباه إلى أن هناك فرق بين مفهوم الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية وبين حرية إدارة هذه الجماعات، على أساس أن اللامركزية المحلية عملية لتنظيم الدولة، وأن حرية الإدارة لا تعني حدود لا يمكن تجاوزها، وإنما هي تحديد منطقة من الداخل حيث تكون هناك عدة حلول ممكنة وشرعية، وأكد مجلس الدولة الفرنسي أن أكد حرية إدارة الجماعات المحلية حرية أساسية محمية من قبل القاضي الإداري الاستعجالي، وذلك بموجب قرار 18 جانفي 2001 وأن حرية إدارة الجماعات الإقليمية يعد من بين الحريات الأساسية التي يقوم المشرع بحمايتها قضائياً.¹

ج/ تشكيل الهيئات المحلية

تحقيق الاستقلالية للهيئات المحلية وثيق الصلة بطريقة تشكيل هيئات الإدارة المحلية، فهل يشترط لكفالة الاستقلال والحرية الإدارية لهيئات الإدارة المحلية أن يختار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، أم يكفي التعيين؟

¹ _AUBIN Emmanuel, Op. Cit, p.62-68.

"Pour le Conseil d'État, la libre administration est une des libertés fondamentales protégées par la procédure du référé-liberté. art. L521-2 du code de justice administrative ; CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, Rec. p. 18.

• الانتخاب والتعيين في تشكيل هيئات الإدارة المحلية

اختلف الفقه الفرنسي حول كون الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الإدارية وأحد الضمانات لتكريس الاستقلالية على مستوى الإدارة المحلية، بين مؤيد لهذه الوسيلة باعتبارها الضمان الأمثل لتجسيد الاستقلالية، واتجاه معارض يعتبر الانتخاب ليس شرطاً من شروط اللامركزية ولا يعد ضماناً لتحقيق الاستقلالية وكل اتجاه قدم في ذلك مجموعة من الحجج القانونية والإدارية والسياسية¹:

✓ الاتجاه الأول (الانتخاب شرط ضروري)

حسب هذا الاتجاه مبدأ استقلالية الإدارة المحلية يستبعد كل مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس هذه الهيئات المحلية، فلا يتم هذا الاستقلال إلا من خلال الانتخاب.² على اعتبار أن الهدف من اللامركزية الإقليمية هو تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي وتسيير الشؤون المحلية من طرف السكان.³

وبحسب هذا الفقه أن اللامركزية الإقليمية الحقيقية تقتضي بأن يدار إقليم معين من المنتخبين المحليين، وبالتالي يستلزم المنطق الديمقراطي أن تتكون الهيئات المحلية المكلفة بإدارة الشؤون المحلية من عناصر منتخبة لأنها تمثل السكان سياسياً وتسير شؤونهم إدارياً. ذلك أن منح الشخصية المعنوية يفترض الاستقلال الإداري للشخص المعنوي وأن يكون له جهاز إداري خاص به يدير شؤونه الخاصة، ويتحدث باسمه ويمثله أمام الغير.⁴ وهذا لا يتم إلا من خلال اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، ذلك أن الانتخاب هو التقنيّة التي تؤمن استقلالية الأجهزة التي عهدت إليها إدارة المصالح المعنية⁵، مما يستبعد كل مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس الهيئات المحلية، ويكون التمثيل واللامركزية ناقصة إذا كان التشكيل خليطاً بين كل من المنتخبين والمعيّنين.⁶

¹ _ انظر تفصيلاً في الموضوع، وهيبة برازة، المرجع السابق، ص 55-62.

² _ حسين عثمان محمد، المرجع السابق، ص 360-361.

³ _ ولد الهناوي يحيى، "نظام البلديات في الدول المغاربية"، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003، ص 154.

⁴ _ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 360.

⁵ _ جورج فودال، بيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص 302.

⁶ - المرجع نفسه.

وعليه يجب أن تكون عناصر الجماعات المحلية منتخبة مباشرة من سكان الوحدة المحلية وليست ممثلة للسلطات المركزية في هذه الوحدة. ولتحقيق الطابع التمثيلي لابد من توفر:¹

- يجب أن تنتمي الهيئات المحلية إلى سكان وأبناء الوحدة المحلية، ولذلك تركز قوانين الإدارة المحلية على شرط الإقامة كشرط من شروط الترشيح
 - أن يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية ويعتبر الانتخاب شرط ضروري لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة، وللاستقلال الجماعات المحلية من جهة أخرى، تحت مبرر²:
 - الانتخاب هو ركن للنظام اللامركزية الإقليمية وبالتالي الإدارة المحلية .
 - غياب الانتخاب نكون بصدد عدم تركيز إداري وليس لامركزية إدارية.
 - تطبيق الديمقراطية يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب.
 - تمثل الهيئات المحلية سكان الجماعة المحلية. (عادة تشترط الإقامة)
 - يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية.
- فتعريف اللامركزية الإقليمية حسب الأستاذ Waline يتمثل في نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين. كما تتمثل نقطة البدء في النظام اللامركزي حسب الأستاذ Rivero في اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ قرارات بكل أو بعض الشؤون المحلية. كما ذكر الأستاذ Benoit: "أن اللامركزية عبارة عن تطبيق للديمقراطية على الإدارة"³.

✓ الاتجاه الثاني (الانتخاب ليس شرط ضروري)

يؤكد رأي في الفقه على انعدام الصلة بين أسلوب الانتخاب واللامركزية الإدارية، حيث يكفي أن يكون للوحدات اللامركزية سلطة اتخاذ القرارات النهائية دون النظر إلى صاحب القرار هل هو منتخب أو معين، كما أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية حسب هذا الاتجاه المعارض ليس في اختيار أعضاء

¹ _ شطناوي علي خطار، المرجع السابق، ص. 98-104.

² _ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 22-25.

³ _ شطناوي علي خطار، المرجع السابق، 97-98.

الهيئات المحلية بطريقة معينة لكن يتمثل في مباشرة هذه الهيئات لنشاطها دون الخضوع لتوجيهات وأوامر السلطة المركزية¹. وعليه هذا الأسلوب يمكن العمل به في تشكيل جميع السلطات. إضافة إلى أن التعيين لا يتعارض بالضرورة مع اللامركزية مادامت الفكرة هي الإدارة الذاتية أي وجود أجهزة إدارية مختلفة عن أجهزة الدولة لها قدر من الاستقلال.

ومنه حسب بعض الفقه يمكن الأخذ بأسلوب التعيين بشرط توافر ضمانات معينة، مثل عدم القابلية للعزل من قبل الإدارة المركزية، والدليل على ذلك أن تشكيل الهيئات القضائية يتم في كثير الدول بالتعيين، ولكن يتحقق لهم الاستقلال بوجود ضمانات معينة².

وبناء عليه يمكن قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤثر ذلك على استقلال المجالس المحلية، وذلك متى توافرت ضوابط أهمها: عدم قابلية عزل الأعضاء قبل أن تنتهي مدتهم القانونية. وأن تراعي الحكومة المركزية وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء المعينين وتمثيل المصالح المحلية.

ويبرر هذا الاتجاه رأيه في اعتبار الانتخاب غير ضروري وفق ما يلي³:

- المجتمع المحلي غير مهياً بطبيعته لتطبيق نظام الانتخاب.
 - أسلوب الانتخاب لا يؤدي عادة إلى اختيار الأكفأ إدارياً.
 - الانتخاب ليس ضماناً في حد ذاته لاستقلال أعضاء المجالس المحلية.
 - أعضاء مجالس المؤسسات العامة والقضاة يتم تعيينهم وهم مستقلين.
- ويناقش أصحاب هذا الاتجاه أن الرأي المشترط للانتخاب يخلط بين الهدف من النظام اللامركزي والوسيلة التي تلائم تحقيقه لهدفه. فإذا كان الاستقلال هو هدف النظام فيمكن تحقيقه بعدة وسائل منها الانتخاب، ولكنه ليس الوسيلة الوحيدة، لكن الهدف من النظام اللامركزي يختلف باختلاف صورة النظام، فاللامركزية الإقليمية تهدف إلى تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، وعليه فلا يتصور غير الانتخاب وسيلة لذلك، فهنا يكون الانتخاب ركن للامركزية⁴.

¹ - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 26، 27.

² - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 361. - وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 60.

³ - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 27، 28.

⁴ - شطناوي علي خاطر، المرجع السابق، ص 104.

أما النظام اللامركزي المرفقي فهدفه هو ضمان حسن سير المرافق العامة وفعاليتها، ولذلك فالانتخاب لا يحقق هذا الهدف بل يتعهد به إلى المتخصصين، مع إبعاده عن الروتين الحكومي وهو هدف وفلسفة اللامركزية المرفقية، ويؤيد الأستاذ فؤاد العطار اتجاه عدم اشتراط الانتخاب، ويدلل على ذلك بتعيين السلطة التنفيذية لأعضاء السلطة القضائية دون المساس باستقلالها لأن أعضاء السلطة القضائية غير قابلين للعزل".¹

لكن يمكن الرد على هذه المبررات حيث:

- المستوى التعليمي لأعضاء المجالس المحلية ليس مقياساً لوعيهم السياسي أو إحساسهم بقضاياهم السياسية أو المشكلات التي تواجههم.
- سيادة العشائرية أو القبلية ليست سبباً للتقليل من شأن الانتخاب فهذا هو الواقع ويجب أن يعمل النظام السياسي طبقاً لهذا الواقع.
- حرمان الانتخاب للمجالس المحلية من ذوي الكفاءات موقف مبالغ فيه، إذ يمكن ضمان الكفاءة من خلال فرض شروط قانونية في المترشح .
- مجالس إدارة المؤسسات العامة مجالس فنية وإدارية وليست سياسية وإدارية معاً ولا يعبر عن مصلحة محلية.

• هيئات وهياكل المجالس المحلية

تتكون المجالس المحلية من سلطتين: سلطة التقرير وسلطة التنفيذ، إذ تقوم سلطة التقرير التي يتمتع بها المجلس المحلي بصنع السياسات المحلية وإصدار الأوامر والقرارات واللوائح، وهو في هذا شبيهه بسلطة البرلمان على مستوى الدولة. أما سلطة التنفيذ فتمنح للمحافظ أو رئيس المجلس المحلي ويعاونه فيها مجموعة من الموظفين الذين يتقيدون بالسياسات المحلية، وهو في هذا شبيهة بالسلطة التنفيذية على مستوى الدولة.²

¹ _ وهيبة برازة، المرجع السابق، ص 59.

² _ نصت المادة 15 من قانون البلدية في الجزائر رقم 10-11، تتوفر البلدية على :هيئة مداولة والتي تتجسد في هيئة المجلس البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي. وهو الأمر نفسه الذي حددته المادة 02 من قانون الولاية 12-07 بنصها على أن للولاية هيئتان هما، المجلس الشعبي الولائي، الوالي.

و بالعودة لشروط العضوية بالمجلس المحلي نجد معظم الأنظمة المحلية تتشابه في اشتراط السن والأهلية والشرف والإقامة في الإقليم، والتعليم والكفاءة الإدارية والحرص على المصالح العامة¹. كما يشترط حضور الاجتماعات بانتظام والمشاركة الفاعلة في القرارات لتفادي نقص الكفاءات ونقص التفرغ للعمل المحلي². وتراعي الأنظمة المحلية عادة الأقليات وبعض الفئات الاجتماعية الضعيفة في التمثيل.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا بد من تحقيق حد التوازن بين اعتبارات الديمقراطية ومقتضيات الكفاءة الإدارية، وهذا هو المعيار الذي يحكم جميع تنظيمات المجالس المحلية، ونجد أن أنصار الكفاءة الإدارية يركزون على شرط التكوين والتعليم للعضوية. أما أنصار الكفاءة السياسية فيعتبرون المنتخب رجلا سياسيا محليا، والكفاءة تتوفر عن طريق الأجهزة العامة بالمجلس، وبالتالي لا يشترط في المترشح إلا ما يضمن اهتمامه بالشؤون المحلية³.

وبشأن مدة العضوية بالمجلس المحلي: تراعي الأنظمة المحلية تحقيق الخبرة والمسئولية أمام الناخبين عند تحديد مدة العضوية، وتتفاوت من دولة لأخرى، وتمتاز قصر المدة بزيادة رقابة الجماهير على العضو المنتخب، بينما تمتاز طول المدة بإكساب العضو الخبرة. كما تمنح قوانين الجماعات المحلية عادة حق سحب الثقة من أعضاء المجلس المحلي وهو ما يخفف من طول المدة، والتجديد النسبي لأعضاء المجلس كل فترة وعدم اختيارهم مرة واحدة.

أما بخصوص انتهاء مدة العضوية فعادة تتفق قوانين الإدارة المحلية في الأسباب التالية: الاستقالة، إخلال العضو بواجباته المحلية، التغيب دون عذر لمدة طويلة، الإدانة في إحدى الجرائم المخلة بالشرف⁴.

أما حول مدى مجانية العضوية أو كونها بمقابل مالي، فتختلف الدول حول مجانية العضوية بالمجلس المحلي، ففي النظام الانجليزي تأخذ بعدم تقاضي أعضاء المجلس أي مرتبات تأكيداً للنزاهة

¹ _ أنظر في هذه الشروط الواجب توافرها في المنتخب وفي العضو المحلي في الجزائر، المادة 50 والمادة 184 من قانون الانتخابات رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 17.

² _ أنظر في ذلك المادة 45 من قانون البلدية 10-11، والمادة 43 من قانون الولاية 07-12، والتي تعتبر التغيب عن دورات المجلس البلدي والولائي لثلاث دورات متتالية خلال نفس السنة كحالة منبهة لصفة العضو المنتخب في المجلس المحلي.

³ _ الزعبي خالد سمارة، تشكيل المجالس... المرجع السابق، ص. 109.

⁴ _ أنظر المواد من 40 إلى 46 من قانون البلدية، والمادة من 40 إلى المادة 45 من قانون الولاية في الجزائر، والتي حددت حالات زوال صفة امنتخب البلدي والولائي، اجراءات اقرار ذلك.

والرفع من شأنهم في نظر المواطنين، مما يؤدي إلى حصر عضوية المجلس في طائفة الموسرين فقط، وتكتفي بعض التشريعات بصرف مقابل حضور الجلسات ونفقات الانتقال، وتأخذ معظم الدول بعدم صرف مرتبات حقيقية لأعضاء الجماعات المحلية، ففي فرنسا مثلاً كان ينظر لعضو المجلس البلدي على أنه هاوي مثقف، لكن له نظام تعويض¹. أما في الجزائر فالأصل في العهدة الإنتخابية أنها مجانية كما جاء في نص المادة 37 من قانون البلدية والمادة 38 من قانون الولاية، لكن المنتخبون يستفيدون من علاوات وتعويضات ملائمة بمناسبة انعقاد دورات المجلس البلدي أو الولائي. وبما أن رئيس المجلس البلدي ونوابه، وكذلك رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه ورؤساء اللجان يتفرغون بصفة دائمة لأداء وممارسة مهامهم على رأس البلدية، والمجلس الولائي فإن القانون يمنحهم راتب مرتبط بممارسة مهامهم تلك².

د/ تطور مفهوم المشاركة المحلية

إن النقاش الفقهي المتعلق بمدى إلزامية عنصر الانتخاب كركن أو عنصر من عناصر اللامركزية، أضحى نقاشاً كلاسيكياً ونظرياً أكثر منه حقيقة قانونية وفقهية حديثة، حيث تجاوزت المفاهيم الجديدة حول التنظيم الإداري هذا النقاش، وأضحى الانتخاب مبدأ غير قابل للنقاش، بل أن التفكير الحديث لا يناقش مبدأ الانتخاب الذي أضحى بديهية، وإنما صار يعالج ما طرحه الفقه الكلاسيكي كسلبات، وهذا ما أدى إلى ظهور مفاهيم الحكمانية الإدارية، مبدأ التكامل ((Subsidiarité) وغيرها).

¹ بموجب القانون 92-108 المؤرخ في 03/02/1992، وقد جاء القانون 2002-276 المؤرخ في 27/02/2002 المتعلق بدمقرطة المشاركة الجوارية بهدف تحسين التمثيل الاجتماعي للمنتخبين ورفع تعويضات المنتخبين المحليين وخاصة رؤساء البلديات، وفق القيم المالية:

رئيس بلدية لأقل من 500 ساكن	يعوض بـ 782 أورو خام
بلديات لها 10.000 إلى 19.999	يعوض بـ 2.988 أورو
البلديات التي بها أكثر من 20.000 ساكن والذين يرغمون على التفرغ	يعدون في حالة انتداب إذا كانوا موظفين عموميين
البلديات التي لها أكثر من 100.000 ساكن	التعويض بها إلى 6665 أورو

² _ أنظر المادة 70 من قانون البلدية، 10-11، والمادة 70 من قانون الولاية 07-12.

يشكل نظام انتخاب المجالس الشعبية المحلية ركيزة سياسية، تبعا لمفهوم اللامركزية الإدارية، خاصة بعد ظهور مفاهيم الحكم الراشد المحلي ومبدأ التكامل (Subsidiarité).¹ حيث يفرض مفهوم الديمقراطية المحلية تولي الشؤون المحلية من طرف السكان، ولا يقوم إلا من خلال الانتخاب لأعضاء الهيئات المسيرة لهذه الشؤون.²

إن حتمية اللجوء إلى اللامركزية تتأكد كلما تجذرت الديمقراطية في المجتمع وانتشر فكر مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، حيث انتقلت الشعوب من ديمقراطية المؤسسات السياسية إلى الإدارية. فإن كان تخفيف تأثير السلطة على الحرية يستلزم تجزئتها على عدة هيئات. فإنه في المقابل لا يمكن لهذه التجزئة أن تتحول إلى سلطة، وبالتالي تتحول اللامركزية إلى مركزية مجزئة مرتكزة على وضع الإقليم في قالب قانوني منتظم.³

وتتمثل التحديات التي تفرضها العولمة أساسا في نجاحها في تحقيق المشاركة الشعبية، ووعي المواطن بالقضايا المحلية ومشاركته فيها، وتحقيق الأهداف الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية المحلية، حيث صارت المشاركة الشعبية فضاء للحوار والتفاوض، وصارت الديمقراطية في دولة ما بعد الحداثة ديموقراطية مداولتية وديمقراطية تشاركية، تمنح للمواطن نظرة وقدرة على المشاركة المباشرة في الشأن العام،⁴ وكل ما تعرفه دولة ما بعد الحداثة من انفتاح وظهور لأنماط جديدة للتعبير تتجاوز المنطق التمثيلي الكلاسيكي. فالرأي العام حاليا هو من يحدد خيارات الإدارة العمومية، من خلال الضغط على برامج وسياسات الحكومة ومراقبة نشاطات الإدارة وخاصة غير الشرعية منها.⁵

¹ _ Benakzouh Chabanne, (Gouvernance Territoriale et décentralisation), *Revue algérienne*, N°01,2005, Alger, P.8.

² _ ولد الهيناوي يحيى، المرجع السابق، ص.154.

³ _ عوابد شهرزاد، "اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر"، مذكرة ماجستير تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004، ص.1-2.

⁴ _ Chevalier Jacques, *l'état post modern*, 2édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2004, P.166.

⁵ _ Laxmikanth M, *public administration*, Tata McGraw Hill private limited, New Delhi, 2011, PP.230-231.

يشكل الإقليم ركيزة أساسية في الإدارة المحلية، حيث أن تقسيم الجماعات المحلية كان ينطلق من تسميتها إقليمية للتأكيد على أهمية البعد الإقليمي فيها، وأن الصلاحيات الممنوحة لها مرتبطة بالمساحة الجغرافية الممنوحة لها.

أ / معايير التقسيم الإداري للوحدات المحلية وتحديد حجمها الأمثل للمجالس المحلية

توجد ثلاثة آراء فيما يتعلق بالتوزيع المكاني للسلطة:

- هناك من يرى أن الوحدات الإدارية المحلية تمثل مستودع السلطة ومقرها.
- هناك من يرى أنه لا مكان لنظام الإدارة المحلية في التركيب السياسي للدولة المعاصرة التي تعبر عن الإرادة العامة.
- هناك من يرى أن توزيع السلطة مكانيا هو علامة بارزة من علامات إفساح المجال للإدارة المحلية لدعم سلطة الدولة الحديثة.

ب / أشكال الوحدات المحلية

- تتخذ الوحدات المحلية لنظم الإدارة المحلية مجموعة من الأشكال الإقليمية، يختلف شكلها وتسميتها بحسب فلسفة كل دولة، وتظهر على النحو التالي¹:
- المحافظات أو المقاطعات: وهي عبارة عن مساحة جغرافية كبيرة نسبياً، تضم عدداً من المدن والقرى، تم تجميعها لأجل الاقتصاد في النفقات وتسهيل التخطيط.
 - المدن والعواصم: تعد المدينة أهم وحدة محلية في المجتمع المعاصر، وهي ذات حجم كبير ومتوسط وصغير، مساحة وسكاناً، ولها مجالس أحياء .

¹ _ في فرنسا المعبر عن الإدارة المحلية في بعدها الإقليمي هما المحافظات والبلديات، وفي إنجلترا المقاطعات والمراكز، مع العلم أنه في النظامين تأخذ كل من مدينة باريس ومدينة لندن نظاماً خاصاً من حيث التنظيم، وفي مصر هناك المحافظات والمدن، والمراكز والقرى والأحياء. وتأخذ الجزائر بذات التقسيم المتبع في فرنسا باستثناء أن المحافظات هناك تسمى في الجزائر بالولايات.

أنظر تفصيل حول هذه التقسيمات في كل من فرنسا، بريطانيا، مصر: بربر كامل، المرجع السابق، ص 11 وما بعدها.

- القرى والمناطق الريفية: وهي أصغر من المدينة، ويمكن تشكيل مجلس قروي يضم كل القرى المجاورة؛ إلا أنه من الأفضل انضمام أفرادها إلى المدينة.

ويشترط مجموعة من المتطلبات والمعايير لتقسيم الوحدات الإدارية المحلية، ويترب عن هذه المعايير اختلاف الوحدات المحلية باختلاف درجة الأخذ بالمعايير، وتتمثل هذه الأخيرة في¹:

- مساحة الوحدة المحلية.

- عدد سكان الوحدة المحلية

- الموارد المالية والاقتصادية.

- التركيبة الاجتماعية للسكان

- القدرة على الوفاء بالخدمات الرئيسية للمواطنين.

- ضمان تعاون المواطن مع هذه الوحدات المحلية.

- تنمية مستمرة لموظفي هذه الوحدات لزيادة كفاءتهم.

- قدرتها على التكيف مع المستجدات واستعدادها للتطور.

ويرى البعض أن الوحدات المحلية بعضها الحالي ليس لديها القدرة على الوفاء بهذه المتطلبات للأسباب التالية:

- التقسيمات لا تتفق مع نمط حياة الناس (العمل - السكن)

- التقسيمات لا تتفق مع مزايا الإنتاج الكبير.

مع العلم أن هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر على المساحة الجغرافية التي تمتد عليها الوحدة المحلية سواء العوامل البيئية أو العوامل التاريخية أو العوامل العرفية أو العوامل الإدارية أو العوامل التمثيلية.

ويختلف حجم المجلس المحلي باختلاف حجم الإقليم وعدد السكان وموقعه الجغرافي والفلسفة السياسية السائدة في الدولة. والعبرة هنا بكفاءة المجلس في القيام بمهامه الموكلة إليه من

¹ - وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 17-19.

السلطة المركزية في الدولة. كما أن المجلس المتوسط الحجم لا يقدر على تحقيق التمثيل السياسي الكافي مثلاً.¹

ومن هذه العوامل المؤثرة في حجم المجلس المحلي:

- حالة الديمقراطية المباشرة يتسع حجم المجلس المحلي (سويسرا)
- حالة الديمقراطية غير مباشرة يكون حجم المجلس المحلي أصغر نسبياً
- مدى قدرة المجلس على تمثيل المصالح.
- مدى قدرة المجلس على الاتصال بالمواطنين.
- مدى قدرة المجلس على الاضطلاع بحجم العمل الموكل إليه.
- مدى قدرة المجلس على القيام بالتخطيط والإدارة.
- تأكيد مسؤولية الأعضاء المنتخبين أمام المواطنين.

عيوب كبر الحجم	مزايا كبر الحجم
تطول المناقشات	السماح بتمثيل الاتجاهات السياسية المختلفة
تعدد الغياب	ربط مجهود أكبر
تحويل بعض الأعمال إلى أجهزة أخرى عن طريق التفويض	عدد كافي من العضوية في اللجان المختلفة

وتأخذ غالبية الدول بنظام المجلس الواحد في إدارة الوحدات المحلية، وقد أخذت الولايات المتحدة بنظام المجلسين على غرار الكونجرس على المستوى الفيدرالي، بهدف:

¹ _ الزعبي خالد سمارة، تشكيل المجالس... المرجع السابق، ص.152.

- تمثيل أحياء المدن أو أقسام الوحدة المحلية كل على حده.
- تخصيص مجلس القبائل محلي الشيوخ.
- مصلحة المدينة ككل في المجلس الثاني الذي يماثل مجلس النواب.
- ضمان عدم إساءة السلطة.

04/ التمويل المحلي: (الاستقلالية المالية)

يعتمد قيام النظام المحلي على تلبية الخدمات ذات الطابع المحلي، ولكن هذه الخدمات تحتاج إلى تمويل. مما يتعين معه معرفة من أين تأتي الأموال لوحدات الحكم المحلي حتى يمكنها القيام بمسؤولياتها¹، فإذا كانت تحصل على الأموال من الدولة فإن مثل هذا الأمر يمكن أن يؤثر على استقلالها، ذلك أن الهيئة التي تمول تقوم بالمقابل بالمراقبة والتوجيه.⁽²⁾ ولا تعني الاستقلالية المالية الامكانية النظرية لحيازة ذمة مالية وإدارتها، وإنما أيضا الإمكانية العملية لتنظيم لا مركزي للتزود بالموارد اختيار استخدامها³.

وعليه فالتمويل المحلي هو تعبير عن مدى استقلالية الادارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير السلطة المركزية، حيث يعتبر التمويل المحلي الركيزة الأساسية والقاعدية للجماعات المحلية تتخلص من خلاله من التبعية المركزية في اختيار واتخاذ القرارات الملزمة لخصوصياتها، أي أنه بهذا التمويل تتمكن الوحدات المحلية من الاستقلالية في إدارة شؤونها الذاتية وتلبية رغبات مواطنيها بعيدا عن هيمنة الإدارة المركزية والقرارات الموجهة⁴. وعليه يرتبط استقلال الهيئات المحلية قوة وضعفا من الناحية العملية وفقا لزيادة أو قلة مواردها⁵.

¹ - عمر الجوهري، العلاقات التمويلية مع الجهات المركزية، مجلة الإدارة، العدد 2، المجلد الرابع عشر، 1981، ص.6

² - خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص.9.

³ - جورج فودال، بيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص 302.

⁴ - بلخيري عبد الله، "التمويل المحلي للجماعات المحلية وأثره على التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 07، العدد 02، جويلية 2022، ص 238.

⁵ - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 33.

و عليه يشير التمويل المحلي دائماً إلى مجموع الموارد التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات الإدارية ، وتكريس استقلالية الهيئات المحلية عن الحكومة المركزية¹.

أ/ أسس التمويل المحلي

ويقصد بها مجموعة القواعد والشروط التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي، وتنقسم هذه الأسس إلى مجموعتين:

● أسس تتعلق بطبيعة الموارد المحلية والشروط التي يجب أن تتوافر فيها:

- سهولة إدارة المورد المحلي: ويقصد به تيسير تقدير وعاء المورد المحلي²، ورخص تكلفة تحصيله، ووفرة حصيلته نسبياً، بمعنى كفاية الموارد المحلية ومرونتها.
 - محلية المورد: بمعنى أن يكون وعاء المورد المحلي بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تقوم بتحصيله، ويكون متميزاً بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية (ضرائب المباني وضرائب الأطنان تعتبر مناسبة للإدارة المحلية لأن كل منها يقع بالكامل في نطاق الوحدة المحلية، أما ضرائب الدخل فلا تعتبر مناسبة للإدارة المحلية حيث من الصعوبة تحديد مدى محلية أوعيتها.
 - ذاتية إدارة المورد: بمعنى أن تستقل السلطة المحلية بتقدير سعر الضريبة (في حدود معينة) وربطها وتحصيلها ورصدها، وإنفاقها حتى تتمكن من التوفيق بين حاجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.
 - عدالة توزيع الأعباء المحلية على المواطنين المحليين توزيعاً عادلاً.
 - الملائمة السياسية: أي أن يكون لدى جهاز الحكم المحلي القدرة السياسية على فرض الأعباء.
- أسس تتعلق بالإدارة المالية للموارد المحلية

¹ - بن ناصر وهيبة " التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية" مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، 2013، ص 89.

² - وعاء الضريبة، هو المادة الخاضعة للضريبة أو المحل الذي يتحمل عبئ الضريبة، ويعرف بأنه الشيء أو الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة.

يجب أن تكون الإدارة المالية قادرة على تنفيذ السياسات المالية للوحدة المحلية من حيث:

- إدارة الربط والتحويل.
- استخدام الموارد استخدام أمثل .
- كفاءة الرقابة على ذلك الاستخدام.

ب/ مصادر التمويل المحلي

تترجم الموارد المالية بدقة قدرة جماعة معينة على تحقيق أهدافها أم لا، فكلما كانت المصادر المالية المحلية ذاتية ومعتبرة كلما كانت الجماعات المحلية في اكتفاء مالي، وبالتالي تمتعت بالاستقلالية عن السلطة المركزية¹، وربما هذا ما يظهر من خلال مصادر التمويل المحلي، والتي يمكن حصرها في المصادر الرئيسية التالية²:

• إيرادات ذاتية للجماعات المحلية

الضرائب المحلية هي أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنوياً بين أعضاء الوحدة المحلية كل حسب طاقته بصرف النظر عن المنافع التي تعود عليهم شخصياً من وراء الخدمات التي تقدمها السلطة المحلية، وتشتمل الجباية المحلية بكل أنواعها على نوعين من الضرائب، الضرائب المباشرة وغير المباشرة³.

¹ _ Zahia Moussa, Les finances locales : Une tentative d'approche, Annales de U.R.A.M.A. Constantine 1998, P.33.

² _ حددت المادة 170 من قانون البلدية 10-11 الموارد المالية للبلدية حيث جاء فيها " تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة ، مما يأتي:

_ حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها،_ مداخيل أملاك البلدية،_ الإعانات والمخصصات،_ ناتج الهبات والوصايا،_ القروض،_ ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية،_ ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الشهرية،_ الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات". بالإضافة إلى ذلك نجد المادة 195 من ذات القانون أعلاه تتحدث بطريقة غير مباشرة عن مصادر التمويل المحلي بالنسبة للبلدية عندما فصلت فيما تتكون إيرادات نفقات التسيير .

³ _ هناك فرق بين الضريبة والرسم، ولعل أهم الفروق بينهم أن الضريبة هي التزام مالي تفرضه الدولة على كافة المكلفين بها، ودون حصولهم على أي مقابل لقاء تقديمهم للضريبة، أما الرسوم فهي عبارة عن مقابل مالي مدفوع من الأفراد لمؤسسة عامة مقابل الحصول على خدمة محددة تنفذ للشخص الذي يطلبها. بالإضافة إلى أن الضريبة إلزامية من حيث الدفع

وتقسم الإيرادات الضريبية بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية، حيث تقسم مع الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومنها ما تقسمه البلدية مثلا مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية فقط، كما أن للبلديات مجموعة من الضرائب تستأثر بحاصلها لوحدها، وتشتمل الجباية المحلية بكل أنواعها على نوعين من الضرائب: الضرائب المباشرة وغير المباشرة¹: من أهم الضرائب المباشرة التي تحصل البلدية في الجزائر على نسبة منها أو كامل حاصلها نذكر منها²:

- الرسم على النشاط المهني (TAP): وهو رسم يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط تخضع عائدته للضريبة على الدخل الاجمالي. (المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة).

- الرسم العقاري: ويفرض على الأملاك المبنية الواقعة على محيط البلدية وكذلك على الأملاك غير المبنية، ويشمل الرسم على الأملاك المبنية " المحلات التجارية الواقعة في المطارات والمحطات والموانئ، العمارات، والأماكن غير المزروعة المستعملة تجاريا أو صناعيا " وتحدد قيمة الرسم حسب المساحة. أما الرسم على الأملاك غير المبنية فيشمل " الأراضي الزراعية، أراضي القطاع الحضاري، السبخات، المحاجر، المناجم غير مغطاة " وتحدد قيمته كذلك بمساحة المتر المربع أو الهكتار³.

- الرسم السنوي على السكن.

- من أهم الضرائب غير المباشرة التي تحصل البلدية على نسبة منها أو كامل حاصلها نذكر:

- الرسم على القيمة المضافة (TVA)

والرسم غير إلزامي، والهدف من الضريبة هو تحقيق المصلحة العامة بينما الرسم يهدف إلى التحكم أو تنظيم عدة أنواع من الأنشطة.

¹ _ ينظم هذه الرسوم والضرائب في الجزائر ، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2022 . المعدل والمتمم بقوانين المالية لكل سنة مالية. أنظر هذا القانون، المديرية العامة للضرائب، منشور على الموقع الإلكتروني:

https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/CIDTA_LFC_2022_ar..pdf

² _ أنظر شرح وتفصيل حول هذه الضرائب والرسوم : بلخيري عبد الله، المرجع السابق، ص 244 - 247. _ بن ناصر وهيبية، المرجع السابق، ص 93-94.

³ _ نظمت هذا الرسم المواد من 248-253 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2022. المرجع السابق.

- حقوق الحفلات والتكريمات

- رسم الذبح

- الرسم على التظاهرات السينمائية والفنية والثقافية والرياضية

• موارد خارجية

نظرا لكون الإيرادات المحلية قد لا تكفي في تمويل الهيئات المحلية نجد أن الهيئات المحلية تلجأ إلى موارد أخرى خارجية. وتأخذ هذه الإيرادات الخارجية شكل القروض، الإعانات، الهبات و الوصايا¹، بالإضافة إلى الإعانات الحكومية². غير أن دعم الدولة المركزي للهيئات المحلية في الجزائر هو الذي يمثل مجمل الإيرادات التي تغطي نفقات تنفيذ برامج التنمية المحلية، والتي تساعد فيها الدولة الجماعات المحلية ماليا في تنفيذها، مع العلم أن أثار هذا الدعم تكون عادة مرتبطة برقابة قاسية تفرض على الجماعات المحلية⁽³⁾.

لكن تكون استفادة الجماعات المحلية من إعانات الدولة في إطار قانوني محدد مسبقا، وتظهر فيه إجراءات منح الإعانة وكيفية إنفاقها وأشكال الرقابة على هذا الإنفاق، وبهذا فإن الدولة تحتفظ بحق توجيه والإشراف على صرف هذه الأموال، مما يؤدي إلى الانتقاص من الاستقلال المالي للجماعات المحلية، فكل إعانة خارجية لا يمكن أن تكون حيادية بل على العكس من ذلك، نجد أن تطور مساعدات الدولة للجماعات المحلية يشهد على وجود سياسة حقيقة للدعم موجهة من طرف الدولة ومصالحها.⁽⁴⁾

أما الشكل الثاني للتمويل الخارجي هو الاقتراض من المؤسسات المالية⁵، والملاحظ أن الهيئات المقرضة تمارس وصاية على التسيير المالي واحتمالات التسديد، وأن الجماعات المحلية الفقيرة عادة لا

¹ _ يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية والولاية إلى مداوات كل من المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، وإذا تعلق الأمر بالهبات والوصايا الأجنبية فتخضع لموافقة وزير الداخلية، كما جاء في نص المادة 133، 134 من قانون الولاية 07-12، ونص المادة 166 و 171 من قانون البلدية 10-11.

² _ أنظر حول حالات تدخل الدولة في الجزائر لتقديم إعانات للبلدية المادة 172 من قانون البلدية 10-11. والمادة 211-214 حول الإعانات التي يمكن أن تتلقاها البلديات كذلك من الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للتضامن.

³ _ Zahia Moussa, Op. Cit, P.47.

⁴ _ Said Benaissa, l'aide de l'état aux collectivités locales, O.p.u, Alger, 1983, p.270.

⁵ _ نصت المادة 174 من قانون البلدية " يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل...".

تستفيد من هذه القروض لعدم توفر لديها إمكانيات التسديد. وبهذا ينتج عدم التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية، ولا تستطيع الجماعات المحلية الفقيرة الحصول على القروض.

05/ الرقابة المركزية على الهيئات المحلية وحدودها

تتمتع المجموعات المحلية باستقلال في أداء مهامها، لكن استثناء يقيد هذا الاستقلال بالرقابة الإدارية، بشرط ألا تتجاوز الرقابة مفهوم الاستثناء ليستغرق الاستقلال كنتيجة لإثبات الشخصية القانونية لها.¹ وهذه الرقابة هي أساس اللامركزية الإدارية، فلا وجود للامركزية المحلية في غياب نظام الوصاية الإدارية، كما أنه لا يمكن الحديث عن الوصاية دون وجود اللامركزية.

أ/ تعريف نظام الوصاية الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية الوصائية على أنها مجموع السلطات و الصلاحيات التي يقرها القانون للسلطة المركزية أو ممثلها لتمارسها على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية، بقصد حماية المصلحة العامة والمحافظة على وحدة وترابط الدولة، وتجنب آثار سوء الإدارة من جانب الهيئات اللامركزية، وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً⁽²⁾. وهو ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي Rivero بتعريفها بأنها " الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون". أو كما عرفها الأستاذ Maspelio y Laroque بأنها " مجموعة السلطات المحددة والمعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لا مركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة"³.

تمارس الرقابة الإدارية الوصائية السلطة المركزية مع إمكان منحها أحياناً لجهات لامركزية وتقع على الأجهزة اللامركزية الإقليمية والمرفقية كهيئات مستقلة، وتنصرف على أعضاء الهيئات اللامركزية،

¹ _ شهبوب مسعود، المجموعات المحلية ...، المرجع السابق، ص.41.

² _ ينتقد مصطلح الوصاية الإدارية لما يثيره من لبس مع الوصاية المعروفة في القانون الخاص. مع العلم أن هناك اختلاف جوهري بين المصطلحين، ذلك أن الوصاية في القانون الخاص تقوم على ناقص الأهلية و غايتها حماية مصالح الموصى عليه، بينما لوحدها المحلية لها أهلية كاملة، و غاية الوصاية الادارية هي حماية المنظومة القانونية .

حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.362.

³ _ الحسبان عيد أحمد، " حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد34، العدد2، 2007، ص 420.

وبعض أعمالها، لكن لا تمارس إلا بنص وفي الحدود المقررة في القانون، فلا وصاية إلا بنص مما يعني حتى عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة للرقابة الوصائية¹.

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بأنها رقابة مشروعية فقط دون رقابة الملائمة²، حيث لا يجوز تدخل السلطات الإدارية المركزية في شؤون الهيئات اللامركزية إلا في حدود القانون الذي يرسم نطاقها وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات المختصة للقيام بها.

كما أنه لا يجوز في نظام الوصاية الإدارية حلول السلطات المركزية محل السلطات اللامركزية في القيام بأعمالها إلا في حدود القانون³، ولا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدل قرارات وتصرفات السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها. كما أن نفاذ وسريان القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها من هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها.

إن هذه الرقابة الوصائية توفق بين استقلال الهيئات المحلية والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى أو إلى تفكك أوصال الدولة. كما أن وجود هذه الرقابة أمر ضروري في العمل الإداري خاصة في ظل الانفتاح السياسي ولعب الأحزاب السياسية دورا في تشكيل الهيئات والمجالس المحلية، ما يجعل تدخل السلطة المركزية ضرورة للتحقق من أن الأعضاء يمارسون اختصاصاتهم لصالح الإقليم والوحدة المحلية لا لصالح أحزابهم وطوائفهم. كما تستهدف الرقابة كذلك مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية، ومنع وجود الانحراف وتجاوز في الوسائل المالية.

¹ _ نظم كل من قانوني البلدية والولاية نظام الوصاية الإدارية، وحدد مظاهر ممارستها وحدد قواعد وشروط ذلك، من خلال الوصاية على الأشخاص والتي تكون بالتوقيف والاقصاء، وتكون على الأعمال من خلال نظام المصادقة سواء الضمنية أو الصريحة، وكذلك الإبطال، وأما الرقابة على الهيئة ككل فتكون بالحل. أنظر في ذلك المواد 43-48 و56-59 من قانون البلدية 10-11، والمواد 43-50 و53-55 من قانون الولاية 07-12.

² _ جورج فودال، بيار دلفولفييه، المرجع السابق، ص 305.

³ _ حددت المواد من 100 إلى 102 من قانون البلدية 10-11 في الجزائر حالات حلول الوالي محل البلدية في القيام ببعض الأعمال والإجراءات التي لم تقم بها البلدية نتيجة التقاعس أو الامتناع عن القيام بها من قبل رئيس البلدية، أو نتيجة حدوث اختلال بالمجلس البلدي حال دون القيام بها. وهذا إذا تعلق الأمر بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العمومي عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، وكذا التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. وإذا امتنع رئيس المجلس البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين واللوائح. وفي حال حدوث اختلال بالمجلس البلدي حال دون التصويت على الميزانية.

ومن كل ما سبق يمكن القول أن رقابة الوصائية الإدارية هي وسيلة لتحقيق الحفاظ على وحدة الدولة سواء القانونية أو الإدارية، وتحقيق مبدأ المساواة في تقديم الخدمات ، ومنع التمييز لأي سبب كان. بالإضافة لمنع حدوث أي اعتداء من جانب الهيئات المحلية على اختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى سواء كانت محلية اقليمية أو مرفقية ، وحتى على اختصاص السلطة المركزية، ومنع تعسف هذه الهيئات في استعمال الصلاحيات الممنوحة لها لتحقيق أهداف بعيدة عما حدده القانون¹.

ب/ التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية

يمكن التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية وفق أوجه الاختلاف التالية الموضحة في

الجدول التالي²:

الوصاية الإدارية	السلطة الرئاسية
تجري الوصاية الادارية ضمن إدارة لامركزية بين سلطة الوصاية وهيئة لامركزية كرقابة وزير الداخلية على مداولة المجلس الشعبي الولائي.	تجري السلطة الرئاسية ضمن إدارة مركزية أو ضمن نظام عدم التركيز بين سلطة عليا وسلطة أدنى تابعة لها (الوزير والوالي).
الوصاية الإدارية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عمله، وهي لا تمارس إلا في مجالات وحسب الإشكال التي ينص عليها القانون.	السلطة الرئاسية توجد تلقائيا داخل كل إدارة مركزة أو غير مركزة إنها ليست بحاجة لنص ما من أجل أن تمارس.
لا تتضمن الوصاية إعطاء أوامر إلزامية للهيئات الخاضعة إلى الوصاية، بل تحترم استقلال الهيئات اللامركزية	تكمن السلطة الرئاسية في إعطاء أوامر إلزامية بالنسبة للهيئات التابعة للسلطة العليا

¹ _ الحسين عبيد أحمد، المرجع السابق، ص 425.

² _ أنظر تفصيلا في ذلك : جورج فودال، بيار دلفولفيه، المرجع السابق، ص 304، 305، الحسين عبيد أحمد المرجع نفسه، ص 423، 424.

في الوصاية الإدارية لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها أو ترفضها، فهي رقابة مشروعية فقط	في السلطة الرئاسية يملك الرئيس الحق في تعديل قرارات المرؤوسين، والغائها، وتقدير مدى ملائمتها، فتكون رقابة مشروعية وملائمة.
تستطيع الإدارة اللامركزية الطعن أمام القضاء في قرارات الإدارة المركزية إذا صدرت بشكل مخالف للقانون (عدم المشروعية)	لا يمكن لفروع الإدارة المركزية الخاضعة للرقابة الرئاسية الطعن القضائي في قرارات السلطة الرئاسية
لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الإدارة اللامركزية باعتبارها هيئات مستقلة	في السلطة الرئاسية يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه هو مصدر القرار، لأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه

ج / خصائص الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية مجموعة من الخصائص تظهر على النحو التالي:¹

- لا وصاية إلا بنص صريح وفي حدود هذا النص، فالأصل هو إستقلالية الوحدات المحلية.
- لا وصاية شاملة، بل هي على سبيل الحصر فيجب ترك بعض الشؤون دون تدخل من الإدارة المركزية، وإلا فإن الاستقلال المحلي يصير وهم ونكون أمام مركزية مقنعة.
- الوصاية ليست مطلقة، فالسلطة المركزية لا تملك أن تفعل ما تشاء اتجاه القرارات المحلية، فلا وجود للرقابة السابقة في صورة إذن، أو تصريح إلا بنص القانون، ولها فقط التصديق أو عدمه دون حق التعديل. وبعد التصديق يبقى قرارا محليا وليس مركزيا، ويعتبر نافذا من تاريخ صدوره لا من تاريخ المصادقة عليه. ويمنع على السلطة المركزية إصدار تعليمات وأوامر إلى ممثلي الوحدة المحلية لأنه لا وجود للسلطة الرئاسية هنا.
- للوحدة المحلية أن تلجأ إلى القضاء طالبة إلغاء قرارات الإدارة المركزية التي تعدت بها على اختصاصاتها.

¹ _ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.364.

د/ نماذج الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية

تخضع الهيئات المحلية بمناسبة ممارستها للوظائف التنفيذية المخولة لها إلى رقابة سياسية، إدارية، قضائية، شعبية، ونجد أن الأنواع الثلاثة الأخيرة من الرقابة ومن حيث المزج بينهما وتغليب إحداها على الأخرى نجد نموذجين من الرقابة¹:

• النموذج الإنجليزي

السلطة المركزية لا تقوم إلا بإشراف خفيف جدا، فلا تتجاوز الرقابة إجراء تفتيش للثبوت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية وهو تفتيش دوري يقوم به ممثلي الوزارات التي لها علاقة بالجماعات المحلية يتوج بتقرير عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء التقارير يقرر تحديد المعونة من قبل الإدارة المركزية للوحدات المحلية².

وهذا الأسلوب يتميز ب:³

- لا تستطيع السلطة المركزية إلغاء أعمال المجالس المحلية بل لا بد عليها من اللجوء إلى القضاء وطلب ذلك، فالقضاء وحده هو من له إلغاء القرارات غير الشرعية
- التفتيش يدفع إلى العمل وليس صورة للرقابة تمس الاستقلال.
- لكن هذا النظام بدأ يتحول لصالح المركزية حيث بدأ تخفيض درجة الاستقلال المحلي وذلك في:
- إنشاء هيئات حكومية متخصصة (وزارات Boards) لتحويل بعض المهام الإدارية من المجموعات المحلية إلى السلطة المركزية.
- أعطيت الوزارات بعض السلطات على الجماعات المحلية مثل اللوائح الوزارية المفروضة، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في الموارد الإدارية والمالية، سلطة الحلول، مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني.
- رقابة المنحة أي المساعدات التي تقدمها الدولة تمنحها حق متابعة ومراقبة أوجه صرفها.

• النموذج الفرنسي

¹ _ أنظر تفصيلا في ذلك: وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 153-155.

² _ شهبوب مسعود، لمجموعات المحلية ...، المرجع السابق، ص.47.

³ _ المرجع نفسه ص.47-48.

مر بمرحلتين:¹

- النموذج التقليدي: كان يمنح للسلطة المركزية حق إيقاف، عزل أعضاء المجلس وفق شروط يحددها القانون، وكذلك حل المجلس، ومنحت السلطة المركزية حق الرقابة على أعمال المجالس من خلال التصديق، الإلغاء، الحل، الوصايا التقنية.
- النموذج الجديد: بعد قانون 21 مارس 1982، واتسم ب:
 - إلغاء الوصاية الإدارية واستبدالها بالرقابة القضائية².
 - إلغاء الوصاية المالية وتحويل اختصاص تقرير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة، وهي هيئات قضائية مع تخفيف الوصاية التقنية.وهذا الأسلوب الفرنسي هو الذي تأثر به المشرع الجزائري في كل من قانوني البلدية والولاية في سعيه نحو تخفيف الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية الاقليمية، من خلال اعتماد نظام الرقابة القضائية على مداولات المجلس الشعبي الولائي، مسائرا في ذلك ما أصبح عليه العمل في فرنسا التي تلغى فيها مدولات المجالس المنتخبة من قبل القضاء، والتخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية، من خلال تقييد دور وزير الداخلية في الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وتقييد دور الوالي في إقالة أعضاء المجلس البلدي³.

ثانيا/ تطوير أساليب التنظيم الإداري المحلي

في ظل تعزز حركة الديمقراطية السياسية والاتجاه نحو خيار السوق، تنازلت الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح القطاع الخاص، وفي نفس الوقت تزايد الاهتمام باللامركزية، وتقوية قدرات نظم الحكم المحلي ومفاهيم المساءلة، الشفافية والمشاركة الشعبية، وكل هذا أنتج فكرا في الدول المتقدمة أصبح يضغط على الدول ليسير في اتجاهه.⁽⁴⁾

¹ _ المرجع نفسه، ص. 48-51.

² _ جورج فودال، بيار دلفولفييه، المرجع السابق، ص. 306.

³ _ أنظر تفصيل ذلك: برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 160-165.

⁴ _ الطعامنة محمد محمود، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العرب واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص. 11.

ظهر مفهوم الحكم الراشد في سنة 1989 في كتابات البنك الدولي، في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الدولة من جهة وتطور علم الإدارة العامة من جهة أخرى. فلم تعد الدولة الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون جدد كمنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص.¹ وفرض الحكم الراشد على الصعيد الداخلي سياق جديد تتم فيه تدخلات الدولة، باعتبارها دولة منظمة، ووفق قانون مرن وتفاوضي، يفضل الإجراءات غير الرسمية للتحفيز والتأثير وديمقراطية مشاركتية، تضم مختلف المصالح الاجتماعية لتحضير المشترك الجماعي.²

كما أدى عجز تنظيم الدولة الكلاسيكي عن تحقيق الإشراف الكامل وتأدية كل مهام التنمية، إلى ضرورة إشراك الفئات الاجتماعية، فلم تعد الدولة قادرة على التأثير بشكل فعال على النشاط الاقتصادي أو على عالم الشغل، وصارت وظيفة الدولة حالياً تشبه وظيفة البلديات قديماً، كتجهيز البنية التحتية والخدمات العامة فقط. لذا دعت الضرورة إلى إيجاد نظام لحل كل هذه المشاكل وتحقيق نتائج أفضل للدولة ومواطنيها، فبرزت سلطة الحكم الراشد والحكم المحلي ووزعت الأدوار بين الدولة والجماعات المحلية وفق منظور جديد، يعطي الأولوية لتفعيل دور ومفهوم الحكم المحلي.³

أما على الصعيد الدولي فقد أثار أداء الدول وكيفية تعاطيها مع الوضع الدولي الجديد، التساؤلات حول تراجع دورها لحساب فاعلين جدد. فصارت الدولة أصغر من أن تتعامل مع المشكلات الكبرى كالإقتصاد العالمي، التدهور البيئي، الإرهاب، المخدرات وأكبر من أن تتعامل مع المشكلات الصغرى. لذا تخلت الدولة عن حل المشاكل الأولى لصالح المؤسسات فوق الوطنية وتخلت عن حل المشاكل الصغرى لمؤسسات المجتمع المدني وهيئات وجماعات الحكم المحلي، كما أن التطور الفكري،

¹ عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.13.

² -Chevalier Jacques, Ibid, P.206.

³ - بخوش مصطفى، (بديل الحكم الجهوي في ظل العولمة)، مداخلة بمؤتمر استراتيجيات وأولويات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، يوم 08-10 أبريل 2008، جامعة اليرموك، الأردن، 2008، ص. 23-25.

السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، أدخل تغيرات جوهرية على وظائف الدولة التقليدية سواء تعلق الأمر بطبيعة الحقوق أو نوعية الخدمات التي يجب عليها تقديمها.¹

يعد مفهوم الحكم (Governance) مفهوماً محايداً، وقديم قدم ظاهرة الحكم في التاريخ البشري، إذ يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، وموارده، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي، ومشاركة آليات ومؤسسات رسمية وغير رسمية في صنع القرارات أو في التأثير فيها. كما تجدر الإشارة أن هذا المصطلح الذي تلقفه الباحثون العرب قد اختلفوا بشأنه كمفهوم، كما اختلفوا على تعريبه، بحيث ترجم إلى اللغة العربية إلى العديد من الكلمات مثل "إدارة الحكم"، "الإدارة المجتمعية"، "والمحكومية"، و"الحاكمية"، و"الحوكمة"، والحكمانية"، ويستخدم البعض الآخر مصطلح "إدارة شؤون الحكم"، ويجتهد نفر ثالث من الباحثين فيعبر عن المفهوم بمصطلح "الحكم الموسع"، أو بـ "إدارة الحكم".

فإن مفهوم الحكم الراشد مفهوم قيمي لإدارة السلطة للحكومة والمجتمع باتجاه تطوري تنموي تقدمي، ينتسب إلى أجهزة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ولعل البنك الدولي «World Bank» هو أول من استخدم هذا المصطلح عام 1989 في تقرير له حول أساليب الحكم والإدارة في إفريقيا جنوب الصحراء. ومنذ ذلك الحين شاع استخدامه في الدوائر الأكاديمية الغربية والعالمية.²

يستعمل الحكم الراشد كمفهوم للحكم على ممارسات السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطوري. وقد ظهر مفهوم الحكم الراشد كإطار مرجعي للتعبير عن التغيرات العميقة التي عرفتها دولة ما بعد الحداثة، خاصة فيما يتعلق باتخاذ القرار العمومي وتحديد السياسات العامة في الدولة. حيث لم تعد الدولة الفاعل الوحيد، بل زاحمها فاعلون جدد، صار لهم القدرة على التأثير في مسار اتخاذ القرار وتنويع أساليب الإدارة العامة.

¹ _ المرجع نفسه.

² _ عبد الكريم الكايد، المرجع السابق، ص.9.

أصبح مفهوم الحكم الراشد مؤشرا لحقل دراسي محدد يشمل عمل الأنشطة المرتبطة بالحكم وعلاقة الحكومة بالقطاع الخاص وبالمجتمع المدني فهو أشمل من المفهوم المؤسساتي الهيكلي أو الوظيفي.¹

لقد أدى البحث عن أفضل نماذج للحكم، إلى ظهور مناهج جديدة لاتخاذ القرار والتسيير العمومي داخل الدولة، ليحل محل الإجراءات التقليدية وليتأقلم مع سياق دولة ما بعد العصرية. فالحكم في النظرة الكلاسيكية كان قائما على فكرة السيادة، المبنية على مبدأ هيمنة سلطة الدولة وفرضها للقرار بشكل مركزي على كامل الإقليم. لكن مع تآكل فكرة السيادة والتغيرات الاجتماعية المختلفة، ظهرت إشكالية الحوكمة. مما يعني أن تتدخل فواعل مختلفة في عملية اتخاذ القرار. فالدولة حاليا ليست الفاعل الوحيد، فهي مقيدة بضرورة مراعاة وجود فواعل أخرى على الصعيد الداخلي والخارجي، يجب مشاركتها بشكل أو بآخر في إطار رسمي أو غير رسمي في اتخاذ القرار.²

يستعمل تعبير الحكمانية الجيدة للتعبير عن أهمية وضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية والحكمانية من الحالة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلا وتكاملا بين الأركان والعناصر الرئيسية المشكلة للحكمانية والتي تتكون بشكل أساسي من الإدارة الحكومية للقطاع العام- إدارة القطاع الخاص بفعاليتها المختلفة، إدارة مؤسسات المجتمع المدني³

وقد نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عددا من خصائص الحكمانية الجيدة سنة 1997 والتي شملت المشاركة، سلطة القانون، الشفافية، الاستجابة، الإجماع، العدالة، الفعالية والكفالة، المساءلة، الرؤية الإستراتيجية.⁴ وأن تفعيل اللامركزية أكبر بكثير من مجرد إصلاح للقطاع العام، الخدمة العامة أو إصلاح إداري، بل هي تشمل أدوار وعلاقات كافة الفعاليات في المجتمع سواء كانت حكومية أو قطاع خاص، مجتمع مدني.⁵

¹ _ أوهابية فتيحة: (المواطن في نظام الحكم الراشد)، بحوث وأوراق عمل المتلقى الدولي المنعقد في 2007/04/08.09 بعنوان الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج1، كلية علم الاجتماع، جامعة سطيف، الجزائر، 2007، ص.122.

² _Chevalier Jacques, Op. Cit, P.205.

³ _عبد الكريم الكابد، الحكمانية **Gouvernance** قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، مصر، 2007، ص.12-13.

⁴ _عبد الكريم الكابد، المرجع السابق، ص.18-19.

⁵ _المرجع نفسه، ص.122.

أ/ مبررات بروز مفهوم الحكم الراشد

ظهر مفهوم الحكم الراشد تحت تأثير عدة مبررات منها:

• تبني سياسة الخصوصية

بالنظر إلى تغير دور هيئات الحكم المحلي، التي صارت مسؤولة عن تهيئة مناخ الاستثمار والتعاقد مع القطاع الخاص وصناعة القرارات وتوليد الإيرادات والإنفاق. كما ازدادت مسؤوليتها عن البنية الأساسية الاجتماعية وتقديم الخدمات، زيادة على أن تطبيق الديمقراطية المحلية فعّل دور الجماعات المحلية أكثر.

إن اتجاه الدول نحو القطاع الخاص ودعمه لخدمة التنمية المحلية وإدخال الأساليب التجارية وعلى الخصوص تطبيقات الموارد البشرية في إدارة أنشطة التنمية المحلية، أفرز كل هذه المفاهيم. كما ظهرت على المستوى الأكاديمي مفاهيم جديدة، كمحاولات للاستفادة من أساليب إدارة الأعمال كاسترداد التكلفة، الانتفاع، الإسناد إلى الغير في مجال الإدارة العامة واستعمال قيم جديدة، كالتمكين والتركيز على النتائج بدلا من مفاهيم وقيم الأقدمية والتدرج الوظيفي. وكل هذا أدى إلى الانتقال من نظام حكم تسيطر فيه المجالس المنتخبة إلى نظام حكم محلي، يشارك فيه القطاع الخاص والمجتمع المدني.¹

• فشل الحكومات المركزية في التنمية المخططة من المركز وعدم قدرتها على توفير

الخدمات للمواطن

ظهر تطبيق مفهوم الحكم الراشد وكذا الحكم الراشد المحلي في مجال التخطيط والتنمية المحلية، للعمل على تطويع برامج التنمية وتنفيذها بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين. لأن منطق التنمية المحلية لا يتحقق من القمة، بل لا بد أن يتم من خلال المشاركة الفعالة للمجموعات المحلية. باعتبار عملية التنمية معقدة ومتشعبة وليس من السهل تخطيطها من المركز. ويلعب الحكم المحلي

¹ _عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص، ص.13-14.

دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة. لذلك فان تطويره يعد حتمية سابقة من أجل إيجاد إدارة إنمائية تتكفل بأهداف التنمية.¹

وتبرز أهمية الموارد البشرية على الصعيد المحلي بصفة خاصة، من اعتبار الخبراء أن التنمية الشاملة لا تتم على المستوى المركزي، بل لا بد من مشاركة المواطن المحلي. وهو ما يطلق عليه ارتباط المؤشرات الاقتصادية بمؤشرات التنمية البشرية.²

• زيادة النمو السكاني في المدن

حيث فرض التمدن السريع في الدول النامية، زيادة النمو السكاني بالمدن وتزايد الحاجة إلى الخدمات المحلية وهو ما زاد الإنفاق الحكومي. لهذا حولت الدولة مسؤولية إشباع الحاجات إلى الجماعات المحلية وتكليفها بالبحث عن مصادر التمويل الذاتي واسترداد التكلفة والإنتاج المشترك وغيرها من أساليب دعم التنمية المحلية.

• التوجه نحو الديمقراطية المشاركة والجوارية

تقوم الديمقراطية النيابية على فكرة التفويض أو الوكالة من خلال الانتخاب. بينما تقوم الديمقراطية المشاركة على إدراج المواطن بشكل فعال في دواليب السياسة واتخاذ القرار.³ فقد أدخل مبدأ الجوارية نموذج جديد للعلاقات بين الدولة والإقليم، بإدخال تعديلات على أنماط تأطير الإقليم، من خلال تعزيز استقلالية الهيئات المحلية والتعدد المتزايد للأنظمة الإقليمية. وقد جاء التحول في فرنسا منذ سنة 1992 مع تجسيد مبدأ التكامل، الذي منح لمصالح عدم التركيز هامش حرية التسيير وخاصة التسيير المالي.⁴

وقد ساعد اتجاه الإدارة الحديثة نحو الحكم الراشد في تعزيز وبلورة الحكم المحلي. وجاء هذا المفهوم ليؤكد على ضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية، التي تنسم بالانعزال

¹ _ الزعبي خالد، (مفهوم الأقاليم التنموية في إطار اللامركزية الإدارية المعاصرة)، مداخلة بمؤتمر استراتيجيات وأولويات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، يوم 08-10 أفريل 2008، جامعة اليرموك، الأردن، 2008، ص، ص.4،3.

² _ مهنا محمد نصر، (تطوير وإصلاح الإدارة المحلية المصرية من منظور الموارد البشرية)، أعمال المؤتمر العربي الثاني حول الإدارة المحلية في 05.03 ماي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004، ص.84.

³ _ Chevalier Jacques, Op. Cit, P.169.

⁴ _ Ibid, PP.77,78.

عن المواطنين والتقيد بالعمليات الإدارية، إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين عناصر الدولة والتي من أهمها الجماعات المحلية وفق مقارنة الموارد البشرية كما هو مفهومها في القطاع الخاص.¹ فالحوكمة تستلزم إزالة العوائق بين القطاع العام والخاص على مختلف المستويات الجديدة والدولية والإقليمية الوطنية والمحلية في اتخاذ القرار الجماعي.² فالعمل على إدماج الفاعلين المحليين في التنمية المحلية، من أجل تنمية الموارد البشرية والمؤسسية، تسمح لهذه الفواعل بالمساهمة الفاعلة في إرساء قواعد متينة للحكم الراشد المحلي.³

ب/ أبعاد الحكم الراشد

يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ضرورة قيام الحكم الراشد، الذي يستهدف تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية وضمان حد الكرامة الأدنى لمستوى معيشة المواطن. مع ضمان استدامة الشرعية والمشروعية داخل الدولة ووضع آليات الكفاءة في تجسيد التنمية.⁴ ويعتقد البنك الدولي أن الحكم الجيد يرتكز على قيمتين أساسيتين، هما التضمينية Inclusiveness والتي تركز على مفهوم المساواة وحين تترجم إلى لغة الحكم تعني أن كل من لهم مصلحة في عملية إدارة الحكم ويود المشاركة فيها يمكنه الانخراط في الحكم بالتساوي مع الجميع. والقيمة الثانية هي المساءلة Accountability التي تنبع من مفهوم التمثيل الشعبي، وتتضمن جزاء سلبى بعدم التزكية والدعم في الانتخابات، وجزاء ايجابي بالمكافأة على النجاح المحققة بالانتخاب والدعم السياسي.⁵ ووفق هذا السياق تتضمن أهم مؤشرات الحكم الراشد، التي تعد محددات لقياس مدى جدية وقدرة النظام السياسي والقانوني على وضع نظام حكم راشد فعال، ثلاثة أبعاد مترابطة:

• البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها ومدى مشاركة

المواطن في صنع القرار

¹ _ الطعمانة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.36.

² _ Chevalier Jacques, Ibid, P.205.

³ _ Coudel Emilie, Formation et apprentissages pour le développement territorial: regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion, Thèse pour l'obtention du diplôme de Doctorat, Montpellier Supagro, Centre International d'Etudes Supérieures en Sciences Agronomiques, 2009, P.305

⁴ _ الطعمانة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.36.

⁵ _ خلاف وليد، المرجع السابق، ص 98.

في ظل إعادة صياغة دور الدولة منحت القطاعات الأخرى مزيداً من الحرية. فتقلص دور الدولة القومية ككيان سياسي، شجع على بروز تعددية طرق الحياة السياسية والدينية وتوسعها داخل الدولة. وزادت أهمية المجموعات المحلية داخلها باعتبارها هيئات بديلة.¹ كما صارت الحكومات متفتحة أكثر على المجتمع الذي يقدم مساندة لها في تقديم الخدمات، من خلال هيئات محلية ومنظمات المجتمع المدني، ساعية إلى إرضاء المتعاملين.² وصار المواطن هو المرجع الأساسي والأعلى في كل المجالات الخاصة والعامة. ووفق هذا المفهوم الجديد أسس مجتمع بشكل جديد وقامت سياسة الدول على مبادئ جديدة.³ فالحكم الراشد تعني اعتماد الحلول الرضائية لمختلف الفواعل، بحيث تكون مجندة آلياً في شكل تحكيمي. فالخيارات الإستراتيجية والعامة هي نتائج مفاوضات ولتوافق وجهات نظر الجميع. فالحوكمة هي نموذج وآلية لحل عدد كبير من المشاكل والخلافات بشكل تفاوضي.⁴

● البعد المتعلق بالإدارة وكفاءتها وفعاليتها في تقديم الخدمة العامة

لم يعد يكفي النظر إلى الخدمة العامة في حد ذاتها، بل أصبح إقحام المستهدفين منها في التصور والتنفيذ من المهام الرئيسية للدولة والتنمية. وتحول الشعب من هدف للسلطة إلى مصدر لها ثم إلى مشارك فيها. فهدف الحكم الراشد هو تحقيق الكفاءة، تبسيط الإجراءات وإتاحة فرصة الإبداع وضمان العدالة في توزيع الأعباء المالية، من خلال تنويع أساليب الإدارة تبعاً للخصوصيات الوطنية والمحلية.

إن إدارة المهام لدولة ما بعد الحداثة تتمتع بخصائص عامة، مرتبطة أساساً بغايات مقارنة الموارد البشرية مثل: التخصص، المرونة ومواجهة العراقيل الإدارية، الخفة والسهولة في التصور والتنسيق، العمل في فريق، التمحور حول رئيس المهام. وكل هذه الخصائص تمثل بالضبط أهم محاور المفهوم الحديث للموارد البشرية.⁵

¹ _ بخوش مصطفى، المرجع السابق، ص.25.

² _ الطعمانة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع نفسه، ص، ص.39-42.

³ _Chevalier Jacques, Op. Cit, P.12.

⁴ _ Ibid, P. 205.

⁵ _Chevalier Jacques, Op. Cit, P.75.

• البعد الاقتصادي والاجتماعي

وهذا الأمر يتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلالته عن الدولة من جهة وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرهما على المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة التي يعيشها من جهة أخرى.¹

ففي إطار تحول دور الدولة واتجاهها نحو تفعيل دور القطاع الخاص، برز دور الجماعات المحلية أكثر في توفير مناخ جذب الاستثمارات والمشاركة في صنع السياسات العامة وتنمية وتدريب الموارد البشرية وحماية البيئة من التلوث.²

02 / الحوكمة المحلية

الحكامة المحلية أحد أساليب الحكم الجديدة التي تعتمد الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة لتحسين حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم.

أ/ الحكم المحلي ضرورة أساسية للحكامة المحلية

تعني الحكامة المحلية حسب الأستاذ Landell and " استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي " وهي حسب الباحث السياسي Charlick " الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروع بغبة دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"³. وعليه أطلق مفهوم الحكم الراشد المحلي على نوع العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية والمواطنين، التي تركز على قيم المساءلة، الشفافية، القدرة على التنبؤ والمشاركة الواسعة من مختلف قطاعات المجتمع، من أجل منح أكبر شرعية ومشروعية للقرار العمومي وضمان الحد

¹ _ عكا نسيم، (دور الحكم الراشد في التنمية)، بحوث وأوراق ملتقى الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، جامعة فرحات عباس بسطيف، الجزائر، 2007، ص، ص. 54-55.

² _ عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق. 51-52.

³ _ بن عمر اوي عبد الدين (أليات الحكم الراشد المحلي كمدخل لتفعيل أداء الجماعات الإقليمية، دراسة في تحديات التجسيد ومتطلبات التفعيل في التجربة الجزائرية)، كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، أيام 70 و 08 مارس 2021، الجزء الثاني، منشورات مخبر الأليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، 2021، ص 223.

ومنه يعد الحكم المحلي حجر الأساس لتجسيد متطلبات ومعايير الحكم الراشد ، انطلاقا من أن الأزمات التي تعيشها المجتمعات هي أزمة علاقات ، سواء علاقات المجتمعات البشرية فيما بينها أو علاقاتها مع محيطها الحيوي، ولمواجهة هذه الأزمات لا بد من ابتكار أنماط أكثر تكاملا وتوافقا مع طبيعة هذه الأزمات التي لا يمكن إعدادها إلا على المستوى المحلي ، انطلاقا من أنه على المستوى المحلي يمكن تجسيد قيم المواطنة وابتكار بدائل ناجعة للتنمية المتوافقة مع احتياجات الاقليم المحلي².

وهو ما جاء في الإعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي في تورينوتو 1993 والإعلان الإفريقي حول اللامركزية في أكرا 2001، حيث جاء فيهما أن تمكين الدول النامية من تحقيق تنمية مستدامة يمر عبر تحقيق حكم راشد محلي. انطلاقا من اعتبار أن دعم وتقوية الحكم المحلي وتحويله إلى حكم راشد محلي، وحده الكفيل بمحاربة الفساد وتبذير المال العام واحتكار السلطة³. إن تفعيل الحكم الراشد المحلي يفرض الانتقال بالإدارة المحلية من الحالة التقليدية إلى حالة أكثر تفاعلا وتكاملا بين العناصر الرئيسية المشكلة للحكمانية. ويمكن الاستفادة من التجارب العالمية في هذا المجال وحتى النماذج الفرنسية التي تشكل أساس قانوننا الإداري⁴.

حيث أصبح مفهوم اللامركزية يأخذ معنا معاصرا يتقرب من تفتيت القوة والسلطة عبر المستويات المختلفة للحكومة وبين مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص⁽⁵⁾. فعمليا ولم تعد الدولة عمليا هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل صار هناك فاعلون آخرون المنظمات الدولية، القطاع الخاص، مؤسسات المجتمع المدني وتبعاً لذلك بدأ الانتقال إلى نظام حكم محلي تسيطر فيه المجالس المنتخبة، ولكن يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية⁶.

¹ _ عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.14.

² _ خلاف وليد " دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي "، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009-2010، ص 43.

³ _ Chevalier Jacques, Op.cit., P.74.

⁴ _ الكابد زهير عبد الكريم، المرجع السابق، ص، ص.12-13.

⁵ _ عادل محمد محمد عبد الرحمن، (اللامركزية كاستراتيجية مقترحة لتطوير مستوى الأداء في المنظمات الحكومية المصرية)، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، العدد 2، 2006، كلية التجارة، جامعة سوهاج، مصر، ص.245.

⁶ _ سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.13-14.

وتتمثل عناصر الحكم المحلي الرشيد كما جاء في الإعلان الذي صدر عن الاتحاد الدولي للمدن في صوفيا 1996¹ هي :

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف الذي من شأنها خصخصة الإقتصاد المحلي.

ب/ مبادئ الحكم الرشيد المحلي

يستوجب الانتقال من الحكم المحلي إلى حكم راشد محلي بالمعنى الحقيقي، توفير مجموعة من المبادئ السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والتنظيمية. وقد جاء إعلان مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن المنعقد في صوفيا سنة 1996، ليوضح مبادئ الحوكمة المحلية الرشيدة، والمتمثلة في: المشاركة، المساءلة، الشرعية، الكفاءة، الفعالية والشفافية والتي يقع عبئ تحقيقها على عاتق ما تملكه الجماعة المحلية من موارد بشرية.² وهذه المبادئ في مجملها لها ارتباطاً وثيقاً بمكافحة الفساد. ووفقاً لذلك، فإن بعض المبادئ الأساسية للحوكمة الرشيدة هي أيضاً مبادئ لمكافحة الفساد.³

• المشاركة

يقصد بها تهيئة الآليات المناسبة للمواطنين للمساهمة في عمليات صنع القرار المحلي. لكن دون صلاحية تقرير في محتوى القرارات الإدارية الأحادية الطرف المتعلقة بإطار الحياة أو تبني تلك القرارات وتنفيذها.⁴ وعليه فالمشاركة بمفهوم التسيير المحلي التشاركي هي مساهمة المواطنين وبقية

¹ _ المرجع نفسه، ص.14-16.

² _ عبد الوهاب سمير، المرجع السابق، ص، ص.14-16.

³ _ سلسلة الوحدات التعليمية لجامعة E4 : مكافحة الفساد، الوحدة التعليمية 2 : الفساد و الحوكمة الرشيدة، منشور على الموقع الإلكتروني : <https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html> ، تاريخ الاطلاع، 10-01-2023.

⁴ _ جمال عبد الناصر حامدي، بلقاسم الذيب، "تقييم المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر- حالة مخطط شغل الأراضي رقم 04 مدينة باتنة"- مجلة العلوم الانسانية ، جامعة أم البواقي، المجلد05، العدد 01، 2018، ص 960.

الفواعل في الإدارة في التسيير واتخاذ القرار المحلي ليس بصفتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية أو مفوضين بتسييرها بإعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة، وهذا حتى تأتي قراراتها معبرة ومترجمة للإحتياجات الواقعية للمجتمع¹.

وهذه المشاركة ذات بعدين أساسيين حسب الأستاذ شوفالي CHEVALLIER ، الأول بعد تقني فني هدفه تعزيز فعالية النشاط الإداري، من أجل تحسين وإصلاح وظائف الجهاز الإداري، والبعد الثاني قائم شرط ديمقراطية النشاط الإداري حيث تظهر المشاركة كعلاج لتجاوز اختلالات التنظيم البيروقراطي المميزة للإدارة العمومية².

وقد تضمن قانون البلدية رقم 10-11 في الجزائر عديد الاشارات لهذا المبدأ ، انطلاقا من المادة 02 و المادة 103 منه التي نصت على تكريس دور المواطن في تسيير شؤونه المحلية، والمساهمة في صنع القرار المحلي. وأكدت على هذا المبدأ المواد 12، 11، 13 من ذات القانون والتي جاءت في إطار الباب الثالث تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية. إذ اعتبرت المادة 11 أن البلدية هي الاطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري...، وقصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار هذا التسيير الجوّاري نصت المادة 12 على ضرورة سهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية، التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم. وفي إطار هذا التسيير التشاركي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بصفة استشارية بأي شخصية محلية أو خبير أو ممثل قانوني لجمعية محلية معتمدة في أي من شؤون البلدية كلما اقتضت الحاجة لذلك وكان ذلك في صالح البلدية، من خلال مساهمة الأمر في تقديم مساهمة مفيدة للمجلس البلدي أو لجانه.

ولعل أهم تطبيقات التشاركية على مستوى البلدية في الجزائر تظهر خصوصا في عمليتي إعداد مخطط شغل الأراضي POS و المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU³. حيث تشير المادة 15 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 إلى ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والمنظمات المهنية إلى جانب

¹ _ بن شناف منال، "التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2019-2020، ص 46.

² _ المرجع نفسه، ص 46-47.

³ _ أنظر تفصيلا في ذلك: جمال عبد الناصر حامدي، بلقاسم الذيب، المرجع السابق، ص 965 وما بعدها.

متدخلين آخرين عند إعداد هذه المخططات¹. واعتبر القانون التوجيهي للمدينة 06-06 المشاركة والتشاور والتنسيق وإعلام المواطنين من المبادئ الموجهة لسياسة المدينة إلى جانب مبادئ أخرى، ونصت المادة 17 منه على وجوب إشراك المواطنين في إعداد وتسيير البرامج ذات العلاقة بإطار حياته².

• المساءلة

تعني المساءلة تقديم حساب عن تصرف ما لجهة تملك حق الرقابة على من قام بهذا الفعل، أي أن المساءلة تقوم على تحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق في تحقيق الأهداف المحددة، وتقديم شرح وتفسير أو إجابة أو مبررات عن السلوكيات أو الأداء أو الأعمال التي تم القيام بها³. فهي "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش"⁴.

وهذا المبدأ يمثل أحد دعائم الحكم الرشيد وأحد ركائز تحسين أداء الأجهزة الحكومية ضمن مقاربة التسيير العمومي الحديث، فالمؤسسات والإدارات العمومية من منظور الحكم الرشيد يجب أن تكون قادرة وواعية بأنه من واجبها إثبات أن ما تقوم به من أعمال وما تتخذه من قرارات يتطابق وأهداف محددة مسبقا، من خلال التقارير الدورية التي يجب أن تقدمها⁵. وهذه المساءلة تتأسس على قاعدتين كما جاء في تقرير لجنة ESCWA أولها التزام المؤسسات العامة بتقديم المعلومات إلى

¹ _ القانون رقم 90-29، مؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02/12/1990، والمعدل والمتمم.

² _ القانون رقم 06-06، مؤرخ في 06 فيفري 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.

³ _ بن شناف منال، المرجع السابق، ص 123، 124.

⁴ _ قسوم حنان، " أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري "، مجلة أبحاث، المجلد 02، العدد 02، 2017، ص 10.

⁵ _ بن عيسى ليلى، " الحكم الرشيد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص 206.

الجمهور، والقاعدة الثانية تتمثل في إمكانية تصحيح القرارات والأفعال الحكومية، إما من خلال أطر رسمية أو غير رسمية¹.

وعليه المساءلة في إطار التسيير الإداري المحلي تعني وضع آليات تسمح بخضوع صانع القرار المحلي للمساءلة من طرف المواطن والأطراف ذات الصلة.

وبالعودة إلى التشريع الجزائري وبخاصة قانون البلدية والولاية نجد الكثير من النصوص القانونية التي تضمنت الإشارة إلى هذا المبدأ، من خلال الرقابة الوصائية مثلا التي تمارس على أعضاء المجلس البلدي أو الولائي بالتوقيف والإقصاء، أو على أعمال هذه المجالس من خلال نظام المصادقة على المداولات، والتي قد تكون ضمنية بفوات أجال معينة أو صريحة إذا تعلق الأمر بمسائل محددة². كما كرست المواد 144-148 من قانون البلدية مسؤولية هذه الأخيرة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس لشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدميها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة، وفي المقابل تحمي البلدية منتخبيها ومستخدميها من التهديدات والاهانات التي قد يتعرضون لها أثناء تأدية مهامهم، ولهم الحق في التعويض الذي يغطي الأضرار الناجمة عن الحوادث الضارة بهم إذا ارتبط ذلك بممارسة مهامهم. وللبلدية حق الرجوع ضد المتسببين في هذه الأضرار³.

• الشرعية

من خلال الوصول إلى قبول المواطن لسلطة من يحوز القرار المحلي، الذي يمارس في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، تستند إلى العدالة والقانون. وتوفير فرص متساوية للجميع للحفاظ على مستوى حياتي أفضل.

• اللامركزية

¹ _ بلعتروس شمس الدين، "حوكمة الإدارة العمومية والتكنولوجيات الحديثة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف2، 2021-2022، ص 51. نقلا عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تقرير حول تعزيز الحوكمة المفتوحة في المنطقة العربية، هيئة الأمم المتحدة، 2018، ص 16.

² _ أنظر المواد 43-46، 56، 57، من قانون البلدية 10-11، والمواد 37، 45، 46، 48، 53-55، من قانون الولاية 12-07.

³ _ وهو الأمر ذاته الذي أكدت عليه المواد من 138-140 من قانون الولاية 12-07، فيما يتعلق بمسؤولية الولاية عن الأضرار التي تقع لرئيس المجلس الولائي ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية، كما تتحمل الولاية المسؤولية المدنية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الولائي والمنتخبون.

تعد اللامركزية أحد المؤشرات والقواعد الأساسية للحكم الراشد، انطلاقاً من أن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إقليمية متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي يسهم بشكل أساسي في تقريب الإدارة من المواطنين، وهو ما ينعكس على الاستجابة بكفاءة وفاعلية لطلباتهم والأخذ بانشغالاتهم¹. أضف إلى ذلك أن اللامركزية أحد الأساليب التي تكفل مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وبالتالي مكان صنع واتخاذ القرار المحلي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة².

وقد ظلت اللامركزية كمبدأ على رأس أجندات المنظمات التنموية العالمية كالبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، حيث ينظر إليها باعتبارها أداة لإدارة وفض النزاعات، لأنها ترسي آليات لتوزيع السلطة بين المجتمعات المحلية المتنافسة باختلافاتها الدينية والعرقية، وتحقيق مشاركة المواطنين السياسية على المستوى المحلي. وعلى النقيض من ذلك فإن تمركز السلطة السياسية والإدارية غالباً ما يعوق المجتمعات المحلية عن المساهمة في قرارات التخطيط والإدارة التي تتعلق بجهود التنمية في محيطها. كما يمكن أن يعوق المواطنين عن المشاركة السياسية المباشرة التي تمكنهم من التواصل مع الممثلين المحليين بما يتمتعون به من شرعية ودراية محلية لتمثيل الجماعات³.

وهذا المبدأ هو ما عبر عنه المشرع الجزائري في عديد النصوص القانونية سواء على المستوى الدستوري، أو على المستوى القوانين العادية، من خلال النص على أن العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، اعتبار المجلس المنتخب المحلي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وأن البلدية تمثل الإطار

¹ _ خليفي وردة، "آليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر"، رسالة دكتوراه L.M.D. تخصص إدارة محلية، جامعة باتنة1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019-2020، ص 244.

² _ لوعيل توفيق، " اللامركزية ودورها في ارساء الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة المعيار، المجلد 13، العدد1، جوان 2022، ص 923، 922.

³ _ كيار عياد، " تقييم تجارب تطبيق اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة للبلدان الخارجة من النزاعات"، مبادرة الإصلاح العربي، ورقة بحثية 31 تموز/يوليو 2019، منشورة على الموقع الإلكتروني:

<https://www.arab-reform.net/wp->

[content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_ar_5979.pdf?ver=2da99729fb2d33ef7cbc17893dd75373](https://www.arab-reform.net/wp-content/uploads/pdf/Arab_Reform_Initiative_ar_5979.pdf?ver=2da99729fb2d33ef7cbc17893dd75373)

المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري¹. وبالعودة للقانون التوجيهي للمدينة 06-06 نجد هذا القانون أكد في المادة 02 منه على جعل الامركزية أحد المبادئ لسياسة المدينة، إذ بموجب ذلك تكتسب الجماعات الإقليمية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون.

وعليه نصل في الأخير إلى القول أن هذا المبدأ (اللامركزية) في التنظيم الإداري مما يسهم في تحقيق وتجسيد قواعد الحكم الراشد خاصة وبخاصة تجسيد قاعدة التشاركية وتحقيق الشفافية والمحاسبة والكفاءة والفعالية، ومحاربة الفساد الإداري والمالي.

• الكفاءة والفعالية

وهو البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي، ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع، تلبّي احتياجات المواطن وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة. وهنا يتقاطع مفهوم الحكم الراشد المحلي مع مقاربة الموارد البشرية، التي تسعى بدورها إلى إضفاء النجاعة والكفاءة على التسيير العام على المستوى المركزي وكذا المحلي.

وعليه تتواجد فعالية وكفاءة الإدارة عندما تستخدم العمليات والمؤسسات الموارد أفضل استخدام لتحقيق نتائج تلبّي احتياجات المجتمع. حيث تتطلب الفعالية والكفاءة تحسين الجودة وتوحيد تقديم الخدمات العامة، وتركيز الجهود الحكومية على الوظائف الحيوية والقضاء على التكرار أو التداخل في الوظائف والعمليات. وتظهر الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات العامة من خلال تلبية احتياجات المواطنين على الفور وبصورة كافية، وتبسيط الإجراءات الحكومية والحد من الروتين واستخدام التكنولوجيا المناسبة عندما يكون ذلك ممكناً².

• الشفافية

والمقصود بها وضع آليات ضمان تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع أطراف المجتمع المحلي. وتوفير الفرصة للسكان للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية وتعزيز قدرة المواطن

¹ - عبرت عن هذه القاعدة المواد 18، 19 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020. والمادة 02 من قانون البلدية 11-10.

² - سلسلة الوحدات التعليمية لجامعة EJ4 : مكافحة الفساد، الوحدة التعليمية 2 : الفساد و الحوكمة الرشيدة، المرجع السابق.

على المشاركة¹. وهذا المبدأ مرتبط بشكل أساسي بمبدأ آخر هو المسؤولية، وتتميز الشفافية بأنها ثنائية التفرع، حيث تتضمن بداية عنصر توضيح الأداءات، والعنصر الثاني يتمثل في قبول الجزاءات في حالة الفشل وعدم الوصول لتحقيق الفعالية المطلوبة والأداء الجيد². وتعد الشفافية أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الدولة³.

وتكريساً لهذا المبدأ نجد أن قانون البلدية مشبع بروح قاعدة الشفافية، حيث نجد المادة 11 في فقرتها 02 أكدت على ضرورة اتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط التي يحددها القانون. ويمكنه في هذا المجال استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين. كما أنه تحقيقاً لهذا المبدأ منح قانون البلدية في المادة 14 منه للمواطنين حق الإطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل ذي مصلحة أن يحصل على نسخة من هذه المداوالات سواء كاملة أو جزئية على نقتة⁴. بالإضافة لذلك نصت المادة 97 منه على عدم قابلية تنفيذ قرارات رئيس المجلس البلدي إلا بعد اخطار المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها عاماً أو بعد إشعار فردي في الحالات الأخرى. وألزم القانون في مادته 60 كل من رئيس المجلس

¹ _ عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.15.

² _ بن شناف منال، المرجع السابق، ص 122.

³ _ في هذا الشأن المتعلق بالفساد نجد المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحت الدول الأطراف على اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية في مؤسساتها العامة.

⁴ _ حق الاطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي تدخل في إطار حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة، والذي يعد من بين حقوق الإنسان، تم تكريس هذا الحق دستوريا في الجزائر بموجب نص المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وأكدته التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 55 منه. كما كرس المشرع النص على هذا المبدأ قبل الارتقاء به إلى مصاف القواعد الدستورية في القانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد، من خلال نص المادة 11 من التي ألزمت المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية على ضرورة اعتماد إجراءات تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها. وأكدت قبل ذلك أحكام المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن في المادة 08 منه على هذا الحق الإعلام.

وحسب البعض فإن تكريس هذا الحق تحد من امكانية تفعيله مجموعة من العراقيل، ذلك أن حضور المواطنين بالجلسات البلدية يبقى صورياً، وهناك اقضاء للمواطنين في المشاركة في تحضير أشغال المداوالات ومجال الاطلاع على القرارات البلدية يبقى نسبياً. _ أنظر: بلعتروس سمش الدين، المرجع السابق، ص 59.

البلدي وكل عضو مجلس بلدي يتواجد في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، أن يصرح بذلك ، ولا يحضر للمداولة التي تعالج هذا الموضوع ، وإلا عدت هذه المداولة باطلة.

• الاستجابة

توجد الاستجابة عندما تخدم المؤسسات والعمليات جميع أصحاب المصلحة بسهولة وبطريقة سريعة ومناسبة بحيث تتم حماية مصالح جميع المواطنين¹. و في هذا الشأن تعني الاستجابة أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف، سواء الفقراء أو الأغنياء.² لهذا لا بد أن تقوم الجماعات المحلية بدور مهم في صنع السياسات العامة وتنمية وتدريب الموارد البشرية وخلق التنمية المستدامة. وقد أعطت قمة الأرض دوراً أساسياً للحكم المحلي في القيام بكل هذه الأدوار.³ غير أن ممارسة هيئات الحكم المحلي لمهام التنمية التي تمر أساساً عبر التخطيط، يوجب منح السند القانوني لها ووضع أجهزة إدارية محلية قادرة على صناعة القرار الإنمائي المحرك لعوامل التنمية المختلفة.⁴ ومن الاشارات المؤكدة لهذا المبدأ في قانون البلدية في الجزائر 10-11 ما تضمنته مضامين المواد 94 و95 منه التي نصت على مجموع المهام والصلاحيات التي يمارسه كل من المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في خدمة الساكنة المحلية والاستجابة لمطالبها وتلبية حاجياتها.

ج/ آليات الحكم الراشد المحلي

يمكن تحديد الآليات الأساسية التي يستخدمها مفهوم الحكم الراشد المحلي، من خلال عناصر الحكم الراشد المحلي، التي تشمل مجموعة من القيم السياسية، الاقتصادية والاجتماعية:

- اعتماد مبدأ لامركزية الموارد المالية والبشرية: من خلال الاعتراف للجماعات المحلية بالاستقلالية في تدبير الموارد المالية وكذا الموارد البشرية، التي تشكل حيز الزاوية في القيام بأنشطة الجماعة المحلية.

¹ _ سلسلة الوحدات التعليمية لجامعة E4: مكافحة الفساد، المرجع السابق.

² _ عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.16.

³ _ الطعمنة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.376.

⁴ _ الزعبي خالد، مفهوم الأقاليم...، المرجع السابق، ص.4.

- ضمان المشاركة الحقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي: من خلال تثمين ودعم أوجه المشاركة الشعبية والديمقراطية التشاركية والجوارية في صنع القرار المحلي. ويجب الإشارة إلى أن الانتخاب لم يعد الأساس الوحيد للمشاركة الشعبية والشرعية. حيث ظهرت أنماط جديدة للتعبير على الرأي تتجاوز المنطق التمثيلي الكلاسيكي فقط. فقد انفتحت دولة ما بعد الحداثة على أنماط التعبير المختلفة والمشاركة الشعبية، وصارت فضاء للحوار والتفاوض. فنموذج الديمقراطية النيابية هو نموذج دولة الحداثة، بينما يعد نموذج الديمقراطية الوظيفية نموذج لديمقراطية مجتمع ما بعد الحداثة.¹ فقد تحولت الديمقراطية في دولة ما بعد الحداثة إلى ديمقراطية مداولتية وديمقراطية تشاركية، تمنح للمواطن نظرة وقدرة على المشاركة المباشرة في الشأن العام.²
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي: من خلال تنمية جسور التعاون وتبادل المنافع بين القطاع العام والقطاع الخاص، خاصة فيما يتعلق بتسيير الموارد البشرية للجماعة المحلية. فضمان تقديم الخدمات العامة من طرف الجماعات المحلية وإرضاء المواطن في ظل مقارنة المواطن الزبون. فاستعمال أسلوب التعاقد مع الغير على المستوى المحلي من أجل تقليص التدخل الحكومي ودعم دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في عملية صناعة التنمية المحلية، يعد من أبرز أهداف الحكم الراشد المحلي.³
- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة: وهو ما يفرض تعديل الإطار القانوني المنظم للدولة والجماعات المحلية على كل المستويات التنظيمية والبشرية، ليتماشى ويتواءم مع مبدأ التكامل subsidiarité

¹ _Thuot François-jean, (Déclin de l'état et formes post modernes de la démocratie), *Revue québécoise de science politique*, N°26, 1994, P.75.

² _ Chevalier Jacques, Op. Cit, P.166.

³ _ فمثلا نجد أن حوالي 3000 مدينة متعاقدة مع القطاع الخاص لجمع القمامة. وأن 07% من الخدمات تقدم من طرف القطاع التطوعي المتمثل في المجتمع المدني بالولايات المتحدة الأمريكية. أنظر: عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص.61.

د/ تعزيز دور الحكم الراشد المحلي لخدمة التنمية المحلية

يطلق مفهوم التنمية الوطنية أو المحلية على السياسات والبرامج الموجهة لصالح الدولة وجماعاتها المحلية، بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل، بالنظر إلى حاجيات وطلبات المواطنين وأولويات القطاعات المعنية، من خلال الانطلاق من حقائق التنمية المحلية إلى التنمية الوطنية.¹ وعليه فالتنمية المحلية تعني "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) للارتقاء بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة ضمن منظومة شاملة ومتكاملة"². وبهذا فالتنمية المحلية تقوم على عاملين أساسيين³:

- مساهمة المواطنين أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم.

- توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة تشجع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع ، وجعل هذه العناصر أكثر فعالية.

وعليه يفرض تنفيذ برامج التنمية الوطنية في ظل مقتضيات التنمية المحلية، التكفل بالطلب الاجتماعي وتعبئة المواطنين، من أجل المساهمة في تعريف الاحتياجات والطموحات الاجتماعية وإشراكهم في العملية التنموية.⁴ على اعتبار أن التنمية المحلية هي مجموع المحاولات الاقتصادية، التي تستطيع أن تنشأ الثروة والتحكم في التنمية عن طريق الفاعلين المحليين.⁵

إن عملية التخطيط في ظل الحكم الراشد المحلي، يجب أن تفعل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل. حيث يسمح التخطيط المحلي بتعظيم قدرة الإنسان على الاختيار ويراعي خصوصية الإقليم. كما يساهم التخطيط المحلي في تفعيل الاتصال المباشر والمستمر بين الهيئات

¹ _ ماتلو الطيب، "دور المنتخب في التنمية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، 2006، ص.126.

² _ شويح عثمان، المرجع السابق، ص 72.

³ _ المرجع نفسه، ص 74.

⁴ _ Mokadem Ahmed, (L'observation nationale des Collectivités locales), *Revue C.E.N.E.A.P*, N° 25, 2002, P.26.

⁵ _ Sahli Zohra, (Développement locale: pour une décentralisation effective), *Revue C.E.N.E.A.P*, N°26, 2002, P.47.

المحلية والسكان، مما يسهل عملية الحصول على البيانات الحقيقية ويجعل وضع وتنفيذ خطط التنمية واقعية وفعالة ومؤثرة.¹

ومن بين أهم الأهداف الاجتماعية للحكم الراشد المحلي، سعيه إلى تحقيق رغبات السكان المحلية من الخدمات وزيادة ارتباط المواطنين بمجتمعهم المحلي.²

وفي هذا الإطار يحتل موضوع التنمية المحلية، مركزاً مهماً بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات الاجتماعية والسياسات الحكومية وبرامج المنظمات الدولية والإقليمية والحركات الاجتماعية. ذلك أنها عملية يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والسير في طريق النمو والارتقاء إلى ما هو أفضل. وبهذا تعتبر التنمية المحلية أفضل مدخل لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة وداخلها، وتوفير المناخ والأرضية الملائمة للتنمية الوطنية على مستوى الإقليم ككل.³

ولكي تكون التنمية المحلية مبنية حقيقة على احتياجات السكان وبالتالي تستجيب لتحسين ظروفهم في شتى النواحي، لا بد من دعم البعد اللامركزي للجماعات المحلية وضمان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم وتحسين ظروف معيشتهم.⁴ وهو الأمر الذي أكد عليه المشرع في قانون البلدية 10-11 باعتبار هذه الأخيرة هي الخلية الأساسية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجال التنمية على مستوى الدولة، حيث تساهم البلدية في القيام بعملية التهيئة والتنمية، والتعمير والهياكل القاعدية والتجيز، والنظافة وحفظ الصحة.⁵

وتقوم التنمية المحلية على مجموعة من الركائز لضمان تحقيق البرامج التنموية، تتمثل في المشاركة الشعبية، وتكامل مشروعات الخدمات، وتحقيق المشروع التنموي لنتائج ملموسة تعود بالنفع على أفراد المجتمع المحلي، والاعتماد على الموارد المالية والبشرية المحلية، والأخذ بهذه العوامل

¹ _ الطعمانة محمد محمود، عبد الوهاب سمير محمد، المرجع السابق، ص. 6-7.

² _ المرجع نفسه، ص. 39-42.

³ _ شريفي أحمد، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة علوم إنسانية، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، العدد 40، سوريا، 2009، ص. 1.

⁴ _ ماتلو الطيب، "التنمية المحلية معايير وآفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، 2003، ص. 127، 122.

⁵ _ أنظر المواد من 103-124 من قانون البلدية 10-11.

يضمن الحصول على نتائج ايجابية تزيد من فعالية التنمية المحلية وتحقيق التقدم والارتقاء على المستوى المحلي¹.

فالمقاربة الحديثة لتحقيق التنمية بأبعادها المختلفة هي التي تربط جميع الفعاليات المحلية من قيادات سياسية، منتخبين، ممثلي المجتمع المدني، متعاملين اقتصاديين، مواطنين عاديين وموظفين، من أجل تحقيق اللامركزية الفعلية أو ما يصطلح عليه اليوم بالحكم الراشد المحلي، كشرط أولي لتحقيق التنمية المحلية وبعدها الوطني².

إن التنمية المحلية تتأسس أساسا على المقاربة التشاركية وتقاسم المعرفة وسلطة اتخاذ القرار وتفعيل كل الموارد بالمجتمع المحلي، باعتبارها فاعلا مهما في صناعة التغيير وضمان استمراريته أيضا³. ويجمع الباحثون على أن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فشلت فشلا ذريعا في دول العالم الثالث. فقد اعتبرت الوكالة الدولية للتعاون الفني GTL أن فشل خطط التنمية الإقليمية وبالخصوص الريفية في دول العالم الثالث، يرجع أساسا إلى الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية⁴. ورغم كل الإصلاحات الاقتصادية المتتالية التي قامت بها معظم هذه الدول. إلا أن النتائج جاءت مغايرة لطموحات شعوبها ولم يتم التوصل إلى أداء اقتصادي يحدث تنمية حقيقية، نتيجة عوائق تنظيمية وتقنية، تظهر خصوصا في عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية، وعدم التحكم الفعلي في تسيير الموارد البشرية، ووجود عوائق مالية تظهر في ارتباط الجماعات المحلية بالدولة في مجال الضريبة، وضعف استجابة الموارد المتاحة للطلبات المحلية⁵. كما أن بناء التنمية بها من الأعلى وليس من القاعدة نتيجة لافتقارها إلى حكم راشد شرعي بالمعنى الواسع.

¹ _ سليمان محمد، بايزيد علي " أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد والتنمية، المجلد 03، العدد 01، 2015، ص 173.

² _ Sahli Zohra, Op. Cit. P.38.

³ _ العاللي محمد، (الأبعاد الشمولية للديمقراطية المحلية والتنمية)، ندوة الديمقراطية المحلية الوطنية والتنمية، يومي 14-15 أفريل، الناشر أوداد للاتصال، المغرب، 2000، ص.104.

⁴ _ الزعبي خالد، المرجع السابق، ص.5.

قائمة المصادر والمراجع

أولا/ المصادر والمراجع باللغة العربية

النصوص القانونية

1. القانون رقم 90-29، مؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة في 02/12/1990، والمعدل والمتمم.
2. القانون رقم 06-06، مؤرخ في 06 فيفري 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 12 مارس 2006.
3. القانون 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتضمن القانون الجديد للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37. معدل بموجب الأمر رقم 21-13 الموافق 31 غشت 2021، الجريدة الرسمية، عدد 67.
4. القانون 13-05 المؤرخ في 23-07-2013 والمتضمن قانون التربية البدنية والرياضية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، المؤرخة في 31 جويلية 2013.
5. القانون رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 17.
6. المرسوم الرئاسي 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، والملغى بالمرسوم الرئاسي 20-07 المؤرخ في 25 جانفي 2020 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 05.
7. المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27/03/1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارات المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13.
8. المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48.

9. المرسوم التنفيذي 405-05 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وشروط الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005، والمعدل بالمرسوم التنفيذي 11-22 المؤرخ في 26 جانفي 2011 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، المؤرخة في 30 جانفي 2011.

2/ الكتب

1. أبرياش أرزقي العربي، مختصر النظم القانونية والاجتماعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
2. أورهون محمد طاهر، تاريخ النظم، مطبوعات جامعة الجزائر، 2007.
3. بدران محمد محمد، الإدارة المحلية: دراسات في المفاهيم العلمية وحالات دراسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986.
4. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
5. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
6. بوضياف عمار، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
7. بوضياف عمار، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا: مقياس القانون الإداري، الأكاديمية العربية، الدانمارك، السنة الجامعية 2009-2010.
8. جورج بيار دلفولفيه، القانون الإداري الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان 2001.
9. جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
10. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، 2006.
11. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

12. الحمداني سامي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
13. دل دايريل ديورانت، قصة الحضارة، نشأة الحضارة: الجزء الأول من المجلد الأول، ترجمة زكي نجيب محمود، دار الجيل للنشر والطبع والتوزيع بالتعاون مع المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، بيروت، لبنان، 1988.
14. الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دكتوراه، جامعة المنصورة، 2007.
15. سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية والبلدية من 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
16. سمارة الزعبي خالد، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
17. سمارة الزعبي خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993.
18. سمير عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.
19. سمير عبد الوهاب، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الخامس بعنوان: الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.
20. شطناوي علي خطار، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، ط1، 2002.
21. شلبي منير إبراهيم، المرفق المحلي دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الفكر العربي، 1977.
22. الشهرى مجدي مدحت، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، مصر، 2011.
23. شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
24. الطعامنة محمد محمود، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العرب واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.

25. الطعامنة محمد محمود، نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، عمان، الأردن، 2003.
26. الطماوي سليمان محمد سليمان ، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي، والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1970.
27. الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2006.
28. عكاشة محمد عبد العال، المجذوب طارق، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004.
29. علي محمد جعفر، تاريخ القوانين، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1999.
30. فاضلي إدريس، المدخل إلى تاريخ النظم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
31. فركوس دليلة، الوجيز في تاريخ النظم، دار الرغائب، الجزائر، 1999.
32. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجياتها، منشأة المعارف، مصر، 1987.
33. الكابد عبد الكريم ، الحكمانية Gouvernance قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، مصر، 2007.
34. المبيضين صفوان، الطروانة حسين، عبد الهادي توفيق، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلي، دار اليازوري، الأردن، 2011.
35. محمد أنس جعفر، ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، د،م، ج، الجزائر، 1985.
36. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
37. محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، طبعة 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
38. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992.

39. النهري مجدي مدحت ، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مصر، 2001.

3/ الرسائل الجامعية

1. برازة وهيبة، " استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزيوزو، 2017.
2. بلعتروس شمس الدين، حوكمة الإدارة العمومية والتكنولوجيات الحديثة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سطيف2، 2021-2022.
3. بن شناف منال، التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2019-2020.
4. خلاف وليد، دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي ، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2009-2010.
5. الخلايلة محمد علي ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2013.
6. خليفي وردة، أليات تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة دكتوراه L.M.D. تخصص إدارة محلية، جامعة باتنة1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019.
7. عوابد شهرزاد، اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004.
8. مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة منتوري، كلية الحقوق ، قسنطينة، 2005.
9. معوي وفاء ، الحكم المحلي الرشيد كألية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، الجزائر، 2010.
10. ولد الهناوي يحي، نظام البلديات في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

1. أحمد إبراهيم عبد العال حسن، " دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية في ظل التحولات السياسية والتطورات الاقتصادية الراهنة "، المجلة العربية، المجلد 41، العدد 2، يونيو(حزيران)2021.
2. بلخيري عبد الله، " التمويل المحلي للجماعات المحلية وأثره على التنمية المحلية في الجزائر "، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 07، العدد 02، جويلية 2022 .
3. بن عيسى ليلي، " الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد "، مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013.
4. بن ناصر وهيبة " التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية" مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، 2013.
5. بوهلال عبد الرزاق، " الحكم المحلي في ظل إعادة صياغة دور الدولة : المشاركة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 03، ديسمبر 2020.
6. الجوهري عمر ، العلاقات التمويلية مع الجهات المركزية، مجلة الإدارة، العدد 2، المجلد الرابع عشر، 1981.
7. حامدي جمال عبد الناصر ، بلقاسم الذيب، " تقييم المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر- حالة مخطط شغل الأراضي رقم 04 مدينة باتنة- " مجلة العلوم الانسانية ، جامعة أم البواقي، المجلد 05، العدد 01، 2018 .
8. الحسين عيد أحمد، " حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، 2007.
9. سفر سامر حميد " النظرية العامة للإتحاد الفدرالي "، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد 24، العدد 02، 2016.
10. سليمان محمد، بايزيد علي " أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد والتنمية، المجلد 03، العدد 01، 2015 .

11. شريفى أحمد، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة علوم إنسانية، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، العدد 40، سوريا، 2009.
12. الشيخلى عبد الرزاق إبراهيم ، (اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية دراسة تحليلية)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 14/52، بغداد، 2008.
13. شهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003.
14. الطماوى سليمان محمد سليمان ، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربى، والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1970.
15. عادل محمد محمد عبد الرحمن، (اللامركزية كاستراتيجية مقترحة لتطوير مستوى الأداء في المنظمات الحكومية المصرية)، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، العدد 2، 2006، كلية التجارة، جامعة سوهاج، مصر.
16. عوفى مصطفى ، الصالح ساكرى، "تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة الإحياء، العدد الثالث عشر، 2009.
17. قرواط يونس، "أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية، دور البلدية في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، مجلة المعيار، العدد السادس عشر، ديسمبر 2016.
18. قسوم حنان، " أثر الشفافية والمساءلة على الاصلاح الإدارى "، مجلة أبحاث، المجلد 02، العدد 02، 2017.
19. لوعيل توفيق، " اللامركزية ودورها في ارساء الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة المعيار، المجلد 13، العدد 1، جوان 2022.
20. ماتلو الطيب، "التنمية المحلية معاينات وآفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، 2003.
21. ماتلو الطيب، " دور المنتخب في التنمية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، 2006.
22. مجادى رضوان ، " الديمقراطية التشاركية ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في التنمية المحلية : الدعائم، الخطوات ومساعي التطبيق في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 10، العدد 02، 2019.

23. محرز صالح، مشعلي بلال، بعلي حمزة، "كفاءة ومعوقات البرامج التنموية للجماعات المحلية في ترقية عملية التنمية المحلية المستدامة"، مجلة التكامل الاقتصادي، المجلد 07، العدد 02، جوان 2019 .

24. مقداد الخميسي، "آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، المجلد 02، 2016،

5/ المداخلات في الملتقيات

1. أوهابية فتيحة: (المواطن في نظام الحكم الراشد)، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي المنعقد في 08-09/04/2007 بعنوان الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج1، كلية علم الاجتماع، جامعة سطيف، الجزائر، 2007 .

2. بخوش مصطفى، (بديل الحكم الجهوي في ظل العولمة)، مداخلة بمؤتمر استراتيجيات وأولويات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، يوم 08-10 أبريل 2008، جامعة اليرموك، الأردن، 2008 .

3. بوعشة مبارك، (التنمية المستدامة: مقارنة اقتصادية في إشكالية المفاهيم والأبعاد)، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس بسطيف، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورو متوسطي، الجزائر، 2008 .

4. طاشمة بومدين، (الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر)، ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية، الشلف 16-17 ديسمبر 2008، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.univ-

chlef.dz/uahbc/seminaires.../com_dic_2008_29.pdf تاريخ الاطلاع (2016-09-23).

5. عكاسي، (دور الحكم الراشد في التنمية)، بحوث وأوراق ملتقى الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، جامعة فرحات عباس بسطيف، الجزائر، 2007.

6. العلال محمد، (الأبعاد الشمولية للديمقراطية المحلية والتنمية)، ندوة الديمقراطية المحلية الوطنية والتنمية، يومي 14-15 أبريل، الناشر أوداد للاتصال، المغرب، 2000 .

7. عماري عمار، (إشكالية التنمية المستدامة وأبعادها)، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس بسطيف،

منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورو متوسطي، الجزائر، 2008.

8. لطرش ذهبية، (متطلبات التنمية المستدامة في الدول النامية في ظل قواعد العولمة)، بحوث وأوراق الملتقى الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس بسطيف، منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الفضاء الأورو متوسطي، الجزائر، 2008.

9. مهنا محمد نصر، تطوير وإصلاح الإدارة المحلية المصرية من منظور الموارد البشرية، أعمال المؤتمر العربي الثاني حول الإدارة المحلية في 03-05 ماي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004.

6/مقالات الكترونية

1. أبو الغيث عبد الله، هل هناك فرق بين الدولة الاتحادية والدولة الفيدرالية؟، صحيفة يمن برس، 20 أبريل 2013، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://yemen-press.net/article6492.html> تاريخ الاطلاع 17-04-2021.

2. أماني خليل باخريه، الإدارة المحلية، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://political-encyclopedia.org> نشر في: 30-03-2021، تاريخ الاطلاع: 5 أكتوبر 2022.

3. تقرير مركز العمليات الانتقالية الدستورية تحت عنوان: حول اللامركزية في الدول الموحدّة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نشرت بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2014. منشور على الموقع الإلكتروني: <https://constitutionnet.org>.

4. سلسلة الوحدات التعليمية لجامعة E|4: مكافحة الفساد، الوحدة التعليمية 2: الفساد و الحوكمة الرشيدة، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>، تاريخ الاطلاع،

. 3023-01-10

1. AUBIN Emmanuel, ROCHE Catherine, **droit de la nouvelle décentralisation**, Gualino éditeur, paris, 2005, p.21.
2. Belém Gisèle, Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable, Thèse pour le doctorat de sciences de l'environnement, l'université du Québec à Montréal, 2009.
3. Benakzouh Chabanne,) Gouvernance Territoriale et décentralisation), **Revue algérienne**, N°01,2005, Alger.
4. Chevalier Jacques, Chevalier Jacques, l'état post modern, 2édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2004 .
5. Coudel Emilie, Formation et apprentissages pour le développement territorial: regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion, Thèse pour l'obtention du diplôme de Doctorat, Montpellier Supagro, Centre International d'Etudes Supérieures en Sciences Agronomiques, 2009.
6. ESSAID Taib, (L'administration locale algérienne: Les enjeux de la décentralisation), **Revue algérienne**, N°01, 2005, Algérie.
7. Laxmikanth M, **public administration**, Tata McGraw Hill private limited, New Delhi, 2011.
8. Mokadem Ahmed, (L'observation nationale des Collectivités locales), **Revue C.E.N.E.A.P**, N° 25, 2002.
9. Sahli Zohra, (Développement locale: pour une décentralisation effective), **Revue C.E.N.E.A.P**, N°26, 2002.
10. Said Benaissa, l'aide de l'état aux collectivités locales, O.p.u, Alger, 1983.
11. Thuot François-jean, (Déclin de l'état et formes post modernes de la démocratie), **Revue québécoise de science politique**, N°26, 1994.
12. Zahia Moussa, Les finances locales : Une tentative d'approche, Annales de U.R.A.M.A. Constantine 1998.

فهرس المحتويات

01.....	مقدمة
.....	المحور الأول: مفهوم التنظيم الإداري المحلي
05	
05	أولا/ تعريف التنظيم الاداري المحلي (الادارة المحلية).....
07	ثانيا/ التطور التاريخي للتنظيم الإداري المحلي.....
08	01/ التنظيمات القبلية والعشائرية كأصل لنشأة الحضارات القديمة.....
09	02/ بروز الحكومات الإقليمية كبديل للتنظيمات القبلية.....
.....	03/ توسع الحكومات الإقليمية وتكون الإمبراطوريات.....
11	
11	04/ نظام الإقطاعيات وتقوية فكرة الحكومة المحلية من جديد.....
12.....	05/ الدولة القومية والتنظيم القانوني للإدارة المحلية.....
15	ثالثا/ التنظيم الإداري المحلي ومفاهيم المركزية واللامركزية.....
15	01/ المركزية الإدارية.....
16	أ/ تعريف المركزية الإدارية.....
17	ب/ أركان المركزية الإدارية.....
19	ج/ صور المركزية الإدارية وتطبيقاتها.....
21	د/ التفويض الإداري كأساس لنظام عدم التركيز الإداري.....
27	هـ/ تقييم المركزية الإدارية.....
28	02/ اللامركزية الإدارية.....

- أ/ تعريف اللامركزية الإدارية..... 29
- ب/ صور اللامركزية الإدارية..... 31
- ج/ تقييم اللامركزية الإدارية..... 33
- 03/ التمييز بين مفهوم الإدارة المحلية وبعض المفاهيم المشابهة..... 35
- أ/ الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية (التطابق والاختلاف)..... 36
- ب/ الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري..... 38
- ج/ الإدارة المحلية واللامركزية السياسية..... 39
- د/ الإدارة المحلية والحكم الذاتي..... 40
- هـ/ الإدارة المحلية والحكم المحلي..... 40
- ثالثاً/ أسباب ومبررات نشأة وتطور أساليب التنظيم الإداري المحلي.....

42

- 01/ أسباب نشأة وتطور أساليب التنظيم الإداري المحلي..... 42
- أ/ اتساع دور الدولة..... 43
- ب/ التفاوت بين أقاليم الدولة..... 44
- ج/ تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي..... 45
- د/ ظهور وتطور مفهوم التنمية والتنمية المستدامة..... 46
- 02/ مبررات التنظيم الإداري المحلي..... 48

أ/ المبررات

- السياسية..... 49

.....ب/المبررات الإدارية والفنية.....	50
.....ج/المبررات الاجتماعية.....	51
.....د/المبررات الاقتصادية.....	52
54.....03/العوامل المؤثرة في التنظيم الإداري المحلي.....	
54.....أ/العوامل الاجتماعية (طبيعة المجتمع وتكوينه).....	
54.....ب/البيئة السياسية.....	
56.....ج/المناخ الاقتصادي.....	
56.....د/العوامل الجغرافية والمكانية.....	
56.....هـ/العوامل الثقافية والتاريخية.....	
.....المحور الثاني: تطور أسس التنظيم الإداري المحلي.....	58
58.....أولا/المقومات الرئيسية لنظم الإدارة المحلية.....	
58.....1/الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.....	
58.....أ/نشأة المصالح المحلية و اشكالية التمييز بين المرافق الوطنية (القومية) والمرافق المحلية.....	
62.....ب/موقف التشريعات حول تحديد المرافق المحلية والمرافق القومية.....	
66.....02/وجود هيئات محلية مستقلة إداريا وتمييزة بتشكيلها.....	
66.....أ/منح الشخصية المعنوية لهيئات الإدارة المحلية.....	

70.....	ب/ الاستقلال الإداري لهيئات الإدارة المحلية
75.....	ج/ تشكيل الهيئات المحلية
81	د/ تطور مفهوم المشاركة المحلية
83.....	03/ الإقليم المحلي
83.....	أ/ معايير التقسيم الإداري للوحدات المحلية وتحديد حجمها الأمثل للمجالس المحلية
83.....	ب / أشكال الوحدات المحلية
86.....	04/ التمويل المحلي: (الاستقلالية المالية)
87	أ/ أسس التمويل المحلي
88	ب/ مصادر التمويل المحلي
91.....	05/ الرقابة المركزية على الهيئات المحلية وحدودها
91.....	أ/ تعريف نظام الوصاية الإدارية
93.....	ب/ التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية
94	ج / خصائص الوصاية الإدارية
95	د/ نماذج الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية
96	ثانيا/ تطوير أساليب التنظيم الإداري المحلي
97	01/ ظهور مفهوم الحكم الراشد
.....	أ/ مبررات بروز مفهوم الحكم الراشد
	100
102.....	ب/ أبعاد الحكم الراشد
104.....	02/ الحوكمة المحلية

104.....	أ/الحكم المحلي ضرورة أساسية للحكامة المحلية.....
106.....	ب/ مبادئ الحكم الراشد المحلي.....
113.....	ج/ آليات الحكم الراشد المحلي.....
115.....	د/ تعزيز دور الحكم الراشد المحلي لخدمة التنمية المحلية.....
118.....	قائمة المصادر والمراجع.....
128.....	الفهرس.....