المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

قسم السياسات العامة و النظم المقارنة

مـــطـــــبـــــوعـــة

محاضرات مقياس إدارة الجماعات المحلية

مقدمة لطلبة السنة الثانية ليسانس تحضيري

إعداد الدكتورة هارون مليكة

السنة الجامعية 2021 -2022

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية
المكتبة
سمية بن قويدر
مديرة المكتبة

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية
المجلس العلمي
رئيس المجلس العلمي
الدكتور: صايج مصطفى

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

قسم السياسات العامة والنظم المقارنة

مـطـــــبـــــوعـــة

محاضرات مقياس إدارة الجماعات المحلية

مقدمة لطلبة السنة الثانية ليسانس تحضيري

إعداد الدكتورة هارون مليكة

السنة الجامعية

2022-2021

محتوى المقياس:

مقدمة

المحور الأول: مدخل مفاهيمي لدراسة الجماعات المحلية

1- الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية:

- مفهوم الإدارة المحلية
- الحكم المحلي
- مفهوم الجماعات المحلية
- المجالس المحلية
- الحكم الذاتي.

2- علاقة النظام الإداري المحلي بالتنمية المحلية .

المحور الثاني: المبادئ الكبرى لتشكيل مؤسسات ممارسة الحكم المحلي في العالم:

1- مبدأ الانتخاب

2- مبدأ التعيين

3- المبدأ المختلط

المحور الثالث: أساليب وأشكال التنظيم الإداري

1- أساليب التنظيم الإداري وعلاقته بالجماعات المحلية.

2- المركزية واللامركزية الإدارية

3- أشكال التنظيم الإداري

المحور الرابع: النماذج المختلفة لتطبيقات الحكم المحلي في العالم

1- النموذج الانجلوساكسوني (بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية)

2- النموذج الفرنسي (فرنسا)

3- النموذج المختلط (المملكة الأردنية)

المحور الخامس: مصادر التمويل المالي للجماعات المحلية

-التمويل المحلي وعلاقته بالتنمية المحلية.

- المصادر الداخلية

- المصادر الخارجية

المحور السادس : نظام الجماعات المحلية في الجزائر.

1- مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر وخصائصها

2- -تاريخ الإدارة المحلية في الجزائر

3- -أساليب التنظيم الإداري في الجزائر

خاتمة

قائمة المراجع

مقدمة:

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية
المكتبة

تعتبر الجماعات المحلية ظاهرة اجتماعية بالدرجة الأولى كونها ارتبطت بتشكل المجموعات البشرية التي كانت تحاول دائما إيجاد أنماط مختلفة لتسهيل عملية تسييرها.

أما من حيث علاقتها بالنظام السياسي، فهي ظاهرة حديثة ارتبطت بمفهوم الدولة الحديثة، اذ ظهرت الجماعات المحلية لتخفف العبء عن السلطة الحاكمة التي لم يعد بوسعها إمكانية التسيير الإداري و السياسي على المستويين الداخلي و الخارجي معا، فجاءت الجماعات المحلية لتنوب عن السلطة المركزية في مختلف المجالات على المستوى الإقليمي، مع فتح المجال أمام الوحدات المحلية لإبراز الكفاءات الموجودة على مستواها و توظيفها بما يخدم الصالح العام المحلي و الوطني، مما جعل من الجماعات المحلية أكثر من ضرورة كونها غيرت مسار العلاقة الأحادي الذي كان يربط بين القمة والقاعدة الشعبية، الى مسار تفاعلي بين السلطة المركزية و الوحدة المحلية، وبينها وبين المواطن المحلي الذي يعد العامل الأساسي في الجماعات المحلية.

ونظرا للأهمية التي تكتسيها الجماعات المحلية، فان مسألة تسييرها تشكل إشكالية هامة نحاول الإجابة عنها من خلال محاور هذا المقياس الموجه لطلبة السنة الثانية ليسانس تحضيري.

المحور الأول: مدخل مفاهيمي لدراسة الجماعات المحلية.

المحاضرة الأولى: الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية

تميزت الكيانات الاجتماعية منذ فجر التاريخ الإنساني بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعيين، وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة و النواة الأساسية للمجالس القروية أو البلدية بلغة العصر الحديث ، بعدها تطورت الحكومات الصغيرة الى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة، وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية و المهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعي والاقتصادية فلجأت الى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها السياسية ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول الى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري، بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في دولة ما، يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لا مركزية، تتبلور هذه الأخيرة في شكل الإدارة المحلية والتي شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايد وجاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الدعاية السياسية والتنمية الاقتصادية والسياسية لأي دولة، إذ بفضل الإدارة المحلية تستطيع هذه الأخيرة – الدولة - من تمتين علاقتها بالفئات الاجتماعية وتلبية الحاجات العامة محليا، الأمر الذي يجعل نظام الإدارة المحلية عاملا مكملا مدعما لوحدة المجتمع واستقراره، فالمساهمة الشعبية أو ما اتفق عليه حديثا بالديمقراطية، سواء في شكلها

التقليدي (الديمقراطية التمثيلية) أو في صورتها الحديثة (الديمقراطية التشاركية) أعطت للإدارة المحلية مكانة في مجال التنظيم الإداري وفي تجسيد القرار التنموي المحلي، وعليه أصبح من الأمور المؤكدة على أن الإدارة المحلية تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة إلّا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها.

1- فلسفة الإدارة المحلية:

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والاهداف التي أنشأت نظام الإدارة المحلية أصلا من أجلها و من خلال العوامل البيئية الداخلية و الخارجية التي ساهمت في تكوينها و بلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة و استمرار هذه الأنظمة، وبمعنى آخر إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة على تساؤل رئيسي و مشروع وهو : **لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات و المجتمعات المحلية؟** إن الإجابة على هذا السؤال يقودنا الى إدراك منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة و المحلية حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية و الجهود الشعبية في تقديم الخدمات و المصالح المحلية ذات الأولوية و المساس المباشر لحياة المواطنين ، قد يكون هو الدافع الرئيسي لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز و الهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بشعبها ومواطنها واطمئنانهم لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، ويمكن تلخيص الدوافع الرئيسية أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية الى تحقيقها فيما يلي:

- تقسيم العمل والنشاطات بين الحكومة المركزية والمحليات نظرا لصعوبة تحمل عبء مسؤولية تقديم كافة الخدمات للمواطنين.

- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي يتلقاها المواطنين.
- أهمية إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى.
- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة و الفاعلية .
- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي و الاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلا من تركيزها في العاصمة .
- تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

2- الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية:

2-1 تعريف الإدارة المحلية:

يمكن تعريف الإدارة المحلية "بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها واشباع حاجات أفاردها مع خضوع هذه الهيآت لقدر من الرقابة من السلطة المركزية.[1]

إن ما يميز هذا التعريف هو ضمه للعناصر الأساسية اللامركزية الإدارية الإقليمية هو إبراز الهدف الحقيقي لنظام الإدارة المحلية والمتمثل في تنمية المجتمعات المحلية.

[1] - خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 270

ويمكن تعريف الإدارة المحلية أيضا "على أنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها و تعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون"

و تعددت التعاريف التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين و زوايا معالجتهم للموضوع حيث يعرفها الكاتب الفرنسي**walline فالين:** "بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين" [2]

و يعرفها **جون شيرك Johne Cherke**:"بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة ، بالإضافة إلى الأمور التي يرى البرلمان أنها من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية" [3]و يعرفها جانب من الفقه بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية و المحلية بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانونا" [4]

و بالنظر للإدارة العامة كنظام، فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يهدف إلى اللامركزية، و يتكون نظام الإدارة المحلية من وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية المعنوية لكل منها تنظيمها و اختصاصاتها و مواردها و إمكانياتها، و تتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من مخرجات (أهداف) ومن مدخلات (الموارد والإمكانيات) المتاحة في ظل النظام السياسي و الظروف الاقتصادية و الاجتماعية يوضح الإدارة المحلية كنظام.

---

[2] - عبد الرازق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية دارسة مقارنة، متحصل عليه http/www.shat harat .net، بتاريخ 12_03_2018 على الساعة 16:00

[3] - نفس المرجع السابق.

[4] - خالد ممدوح ، مرجع سابق الذكر، ص 272

فالإدارة المحلية" تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة". فتوزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والهيئات المحلية يتغير من وقت إلى آخر ومن مرحلة لأخرى، فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، لأن الأساليب الإدارية ليست أهدافا بحد ذاتها بقدر ماهي وسائل لتحقيق الأهداف الإيجابية للدولة في المجالين السياسي والاقتصادي من ناحية، وضرورة حتمية وفنية لرفع الكفاءة الإدارية والإنتاجية من ناحية أخرى.

2-2 مبررات قيام الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة، وتعود أسباب ومبررات وجودها كنظام إداري إلى :

- اعتماد الدول على نظام الإدارة المحلية هو أمر ضروري، حيث أن أسلوب اللامركزية هو سمة الحكم الديمقراطي ، مادام يسمح بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية والسهر عليها.
- التغيرات والتطورات الدولية والمحلية، في ظل انتشار العولمة وتطور وسائل الاعلام والاتصال والتكنولوجيا الحديثة، انتشرت الأفكار الديمقراطية وسادت الاتجاهات نحو التحرر وهو ما انعكس على دور الوحدات المحلية في المجتمع، حيث أصبحت الدول تسعى الى دور جديد يتناسب وكل هذه التغيرات لتحقيق التنمية بمختلف أشكالها، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية .

- ربط الحكومة بالشعب من خلال توثيق التعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وذلك عن طريق التنسيق بينهما لوضع الخطط والمشاريع التنموية التي تلبي وتتلاءم وحاجات السكان المحليين

- التخفيف من أعباء الإدارة المركزية ومهام الموظفين فيها، خاصة في ظل اتساع النشاط الإداري وتنوعه.

• تمثل الهيئات المحلية نظما سياسية بمعنى الكلمة، وذلك باعتبار أن الوحدات المحلية هي هيئات منتخبة لها السلطة والقدرة على الاختيار بين البدائل المتوفرة والمتاحة في حدود الصلاحيات المخولة لها، وضمن قيود يفرضها محيط المجتمع، كما أن اتجاهات الراي العام القومي أصبحت تستسقى من اتجاهات الرأي العام المحلي، خاصة في الانتخابات المحلية.

- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة، وذلك من خلال تنمية كل أقاليم الدولة بدل التركيز على العاصمة فقط.

- انفاق عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الانفاق، فلا يعقل ان يتحمل المواطن العبء الضريبي المتوجب عليه ليتم انفاقه في العاصمة او المدن الكبرى كونها تحظى بخدمات ومشاريع تنموية أكبر.

- ترسيخ مجموعة من المفاهيم مثل :الرقابة الشعبية، المواطنة، الديمقراطية التشاركية.

- يعتبر نظام الادارة المحلية وسيلة لتدارك التفاوت بين أقاليم الدولة الواحدة ولعلاج الفوارق الموجودة بين المدينة والقرية خاصة في الدول النامية، وهو ما من شأنه منع أو التقليل من النزوح الريفي.

- تعمل الادارة المحلية على تحقيق أهداف التنمية المحلية، والتي تتمثل في تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وزيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي كارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من التلوث البيئي وغيرها.
- شعور الفرد داخل مجتمعه المحلي بأهميته وتأثيره في عملية صناعة وتنفيذ القرارات المحلية التي تعني مجتمعه، وهو ما يعزز ثقته بنفسه وينعكس على ارتباطه بمحيطه الذي ينتمي اليه.
- الإدارة المحلية أكثر إدراكا لاحتياجات ومتطلبات السكان المحليين من الإدارة المركزية، وذلك لقربها منهم ولمشاركتهم في تسيير شؤونهم التي هم أدرى بها أكثر من غيرهم.
- إضافة إلى ما سبق ذكره، هناك مجموعة أخرى من المبررات وراء قيام الادارة المحلية نذكر منها:

- ضمان سرعة الانجاز بكفاءة وفعالية وشمولية، إضافة إلى تبسيط الإجراءات الإدارية.
- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الابتكار والإبداع، وإكساب الإطارات المحلية خبرة نتيجة مشاركتها في عملية اتخاذ وتنفيذ القرارات .
- التعاون بين الحكومة والشعب شرط أساسي لازدهار وتطور أي مجتمع، لذلك فان عملية المشاركة الشعبية في ادارة المرافق والخدمات العمومية ومختلف المشاريع التنموية أمر ضروري لتحقيق أهداف التنمية بنجاح وعلى أكمل وجه.
- تستلزم ظروف كل مجتمع محلي أنماط وأساليب متنوعة لإنجاز المشاريع التنموية كالخدمات والمرافق العمومية، وذلك على خلاف الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة المركزية في مختلف أقاليم الدولة، والتي عادة ما تكون متشابهة ومتماثلة، وهذا اغفال للتفاوت بين الوحدات الادارية المحلية على عدة مستويات.

3-2 أهداف الادارة المحلية

يقوم اعتماد أسلوب الادارة المحلية على مجموعة من الأهداف نذكر منها ما يلي:

- **اللامركزية** :ونقصد بها توزيع المهام بين السلطات المحلية والسلطة المركزية، لتخفيف الضغط عن هذه الأخيرة، ولكي يشمل نشاطها كل أقاليم الدولة، حيث أن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات وتنفيذها في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة عند الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المواطنين على المستوى المحلي، وذلك بخلاف المركزية الادارية.
- **الديمقراطية** :هي أهم الأهداف التي يسعى نظام الادارة المحلية الى تحقيقها، وذلك من خلال ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، حيث تسمح السلطة المركزية للوحدات المحلية بالمشاركة في صنع واتخاذ وتنفيذ القرارات في مختلف المجالات المهمة كالتعليم والصحة والاسكان والثقافة والتهيئة العمرانية والبيئة والأمن وغيرها، وتمنح المواطنين والسكان المحليين حرية انتخاب مجالسهم المحلية، وهو ما من شأنه تشجيع المواطن على الاهتمام بالشؤون العامة، وتوثيق صلته بالحكومة، كما تنمي لديه الشعور بالمسؤولية اتجاه مجتمعه ومحيطه ودولته، وتزيد من وعيه وادراكه لحقوقه وواجباته.
- **تحقيق التنمية السياسية:** وذلك من خلال تقوية الفهم السياسي للمواطن واكسابه خبرة في ادارة شؤون محيطه ومناقشة القضايا المهمة التي تخص مجتمعه المحلي كميزانية البلدية ونفقاتها وغير ذلك، كما تتيح الفرصة لتدريب القيادات واعدادها لشغل مناصب سياسية عليا في المجالين التشريعي والتنفيذي على المستوى القومي.
- **تنمية المجتمع المحلي**: ويكون ذلك في مختلف المجالات، وتلبية احتياجات ورغبات السكان المحليين من الخدمات المحلية المتنوعة، اضافة الى اشعار الفرد داخل مجتمعه بأهميته ومكانته في عملية صنع وتنفيذ القرارات التنموية المحلية، مما يعزز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطه بمجتمعه ومحيطه الذي ينتمي إليه (تنمية روح المواطنة لديه).

- النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمع المحلي: من خلال القضاء على البيروقراطية الإدارية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض

4-2 مبادئ إدارة الجماعات المحلية

هناك مجموعة من المبادئ التي يرتكز عليها نظام الإدارة المحلية نذكر منها[5]:

- **الاستقلالية الإدارية** :يقوم مبدئ استقلال الهيئات المحلية على توزيع سلطات ومهام الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة الإدارية اللامركزية والسلطة الإدارية المركزية، من خلال تشكيل ادارة محلية مستقلة عن هذه الأخيرة للقيام بإدارة المصالح المحلية، لها شخصية معنوية، وتملك سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية، وكذا الانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة، ويمكن التفصيل أكثر في شروط استقلالية الادارة المحلية في النقاط التالية:
- **وجود مصالح محلية تختلف وتتميز عن المصالح والوطنية** :الى جانب الحاجيات القومية العامة التي تهم جميع السكان في الدولة كالأمن وغيرها، هناك مصالح واحتياجات محلية تهم سكان الوحدة المحلية أو الاقليم تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشتركة بين جميع المواطنين في الدولة، وهو ما استدعى تخصيص أنظمة قانونية خاصة بها واستلزم منح المجالس والهيئات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة لتلبية احتياجات ومتطلبات السكان المحليين.
- **إنشاء و قيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة** :يقوم نظام الادارة المحلية على وجود وحدات ادارية مستقلة تشرف على المرافق المحلية الاقليمية وتتولى ادارة شؤونها بدلا من الحكومة المركزية، حيث أن نظام اللامركزية الادارية يستوجب وجود مجالس محلية منتخبة، تتمتع بنوع

[5] - محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 1998، ص 3

من الاستقلالية والقدرة الذاتية ماليا واداريا للقيام بالواجبات الموكلة اليها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية" **الوصاية الادارية**."

بناء على ما سبق يمكن القول أن أهم العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية هي :

- **تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية** :حيث تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، وهو ما يسمح للهيئات الادارية المحلية بممارسة نشاطها ويعطيها قدرا من الحرية ويدعم استقلاليتها المالية والادارية من جهة، ويترتب عن ذلك مجموعة من الالتزامات والمسؤوليات من جهة أخرى.
- **تشكيل المجالس الملحية بأسلوب الانتخاب** :ان الاخذ بأسلوب الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية من شأنه أن يجعل من استقلالية المجالس المحلية أمرا واقعيا وملموسا، حيث أن نظام الادارة المحلية لا يهدف فقط الى تحقيق أهداف ادارية وتقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون، لكنه يهدف أيضا الى تحقيق أهداف سياسية تتمثل في ترسيخ مبدأ الديمقراطية والسماح للمواطنين بانتخاب من يمثلهم على المستوى المحلي، خاصة وأن الأعضاء المعينين من طرف السلطة المركزية سيكونون تابعين وخاضعين لها بطريقة أو بأخرى كما هو الحال مع ممثلي الحكومة المركزية في مختلف الاقاليم، وهو ما يتناقض مع مبدأ الاستقلالية كعنصر من عناصر الادارة المحلية.
- **الاستقلالية المالية** :ونعني بها الوسائل والامكانيات المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية من أجل تلبية احتياجات ومتطلبات سكان الأقاليم وتحريك عجلة التنمية المحلية، حيث أن الاستقلال المالي يسمح للوحدات المحلية بتسيير شؤونها وتأدية نشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أكمل وجه، وتمويل المشاريع التنموية المحلية المختلفة.

ولتحقيق الاستقلال المالي يتطلب الأمر ضرورة تمتع الجماعات المحلية بموارد محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة، ما يعني منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها، وهو ما يدعم استقلالها الإداري، حيث يرتبط استقلال الهيئات الإدارية المحلية ارتباطا وثيقا بمواردها المالية، إذ يزداد الاستقلال قوة أو ضعفا من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد المالية أو قلتها .

- **الرقابة الإدارية** :وجود أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة المصالح والشؤون المحلية لا يعني استقلالها المطلق، حيث تبقى العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية قائمة في صورة **رقابة أو وصاية إدارية**، لضمان وحدة الدولة إداريا وسياسيا، وتغليب المصالح القومية على المصالح المحلية في حال تعارضها، اضافة الى مراجعة المسائل المالية للوحدات الادارية للتأكد من توافقها مع الخطط التنموية على المستويين الوطني والمحلي...

وتوجد أنواع عديدة للرقابة التي يمكن ممارستها على الجماعات المحلية نذكر منها[6]:

- **الرقابة الإدارية** :هذا النوع من الرقابة هو من اختصاص السلطة التنفيذية، الهدف منه دعم الوحدة الادارية للدولة والتأكد من حسن الخدمات المحلية، وتأخذ الرقابة الادارية ثلاثة أشكال هي :
- **الرقابة على الهيئات ذاتها**:بموجب القانون المؤسس للوحدات الادارية المحلية فانه يخول للإدارة المركزية سلطة ايقاف وحل أجهزة وهيئات الادارة اللامركزية دون المساس بشخصيتها المعنوية، حيث يمكن للسلطة المركزية طبقا للشروط والاجراءات القانونية أن تعمد الى ايقاف نشاط وأعمال هيئة ما لفترة مؤقتة لاعتبارات معينة، كما يخول القانون للسلطة المركزية أيضا حل وانهاء مهام هيئة من الهيئات الادارية المحلية (المجلس المنتخب)، لكن هذا الاجراء يمس بمبدئ

[6] - مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 2002، ص324

الديمقراطية واختيار الشعب، وهو ما يستلزم احاطته بمجموعة من القيود والشروط للحفاظ على استقلالية الجماعات المحلية.

- **الرقابة على الأشخاص** :هذا النوع من الرقابة تمارسه السلطة المركزية على المنتخبين أو أشخاص معينين بالإدارة اللامركزية، حيث تتجلى هذه الرقابة من خلال توقيف عضو من اعضاء الوحدات الادارية المحلية عن ممارسة مهامه لفترة محددة (شهر مثلا)، أو الاقالة لأسباب عملية كتولي العضو المنتخب لمهام ادارية في جهة اخرى، او من خلال العزل او الطرد في حال ارتكاب اعمال مخالفة للقانون.
- **الرقابة على الأعمال** :تخول القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية للسلطة المركزية الاطلاع على قرارات ومداولات الهيئات والأجهزة المحلية قبل تنفيذها، لمراقبة مدى شرعيتها وملاءمتها للتصديق عليها أو الغائها وفقا لما يحدده القانون، كما يمكن للسلطة المركزية في حالات معينة أن تحل محل الادارة المحلية للقيام بوظائفها وأعمالها، وذلك في حال امتناع هذه الأخيرة عن القيام باختصاصاتها رغم اعذارها وتنبيهها.
- **الرقابة التشريعية** :انشاء الوحدات المحلية أو حلها أو الغاؤها يستلزم اصدار قانون من السلطة المختصة، لذلك فالبرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية في الدول، فهو يختص بممارسة الرقابة على هذه الهيئات للتأكد من ممارسة الأجهزة المحلية لاختصاصاتها، ويستخدم في ذلك العديد من الوسائل كتشكيل لجان البحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين، حيث يحق لهذه اللجان دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم، أو توجيه الاسئلة والاستجواب للوزير المختص بالجماعات المحلية اذا تعلق الأمر بمشكل معين أو موضوع ما يخص قطاعه.
- **الرقابة القضائية** :على الهيئات الادارية المحلية ممارسة أعمالها في اطار القوانين المحددة لها، وأن لا تسيئ استعمال سلطتها أو تتجاوز حدودها، والا اعتبرت تصرفاتها وأفعالها مخالفة للقانون (غير مشروعة) وعرضة للطعن من قبل الادارة المركزية أو حتى الأفراد أمام القضاء.

- **الرقابة المالية** :في هذا النوع من الرقابة يمتد اشراف الحكومة الى كافة أنشطة الهيئات المحلية، حيث تتخذ هذه الرقابة عدة اشكال منها :التصديق على القروض، منح الاعلانات والتفتيش المالي...
- **الرقابة الشعبية** :ونقصد بها ممارسة سكان الاقليم او الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين بالأعمال الموكلة اليهم بكفاءة وفعالية، وتختلف صور هذا النوع من الرقابة باختلاف نظم الادارة المحلية المعتمدة في الدول، فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض القرارات والمشاريع قبل تنفيذها، كما قد يكون لهم الحق في عزل الأعضاء اذا ما ثبت فسادهم أو عدم قدرتهم على أداء وظيفتهم بالشكل المطلوب، وقد تأخذ الرقابة الشعبية شكلا اخر من خلال السماح للمواطنين والسكان المحليين حضور اجتماعات المجلس المحلي، وعرض جدول أعماله قبل عقده بفترة، إضافة إلى حقهم في تقديم الشكاوي والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي.

كما لا يمكن إهمال دور الرقابة الذي تمارسه الصحافة ومختلف وسائل الإعلام والاتصال، حيث تعتبر من أهم وسائل التعبير عن انشغالات المواطنين وآرائهم واحتياجاتهم في النظم الديمقراطية، وبواسطتها يستطيع الرأي العام المحلي التأثير على أعضاء المجالس المحلية وعلى قراراتهم التي لا تتناسب واحتياجاتهم ومتطلباتهم، وتوجيههم في حال القيام بخطأ.

المحاضرة الثانية: مفهوم الحكم المحلي:

يختلف الباحثون في وضع تعريف موحد لمفهوم الحكم المحلي، نظرا لاختلاف الأنظمة السياسية و الاجتماعية التي ظهر فيها النظام الإداري، و بذلك يقوم تعريف الحكم المحلي على اتجاهات ثلاث و هي: [7]

1- **الاتجاه الأول**: يستند هذا الاتجاه على البعد الوظيفي في ممارسة الحكم، الا ان هذا التعريف لم يكن جامعا لكون اختلاف و تعدد وظائف الحكم المحلي باختلاف الدول و اختلاف الأنظمة السياسية التي تنتهجها الحكومات و مراحل التطور السياسي و الفكري لكل دولة.

2- **الاتجاه الثاني**: يقوم هذا المنهج على مبدأ أهداف النظام الحكم المحلي، مما يجعل من تعريفه للحكم المحلي غير مؤسس، كون الأهداف التي يسعى اليها نظام الحكم المحلي ليست أهداف مطلقة و عامة باعتبارها تختلف من دولة لأخرى و اختلاف المراحل التاريخية التي تمر بها الدول

3- **الاتجاه الثالث**: ينطلق هذا الاتجاه في تعريفه للحكم المحلي من جوهر هذا النظام، وهو يعتبره انه الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية إضافة الى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية اللذان يكونان جوهر نظام الحكم المحلي.

والى جانب هذه الاتجاهات الثلاث في تعريف الحكم المحلي، يعرفه الكاتب الفرنسي أندريه ديلوبادير :" ان الحكم المحلي هو اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها، و ان تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها"، اما الكاتب البريطاني كرام مودي يعرف الحكم المحلي انه مجلس منتخب تتركز فيه سلطات

[7] - مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2018، ص 20

الوحدة المحلية، و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام المنتخبين، و سكان الوحدة المحلية، ويعد مكملا لأجهزة الدولة[8].

إن الحكم المحلي ليس له صفة السيادة مثل الحكومة المركزية، فهو لا يصدر القوانين بل يطبقها، وهو لا يمارس السلطات الا في إطار الحدود المفوض بها له من قبل الحكومة المركزية، و في حدود ما تقرره السلطة التشريعية او دستور الدولة.

ويقوم الحكم المحلي على العناصر التالية:

- وجود مناطق وأقسام جغرافية محددة.
- منح الشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي.
- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين.
- الرقابة والاشراف المركزي ضروري ولازم.

1- <u>فلسفة نظام الحكم المحلي:</u>

تشكل دوافع وأهداف الحكم المحلي المبدأ الأساسي الذي يؤسس لفلسفته الأساسية لتطبيق الحكم المحلي والتي تكمن في رغبة الدولة المعاصرة في توثيق وتضافر الجهود الرسمية والشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تعزز الكفاءة، الفاعلية وتستجيب لاحتياجات وتوقعات المواطنين.

و ساهم ظهور الحكامة Gouvernance في تعزيز و بلورة فلسفة الحكم المحلي، هذا المصطلح الذي ظهر في التسعينيات و الذي يعبر عن: " أهمية و ضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية _

[8] - محمد محمود الطعامنة و سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير. الأردن: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 15ص 16

التي توصف بالانعزال عن المواطنين و التقيد بالعمليات الإدارية _ الى الحالة الأكثر تفاعلا و تكاملا بين عناصر الدولة و التي من أهمها الوحدات المحلية.

و تتجسد أهداف الحكامة الأساسية وفق ما ورد في تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فيما يلي:

- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية.
- تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع.
- الكفاءة في تحقيق التنمية الاقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد العامة.

و على أساس مجمل هذه الأهداف ظهر مفهوم الحكامة الراشدة او الجيدة la bonne gouvernance التي تشتمل على مجموعة من القيم المتمثلة في : - المشاركة – الشراكة – الشفافية- الاستجابة- العدالة- الفاعلية و الكفاءة- المساءلة.

واستنادا لما تم ذكره يمكننا ان ندرك الدوافع وراء انشاء الحكم المحلي، ولضمان الوصول الى تحقيق تلك القيم التي لا يمكن تجسيدها الا من خلال وجود شراكة حقيقية بين المجتمع المحلي و الوحدات المحلية وبينها و بين السلطة المركزية .

2- **<u>التمييز بين الحكم المحلي و الإدارة المحلية</u>** :

أسهب الفقهاء العرب في التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، فمنهم من اتجه الى وجود اختلافات جوهرية بينهما و منهم و لا يميز بينهما، و منهم من يعتبر الحكم المحلي مرحلة أساسية قبل التوجه الى الإدارة المحلية، و ساهم هذا الاختلاف في ظهور ثلاث اتجاهات مختلفة في دراسة الحكم المحلي و الإدارة المحلية [9].

[9] - مثنى فائق المرعي العبيدي، مرجع سابق الذكر، ص ص 24 ،25 .

2-1الاتجاه الأول: يستند هذا الاتجاه على مبدأ الفرق الموجود بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي، و يعتبر أصحاب هذا الاتجاه ان الإدارة المحلية تشير الى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية حيث توزع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية، اما الحكم المحلي فهو يشير الى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية توزع من خلاله الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية ، بمعنى ان تعنى الإدارة المحلية بالجوانب التنفيذية في حين يهتم الحكم المحلي بالجوانب السياسية و التقريرية و التوجيهية .

و يبدو ان هذا الفرق قائم على المدلول اللغوي للمصطلحين مما يجعل من نظام الحكم المحلي يقتصر وجوده بالدول الفيديرالية (و هي تنظيم سياسي و دستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء او ولايات الى حكومة اتحادية أعلى منها ينطوي هذا التنظيم على وجهين أحدهما خارجي ، إذ يظهر الاتحاد كدولة واحدة في مجال السياسية الخارجية ، ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية) ، اما الإدارة المحلية فنجدها بالدول البسيطة ، و بهذا يكون عامل التمييز بين المصطلحين هو العامل السياسي.

2-2الاتجاه الثاني: يعتبر هذا الاتجاه الإدارة المحلية كمرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث يرى انصاره ان بعض الدول عند محاولتها لتطبيق اللامركزية الإدارية تقوم بتفويض الصلاحيات من الحكومة المركزية لممثليها في الأقاليم و المحافظات، ثم تبدأ بعد ذلك بتطبيق الإدارة المحلية، و في حالة نجاح هذا التوجه تبدأ في تطبيق نظام الحكم المحلي، أي العمل بمبدأ التدرج للوصول الى التطبيق الأمثل للامركزية الإقليمية، و يكون ذلك على أساس اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فان هذا يعد القاعدة الأساسية لنظام الحكم المحلي، اما اذا تم اختيار الأعضاء على أساس التعيين فإننا نكون في إطار الإدارة المحلية.

2-3الاتجاه الثالث: يرى هذا الاتجاه بعدم ضرورة التمييز بين المفهومين، بما ان لديهما مدلولا واحدا، وانهما يشيران الى أسلوب واحد من أساليب الإدارة و هو يختلف باختلاف الدول و باختلاف الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و يؤسس أصحاب هذا الاتجاه رايهم على أساس الحجج التالية:

-رغم وجود اختلاف بصورة مجردة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي الا ان هذين المصطلحين يحملان الدلالة نفسها

-ان مبدأ التعيين او الانتخاب في تحديد أعضاء المجالس المحلية ليس دليلا قاطعا على التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي بما ان عملية اختيار الأعضاء او تعيينهم تختلف باختلاف الدول مثل : فرنسا (التي تستخدم مصطلح الإدارة المحلية على الرغم من ان أعضاء مجالسها المحلية منتخبين) عكس إنجلترا التي تعتمد مصطلح الحكم المحلي على الرغم من تعيي أضاء مجالسها المحلية).

-يختلف استخدام المصطلحين باختلاف الدول و المراحل التاريخية التي تمر بها او حتى على مستوى الدولة ذاتها، حيث يتغير استخدام مصطلح الإدارة المحلية الى نظام الحكم المحلي او العكس دون ان يكون هناك تغيير في الجانب الوظيفي -يختلف استخدام المصطلحين باختلاف الدول و المراحل التاريخية التي تمر بها او حتى على مستوى الدولة ذاتها، حيث يتغير استخدام مصطلح الإدارة المحلية الى نظام الحكم المحلي او العكس دون ان يكون هناك تغيير في الجانب الوظيفي للمصطلحين.

-يمنح كلا النظامين أي منطقة جغرافية نسبة من الاستقلالية في إدارة شؤونها بواسطة ممثلين عن سكانها، تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية.

3-مقومات الحكم المحلي: يقوم الحكم المحلي على مجموعة من الأسس تتمثل فيما يلي:[10]

3- **1التمتع بالاستقلال:** هو من المقومات الأساسية التي يرتكز عليها الحكم المحلي و هو يتمثل في تمتع الوحدة المحلية بشخصية معنوية مستقلة ضمن حدود إقليمية من حدود الدولة، ويعد الاعتراف بالشخصية المعنوية للحكم المحلي هو نتيجة منطقية للاعتراف باستقلاله و بوجود مصالح محلية خاصة به.

2-3 قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية: لا يعد عنصر الشخصية المعنوية كافيا بالنسبة للحكم المحلي بل يجب ان يستند أيضا الى هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم و ذلك عن طريق انتخاب من ينوب عنهم و من ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

ويقوم الحكم المحلي إضافة الى مبدأ الانتخاب، على ضرورة وجود مصالح محلية متميزة خاصة بإقليم معين دون الاخر باعتبارها أكثر فعالية و كفاءة و أكثر استجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم، مما يجعل من الوحدة المحلية تتميز بمصالح تختلف عن المصالح الإقليمية او مصالح الوحدات المحلية الأخرى,

3-3 استقلالية المجالس المحلية في ممارسة الاختصاصات مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية: رغم تخلي السلطة المركزية عن سلطتها لصالح الوحدات المحلية، إلا انها تحتفظ بحق الرقابة و الاشراف عليها، و ذلك لضمان السير الحسن و بما يتناسب و السياسات العامة للدولة، و يكون ذلك بموجب نص قانوني يوضح فيه صلاحيات الإدارة المحلية وتحديد كيفية و نوعية الرقابة التي

[10] - عبد الرزاق الشيخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 14، العدد 52، ص 25

تمارسها السلطة المركزية، وتهدف الحكومة المركزية في ممارستها للرقابة على الوحدات المحلية الى ما يلي:

-تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية بمت ام الوحدات المحلية هي نظام فرعي ضمن النظام العام للدولة وأجهزتها.

-ضمان أن عمل الوحدات المحلية يتم وفق قوانين و قرارات الحكومة المركزية، وضيط مدى موائمة قرارات المجالس المحلية و مدى مطابقتها للقوانين المعمول بها.

-التأكيد على مدى قيام الوحدات المحلية بواجباتها بدرجة من الكفاءة و الفاعلية و اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.

-ضمان حسن سير الخدمات المحلية، ومعرفة مدى تمكن الوحدات المحلية بتعاونها مع الحكومة المركزية في الاستجابة لتطلعات السكان المحليين.

4-أنظمة الحكم المحلي: تعد أنظمة الحكم المحلي مظهرا من مظاهر اللامركزية التي تحدد الوظائف و الاختصاصات الموزعة بين الحكومة المركزية و الوحدة المحلية و تعكس أنظمة الحكم المحلي طبيعة العلاقة الموجودة بين الحكومة المركزية و الوحدة المحلية ووفقا للوظائف التي توكل للحكم المحلي، و تتحدد طبيعة الأنظمة في الأنواع التالية: [11]

4-1 نظام الحكم المحلي الشامل: يقوم الحكم المحلي في هذا النوع بتقديم أكبر عدد ممكن من الوظائف خاصة منه ذات الطابع الاجتماعي، حيث يعد الحكم المحلي في هذا النظام بمثابة أجهزة تنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة.

[11] - عبد الرزاق الشيخلي، نفس المرجع السابق، ص 26

4-2النظام القائم على المشاركة: حيث يتم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وفروع الوزارات المركزية بينما يقوم الحكم المحلي بمباشرة بعض الاختصاصات على سبيل الاستقلال سواء بالأصالة عن نفسه او نيابة عن الحكومة المركزية .

4-3النظام المزدوج: حيث يكتفي الحكم المحلي في هذا النوع بأداء الخدمات ذات الطابع الإداري، في حين تقوم الحكومة المركزية بأداء الوظائف الأخرى، حيث الحكم المحلي في هذا النوع باستقلال قانوني في أداء الخدمات ولكن تكون اختصاصاته ضئيلة حيث تقوم الحكومة المركزية بأداء الغالبية العظمى من الخدمات المحلية.

4-4النظام الإداري المندمج: و تقوم في ظل هذا النظام الحكومة المركزية عن طريق فروعها بإدارة كافة الأنشطة المحلية دون ان يكون للحكم المحلي أي دور تنفيذي.

5-أنماط الحكم المحلي: تتمثل أنماط الحكم المحلي فيما يلي:

5-1النمط الانجلوساكسوني: هو النمط المطبق في الدول الانجلوساكسونية و الدول التابعة لنظامها و فيه تتعاون كل من الحكومة المركزية و الحكم المحلي و التوجيه و الاعلام، حيث يتمتع الحكم المحلي بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاته، ووظائفه و يكون دور الحكومة المركزية هو المساعدة وفق خبرتها و تجربتها.

5-2النموذج الفرانكفوني: يترأس هذا النمط فرنسا والدول التابعة لنظامها والتي كانت تابعة لها في فترة ما، و في هذا النمط لا يمكن للحكم المحلي القيام بالأعمال و الوظائف المنوطة به دون موافقة الحكومة المركزية سواء كانت هذه الموافقة قبل القيام بالواجبات و ممارسة المسؤوليات او بعد ذلك مما يدل على ان الحكومة المركزية تمارس رقابة و ضغط على السلطات المحلية.

5-3النمط السوفييتي: يقوم هذا النمط على الربط بين السلطات المحلية و الحكومة المركزية.

5-4النمط التقليدي: يقوم هذا النمط على الاهتمام بالأعراف والتقاليد في إدارة شؤون الوحدة المحلية.

رغم وجود الأنماط الأربعة المحددة لطبيعة الحكم المحلي يبقى كل من النموذج الانجلوساكسوني و النموذج الفرانكفوني هو الأكثر شمولية اما على مستوى الدول المتبنية لهذا النظام او تلك التي تجمعها بهم علاقات تاريخية محددة.

6-العوامل المعرقلة لنظام الحكم المحلي:

يواجه الحكم المحلي مجموعة من العوامل التي تعرقل أداءه و هي تنبع من الظروف المحيطة به، و هي تشكل عقبات لعمله و نشاطه و تتمثل في:[12]

6-1العامل الإداري و الفني: وهو يشمل مجموع المشاكل التي تواجه عمليات تنفيذ برامج الحكم المحلي و تتمثل في عدم وضوح الأهداف و ضعف عمليات التخطيط، و ذلك راجع لعدم إمكانية الاحتفاظ بإطارات الهيئة المحلية.

6-2توجهات الطبقة الحاكمة: تشكل الطبقات الحاكمة في الدول النامية عقبة كبيرة أمام تطبيق نظام حكم محلي سليم وفعال لسبب استخدامها للوظيفة العمومية بما يخدم مصالحها مما يجعلهم غير قادرين على أن يتنازلوا عن سلطتهم لصالح الوحدة المحلية ويتم بالمقابل تهدئة الطبقات الدنيا من خلال ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية الخالية من جوهرها.

6-3العامل الاجتماعي: ويظهر هذا العامل في الاختلافات العرقية والدينية التي تميز العديد من المجتمعات العربية لتي أحيانا ما تكون مهددة للوحدة الوطنية في بعض الدول، مما يجعل الحكومة

[12] - محمد نور عبد الرازق، نظرية الحكم المحلي و تطبيقاتها في الدول العالم المعاصرة، مصر : منشاة المعارف ، الإسكندرية، 1975، ص 13

المركزية لا تقبل مسالة استقلالية الحكم المحلي وعدم منحه اختصاصات واسعة و ذلك خوفا من انفلات الوضع و الوصول الى صراعات عرقية او اثنية داخلية.

6-4 حداثة النظام المحلي: يتسم الحكم المحلي في البلدان النامية بكونه حديث النشأة مما يجعله يعاني من نقص في الاختصاصات والمسؤوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير او مواكبة تطور المجتمع.

6-5العامل الاقتصادي: والمتمثل في شح الموارد المالية المرتبطة بقلة الموارد الطبيعية من جهة و كثرة القيود المحددة من طرف السلطة المركزية التي تقلل من الاستثمار

6-6رقابة الحكومة المركزية: وذلك من خلال التدخل في الشؤون المحلية على أساس تبعية هذه الأقاليم المحلية للحكومة المركزية في الأمور التشريعية والقضائية والعسكرية والمالية.

7-عوامل نجاح الحكم المحلي : لإنجاح نظام الحكم المحلي ينبغي توفر بعض العوامل و التي نلخصها في:

-فعالية الدولة و قدرتها على نقل السلطة الى الهيئات المحلية بهدف التنسيق بين المستويات الحكومية بشكل دقيق لضمان الأساسيات من الشفافية و المساءلة بالإضافة الى قدرة الدولة على فرض عقوبات عندما تقتضي الضرورة ذلك و كذا توفيرها للموارد المالية اللازمة للهيئة المحلية

-ان تكون السلطة المحلية مؤهلة و مخولة بهدف تعزيز العدالة الاجتماعية.

-المشاركة الفعالة للمواطنين وأهمية المجتمع المدني، وذلك من خلال ضمان الاتصال الدائم بين الطرفين.

-ضرورة دعم القوى السياسية قادة الحكم المحلي في عملية التخطيط واتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطات و الصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم التي يديرونها

-وجود تشريعات توضح وظائف كلمن الحكومة المركزية و الهيئة المحلية .

-توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية.

-الحرية الممنوحة عمليا لنظام الحكم المحلي في اتخاذ القرارات وممارسة الصلاحيات و التأثير على المستويات الحكومية العليا مع استمرار متابعته من طرف السلطات المركزية.

8-ايجابيات الحكم المحلي:

-يفتح الحكم المحلي فرصا أكثر لمشاركة المواطنين

-توفير الاستجابة الفورية من طرف الإداريين المحليين.

-سهولة تكيف نظام الحكم المحلي مما يؤدي الى تحقيق فعالية أكبر.

-تعزيز التعددية والمشاركة الدائمة في الحياة السياسية

-تحقيق التوازن والتقارب بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

-حرية اتخذ القرار المتعلقة بالشؤون المحلية.

-تحقيق مبدأ الكفاءة الجماعية الذي توفره نظام اللامركزية

-يساهم في تحديد الأولويات الخاصة بكل إقليم

-يخفف من أعباء السلطة المركزية في المسائل المرتبطة بالأقاليم المحلية.

-توفير وتدريب قيادات سياسية جديدة

-القضاء على الاتجاهات الانفصالية

-الاستخدام الأفضل للموارد المالية

-التنسيق بين المشاريع التنموية والموارد الاقتصادية المتاحة.

-9مساوئ نظام الحكم المحلي:

-لا يعد نظام الحكم المحلي الأنسب لمجمل الدول على اختلاف أنواعها، ففي الدول الصغرى قد يكون نظام المركزية الأنسب بدلا من إيجاد هيئات محلية.

-عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي.

-قلة الخبرة على مستوى الهيئات المحلية مقارنة بالحكومة المركزية.

-يمكن ان يضعف نظام الحكم المحلي من سلطة ونفوذ الحكومة المركزية خاصة بالدول التي تعرف أقليات عرقية او دينية أو غيرها.

-قد يؤدي نظام الحكم المحلي الى اللامساواة بين الأقاليم المحلية من حيث المشاريع المحققة على مستواها.

المحاضرة الثالثة: مفهوم الحكم الذاتي:

هو مصطلح ألماني يشير الى ظاهرة الجماعات المحلية، وهو يستخدم كمرادف للإدارة المحلية، ولا مركزية، حيث اعتبرت الجماعات المحلية الممنوحة لبعض الاختصاصات من طرف السلطة المركزية، مما يتيح لها سلطة القرار المحلي، فتصبح كأنها وحدة متكاملة ذاتيا منفصلة تماما.

لكن لا يمكن القبول بذلك، لان الجماعات المحلية التي تدير نفسها تحت رقابة السلطة المركزية، وفي حدود القواعد المضبوطة بواسطة النظام القانوني السائد، بانها جماعات مكتملة الذاتية، لا سلطة عامة تعطيها الحق بان تنظم بنفسها وضعها القانوني بوجه ذاتي بل هي ممنوحة بواسطة الدولة، وإلا نحن اما نظام ذو ذاتية إدارية معينة، مما تجعل منه مصطلحا عير محدد و بدون تدقيق محكم.

ان اختلاف المجتمعات في تحديدها للجماعات المحلية نابع في اختلافها للصلاحيات التي تقدمها للوحدات المحلية، و ان تعددت المصطلحات فان هذا التعدد أيضا يحكمه ثلاث معايير هي: الاستقلالية، التمثيلية، التمايزية، بالإضافة الى الاختلاف في الرؤى بين الرؤية القديمة و الحديثة، و سنوضح هذا الاختلاف من خلال الجدول التالي:

الرؤية القديمة	الرؤية الحديثة
الخضوع لوصاية الدولة	التبعية لقوانين الدولة
تجاوز السلطة	الاستناد للمجتمع
التركيز على الحكومة	التركيز على الحكم المحلي للمواطنين
وكيل للحكومة المركزية	وكيل للمواطنين وقائد و حارس لممارسة السلطة المشتركة

المزود المباشر للخدمات	المشتري للخدمات المحلية
التزويد المباشر للخدمات	المسهل لآليات الحكم المحلي، المنسق لمزودي الخدمات الحكومية ووسيط لحل النزاعات، ومطور للراسمال الاجتماعي.
التركيز على السرية	التركيز على الشفافية
لسيطرة على المدخلات	التركيز على النتائج
الاعتمادية	التنافسية وخلق أطر بديلة لتقديم الخدمات
نظام مغلق وبطيء	نظام مفتوح مرن وسريع
الاعتماد على توجيهات مركزية	الاستقلالية في مواضيع الضرائب والانفاق والتنظيم والقرارات الإدارية
غياب الاستعدادية للمخاطرة	الابتكار والجاهزية للمخاطرة ضمن حسابات متعددة
بيروقراطي و تكنوقراطي	تشاركي أي يقوم على تعزيز دور المواطن و تفضيلاتهم
قسري	يقوم على كسب ثقة المواطنين وتوسيع مساحة الحوار المدني
غير مسؤول ماليا	يتمتع بحصانة مالية والعمل بأفضل نوعية و باقل التكاليف.
مصمم للتغلب على إخفاقات السوق	مصمم للتغلب على إخفاقات السوق والحكومة.
مغلق ضمن النظام المركزي	مفتوح على التجارب العالمية.

المصدر : ياسين اسماعيلي، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، رسالة ماجستير تخصص قانون وإدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013، ص 30

يتضح من خلال هذا الجدول تطور الجماعات المحلية من الأنظمة السياسية القديمة الى الحديثة، ومجمل الاختلافات التي طرأت على هذا المصطلح مما نتج عنه تعددا في الرؤى والتحديد لمصطلح الجماعات المحلية ليس فقط نتيجة الاختلافات بين المجتمعات بل أيضا للأنظمة السياسية شان كبير في ذلك.

مفهوم المجالس المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، إذ لا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف بها المشرع، و لما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم القيام بهذه المهمة مباشرة، فكان من الضروري ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، و من ثم اعتبر الانتخاب الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تتكون المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي، و نحن في هذا الاطار لن نتحدث عن الشكل الذي تتكون به هذه المجالس بل سنكتفي بتعريفها.

تعد المجالس جوهر الحكم المحلي، إذ يعهد الى أبناء الوحدة المحلية بان يشبعوا حاجاتهم بأنفسهم من خلال هيئة مختارة من أبناءها و مستقلة في عملها عن الدولة و إن كانت تخضع لأشرافها و رقابتها، و يعد الانتخاب الطريقة الرئيسية التي يمكن من خلالها تكوين المجالس المحلية، إذ ينجر عن منح الشخصية الاعتبارية للهيئات المحلية تمتعها بالاستقلال عن الأشخاص الممثلين لها الذين يعبرون عن أرادته، و يباشرون باسمها و نيابة عنها الصلاحيات الموكلة اليها، إذ جعل عنصر الاستقلال قضية ارتباط ممثلي الهيئات المحلية بالسلطة المركزية قضية شعبية، فاستقلالهم عنها او تبعيتهم لها يرهن مبدأ الحكم المحلي و من شانه ان يجعله واقعا معاشا و فاعلا او حبرا على ورق، و خيالا، و هذا الرهان على مدى استقلالية

أعضاء الهيئات المحلية عن السلطة المركزية أثار جدلا لدى المختصين الذين اختلفوا حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال.

و تختلف هذه المجالس باختلاف الدول و باختلاق الأقاليم المحلية في الدولة ذاتها، كما ان تقسيمها يختلف باختلاف النظام الإداري الذي تتبناه كل دولة .

المحاضرة الرابعة : علاقة النظام الإداري المحلي بالتنمية المحلية.

مفهوم التنمية المحلية:

يعرفه برنامج الأمم المتحدة أنه العمليات التي يشرك فيها الافراد على المستوى المحلي و التي تضم قطاعات مختلفة ، تهدف الى خلق وظائف جديدة وتحسسين حياة الفرد و المجتمع المحلي، وهي تتسم بالمرونة و الاستدامة، مع التركيز على البعد البيئي.

تعريف الدكتور فاروق زكي: التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، **وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم، بتوفير ما يلزمهم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية** ، ويعرفها الأستاذ آرثر دونهام Arthure Dunham انها نشاط منظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع وتنمية قدارته على تحقيق التكامل الإجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية.

أبعاد التنمية المحلية :

- **البعد الاقتصادي**: يظهر في تحديد النشاطات الاقتصادية الخاصة بالاقليم المحلي بهد استقطاب المستثمرين اليه، و المحافظة على رؤوس الأموال المحلية ، بهدف تنمية الإقليم المحلي اقتصاديا.
- **البعد الاجتماعي:** و ذلك بالتركيز على العامل البشري من خلال الحد من الفقر و توفير الخدمات الاجتماعية بما يساهم من اشراك المواطنون في تسيير اقليمهم.
- **البعد البيئي:** وذلك من خلال التركيز على الاقتصاد التقليدي المحلي، بالعودة الى النشاطات الاقتصادية الصديقة للبيئة.

معايير أبعاد التنمية المحلية:

- **المعايير الاجتماعية:** و تتمثل في : تحسين جودة الحياة ، تخفيض وطأة الفقر، تحقيق العدالة و المساواة
- **المعايير الاقتصادية:** تزويد الوحدات المحلية بموارد مالية، الإنتاج لتحقيق الأثر الإيجابي على ميزان المدفوعات، نقل التكنولوجيا الجديدة.
- **المعايير البيئية:** تقليص انبعاثات غازات التدفئة، الحفاظ على الموارد المحلية[13].

علاقة الجماعات المحلية بالتنمية المحلية:

إن ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وهو ارتباط قائم على مستويين ، أحدهما عضوي و الاخر وظيفي، و بما انه يتعذر على الحكومة بتسيير أقاليمها بنفسها و الاطلاع على حقيقة أوضاعها و تلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الوضع المحلي، فان الحكومة تعمد الى إيجاد آليات تمكنها من تلبية

[13] - غريبي أحمد، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات العلمية، المجلد 4، العدد 1، 31نوفمبر 2010، ص 7

حاجيات الافراد محليا من خلال اشراكهم في تسيير اقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة و تمثل هذه الأطر في الغالب الجمع بين عنصر منتخب كممثل للشعب (المجالس المحلية المنتخبة)، وعنصر آخر ممثل للإدارة (مجالس وأجهزة إدارية معينة) حيث يشكل هذا التزاوج بينهما المفهوم العضوي للجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، ويبقى نجاح وتجسيد برنامج التنمية المحلية مرهونا بمدى توافق هذين العنصرين وتجاوز أي خلاف بينهما في قيادة الإدارة المحلية .

وتعد الجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة هيئات لا مركزية للدولة ، وواحدة من بين الهياكل و النماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية و دورها في التنمية واختيار الاستراتيجية الملائمة و النماذج الكفيلة لتلبية حاجيات المواطن ، و التي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية التي لا تخرج عن سياقها العام و هو البعد التنموي الوطني المستدام ضمن فضاء بيئي نظيف و متجدد.

إن نجاح مهمة الجماعات المحلية و تحديدا البلدية في مجال التنمية المحلية، يتطلب ضمان استقرارها وابعادها عن الخلافات الحزبية وحالات الانسداد التي تعطل شؤون المواطنين . هذا ما جعل وزارة الداخلية و الجماعات الداخلية ، تعيد النظر في قانون الولاية و البلدية لتعزيز دورهما في إدارة الشؤون المحلية ، خاصة في تنفيد المشاريع التنموية ، وتجسيد أكبر للديمقراطية التشاركية.

إن اسناد مهمة انجاز التنمية المحلية الى البلدية، يقتضي بالأساس وضعه تحت تصرفها ومرافقتها بجملة من الاليات ، بدءا من التأطير القانوني و التنظيمي الكفيل بالإجابة عن كل تساؤل وابهام فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية المحلي تثمين ايراداته ة التي تتعدد خدماتها بتعدد أدوارها و مرافقها ، أين يتقاطع دور البلدية مع باقي أدوار القطاع الفاعلة و المعنية هي الأخرى بالتنمية المحلية ، فهي بذلك – البلدية - تستقي قوتها وفعاليتها من القوانين

الرسمية و المستقلة التي تهدف الى تنظيم العلاقات القانونية التي تنشأ في هذا الفضاء مثل التنمية الريفية ، ان نجاح التنمية المحلية مرهون بوجود اقتصاد وطني فعال ، ونظام حكم محلي راشد وقواعد مالية ومحاسبية مضبوطة وشفافة بهدف تطبيقها، و المحفزة على المال العام وحسن استخدامه وترشيد نفقاته.

إن هذا الطرح، له اسقاطاته على ميزانية البلدية كون مواردها المحلية و الخارجية تشكل قاعدة مالية ونقطة ارتكاز لبناء نظرة استراتيجية للتنمية المحلية و هي تتفاوت من بلدية الى أخرى حسب الموقع الجغرافي و الاقتصادي وحسب ترتيب أولويات حاجيات سكانها .

الدور التنموي للجماعات المحلية :

تستقر معظم الدراسات الاقتصادية و القانونية والأكاديمية ان للتنمية المحلية بعدا زماني ومكاني مرتبط بصفة دائمة ومستمرة بحياة الانسان عبر مختلف مراحل تطوره لتلبية احتياجاته المحلية، وبتزايد هذه الاحتياجات في شتى المجالات بالموازاة مع اتساع مفهوم الدولة وبسط سيادتها الإقليمية من خلال تعزيز صلاحيات الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية، أدركت بانها معنية باشباع حاجات مواطنيها من خلال البلدية التي توصف أحيانا بدولة التنمية حيث تمثل التنمية المحلية المرآة العاكسة للبرامج الوطنية و المشاريع على المستوى المحلي، حيث يشكل التنظيم الإداري سندا طبيعيا لها، ذلك ان ارتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وتتجسد صورها الحقيقية من خلال الدور الذي تقوم به البلدية كونها البيئة المناسبة التي تتفاعل فيها الأجهزة المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي) و باقي الأجهزة الإدارية الأخرى(الوصاية الإدارية) ، لتطبيق الاستراتيجية التنموية المسطرة من قبل الدولة و التي تجد مرجعيتها الأيديولوجية وإطارها القانوني ضمن النسق السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي الذي وضعت من أجله و من ثم تأخذ أشكال ومظاهر عدة تتنوع بتنوع إطارها القانوني و التنظيمي الخاص بها.

لتحقيق التنمية المحلية على مستوى البلدية لا بد من وضع تحت تصرف هذه الهيئة مجموعة من الاليات تمكنها من القيام بدورها التنموي على أحسن وجه، ويضبط عملها مع غيرها من الإدارات والهيئات المركزية لمحلية الفاعلة والمشتركة معها في العمل التنموي المحلي.

وحسب سعيدة شيخ فهي تعرف التنمية المحلية في الجزائر انها: " تتمثل في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام بها على مستوى أقاليمها في إطار النصوص القانونية و التنظيمية أساسا و البرامج الوطنية ، و هي تعرف باختصار انها كل ما يصدر عن الجماعات المحلية في المجال التنموي ويظهر ارادتها في التعبير عن إتيان اختصاصاتها في هذا المجال في ظل النصوص و الأنظمة المعمول بها ، و ما ترسمه و تحدده القوانين ، و كذا في ظل التوجهات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للدولة" [14].

يشمل مجال التنمية المحلية على المستوى المركزي المشاريع المخططة و المتمثلة أساسا في المخططات الخاصة بكل بلدية PCD (أي مخططات البلدية للتنمية) و المخططات الخاصة بمجال الدولة ، التي تعكسه المخططات القطاعية غير الممركزة PSD (أي المخططات القطاعية للتنمية،) و التي تشرف على متابعة إنجازها المديريات الولائية و التي تشكل مجتمعة مجلي الولاية.

و عرفت الجزائر بداية الاهتمام بالتنمية المحلية و الدور الذي تؤديه للتكفل بالحاجيات الخاصة بكل بلدية مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967-1969) بتخصيص 8 برامج موجهة الى 8 ولايات شمالية ، لتتطور الى 18 برنامجا بعد التقسيم الإداري لسنة 1974 حيث ارتفع فيه عدد الولايات من 15 الى 31 ولاية ، حيث تفرعت 10 ولايات عن الثمانية ولايات المستفيدة من البرامج ، وعند وضع المخطط الرباعي الأول (1970-1974) تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لصالح الولايات ، و خلال المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)

[14] - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011، ص 79

أخذ العمل المحلي مساحة أوسع بإقرار نوع جديد من البرامج الاستثمارية أكثر محلية وذات طابع لامركزي، ساهمت في الاستجابة الى احتياجات المواطنين الى حد كبير، وتحقيق نوع من التوازن الجهوي والإقليمي، حيث حددت السلطات الجزائرية مجموعة من الأسس التي تقوم عليها **سياسة التنمية المحلية والمتمثلة في:**

1- تدخل الدولة: من خلال منحها الدور القيادي كونها المعبر عن إرادة المواطنين.

2- المشاركة الشعبية: والتي تتجسد في المراسيم المنظمة للإدارة المحلية وكيفية تشكيل مجالسها المحلية التي تكون عن طريق الانتخاب، خاصة مع صدور دستور 1989 الذي أقر التعددية السياسية من خلال ظهور الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، حيث أصبحت المشاركة الشعبية عبر جمعيات الاحياء.

3- التخطيط: وهو يعد أداة فعالة في التغيير الاجتماعي خاصة على المستوى المحلي، ويعتمد بهدف استثمار الطاقات البشرية و المادية على المستوى المحلي باتخاذ القرارت الرشيدة، واعتمدت الجزائر مجموعة من البرامج نذكر منها:

- التخطيط المركزي في صورة برامج ممركزة **PSC**
- التخطيط الإقليمي في شكل برامج قطاعية غير ممركزة **PSD**
- المخططات البلدية التنموية **PCD**

المحور الثاني: المبادئ الكبرى لتشكيل مؤسسات ممارسة الحكم المحلي في العالم:

1- المحاضرة الخامسة: مبدأ الانتخاب

يتحدد نجاح أي نظام إداري و تحقيقه لأهدافه بكفاءة و فعالية على مدى توفر أركانه او عناصره، وبما ان البلدية و دون منازع هي الجماعة القاعدية في التنظيم الإداري الصورة الأبرز في تجسيد اللامركزية الإدارية، فمسالة تشكيل مجالسها قد اختلفت الدراسات بشأنها، فمنهم من يرى أن الانتخاب ركن و طريق واحد لذلك، في حين يعتبره فريق آخر انه ليس كذلك وأن كان شرطا او تقنية ممتازة، و قبل تحديد هذين الاتجاهين سنتوقف عند مفهوم الانتخاب لغة واصطلاحا.

مفهوم الانتخاب:

التعريف اللغوي: يعرف الانتخاب لغة بانه الانتزاع، وانتخبته أي انتزعته، ويقال رجل نخيب او منتخب أي ذاهب عقله، وهو نخبة أي خيار القوم، وهو نجيب القوم.

التعريف الاصطلاحي: يعرف الانتخاب من الناحية الاصطلاحية انه قيام المواطنين المؤهلين باختيار البعض منهم، شريطة ان يكونوا ذي كفاءة كافية لتسيير أجهزة سياسية و إدارية محضة، و ذلك من خلال القيام بعملية التصويت، و في تعريف آخر نجد ان الانتخاب هو اختيار شخص او اكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد، و يعرف الفقه الفرنسي الانتخاب بانه حق الاختيار على نحو تتسابق فيه الإدارات المؤهلة لتلك الممارسة، و يعرف أيضا بانه الاطار الذي يعبر فيه الناخبون عن السيادة الوطنية، و يشمل انتخاب رئيس الدولة، الانتخابات التشريعية و الاستفتاء[15].

[15] فريحات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 14، جانفي2016، ص 188

التعريف القانوني: يعرف الانتخاب من الناحية القانونية، بانه سلطة قانونية يقررها المشرع للمواطنين للمشاركة في اختيار السلطة العامة للدولة، فالسلطة القانونية مقررة من أجل الجماعة وليس من أجل الفرد، وللمشرع سلطة تعديل مضمونها وطرق استعمالها، وجاء هذا التعريف للتوفيق بين الراي الأول والقائل بانه حق شخصي، والراي الثالث القائل بان الانتخاب مجرد وظيفة[16].

2- **مفهوم النظام الانتخابي:**

يعرف النظام الانتخابي بانه **الطريقة التي يتم بمقتضاها احتساب الأصوات المدلى بها، في انتخاب عام من أجل تبيان المرشحين الفائزين بالمقاعد المتنافس عليها**، فسواء كان النظام أكثريا ام نسبيا، فانه يهدف لوضع الصيغة الرياضية المستعملة لحساب تخصيص مقعد، و يتأثر هذا النظام بشكل كبير بالعوامل الإدارية المرافقة للعملية الانتخابية مثل توزيع الناخبين، أو آلية تسجيلهم على لوائح القيد، او وضع قيود على المرشحين، او تقسيم الدوائر الانتخابية، و إدارة العملية الانتخابية وآليات الفرز، واحتساب الأصوات.....، هذه الأمور ذات الأهمية الخاصة قد تؤدي الى تقوض النظام الانتخابي، إذا لم تكن متوافقة فيما بينها، و متلائمة مع الوضع الاجتماعي و السياسي القائم.

و لكي يكون النظام الانتخابي حرا و عادلا، وضع مشروع الأمم المتحدة الإنمائي، المتعلق بمشروع إدارة الانتخابات و كلفتها، مجموعة من الشروط نلخصها فيما يلي: [17]

- تمتع جميع المواطنين بحق الاقتراع و المشاركة في الأمور العامة.
- اجراء الانتخابات بصورة دورية لضمان احترام الحقوق الأساسية للمواطنين، و ضمان التداول على السلطة.
- ان تضمن إجراءات الاقتراع حرية الاختيار، سرية التصويت و صحة الفرز.

[16] -سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري، سلسلة مباحث في القانون، الجزائر، دار بلقيس، ط2، 2016، ص 24
[17] - حسينة شقرون، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، 2009، ص 122

- ان تراقب العملية الانتخابية عن طريق هيئة مستقلة عن بقية سلطات الدولة.

كما تتعدد الأنظمة الانتخابية الى عشرة أنواع و هي تتمثل في: الانتخاب المقيد، العام، المباشر، الغير مباشر، الفردي، الانتخاب بالقائمة، السري و العلني، الانتخاب بالأغلبية (الفائز الأول، الانتخاب بالجولتين)، أنظمة التمثيل النسبي، الأنظمة المختلطة.

تعريف العملية الانتخابية: عرف هذا المصطلح العديد من التعاريف سنذكر البعض منها، حيث يعرفها الأستاذ **عمار بوضياف**: انها مجموعة الإجراءات و الأعمال التي فرضها المشرع في قانون الانتخابات بدءا باعداد القوائم الانتخابية و مراجعتها الى غاية الفرز و اعلان النتائج، و ما تثيره العملية من منازعات[18]

و هناك من عرف العملية الانتخابية أنها مجموعة الإجراءات و الاعمال القانونية و المادية التي تؤدي بصورة رئيسية الى تعيين الحكام من قبل أفراد الشعب، و هي بهذه الصفة حق من الحقوق السياسية للمواطن، وتدخل في إطار القوانين السياسية، او أكثر تحديدا ضمن قانون الانتخاب الذي يتكون من جملة قواعد غايتها تحديد صفة المواطن، واختيار النظام الانتخابي المتبع، ثم تنظيم مسار الاقتراع، و تعرف العملية الانتخابية بالمعنى الدقيق انها تبدأ بقيام الناخبين بإدلاء أصواتهم في صناديق الاقتراع، و تحرير محاضر لجان الانتخاب، و إجراء عملية فرز الأصوات.

<u>مراحل العملية الانتخابية</u>: تمر العملية الانتخابية بمجموعة من المراحل مقسمة الى قسمين و هي:

مرحلة ما قبل الاقتراع و تسمى أيضا بالمرحلة التحضيرية، او المرحلة التمهيدية للعملية الانتخابية، و **مرحلة الاقتراع** و ما بعده او ما يسمى أيضا بعمليات التصويت ، وتتضمن كل مرحلة مجموعة من الإجراءات نذكرها فيما يلي: المرحلة الأولى تشمل التسجيل في القوائم الانتخابية، الترشح، اعداد قوائم مكاتب التصويت، اما المرحلة الثانية فتتضمن التصويت، الفرز وإعلان النتائج

[18] - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار القصبة للنشر و التوزيع، 2007، ص 234

علاقة مبدأ الانتخاب بتشكيل الجماعات المحلية:

تعتبر الانتخابات عنصرا أساسيا من عناصر الديمقراطية المحلية و ملمحا هاما وركنا أساسيا عن ديمقراطية الحكم و الإدارة المحلية، هذا لارتباطه الشديد بالمفاهيم الديمقراطية في نظام الإدارة الحديثة و أيضا لبعده العالمي، إضافة الى ضمانات تطبيقه نزيها شفافا على أساس من الحيادية، فاختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب هو ضمانا لاستقلالها و نجاحها، إلا ان الامر لا يؤخذ بطريقة هينة، لوجود عوامل عدة تشترك الى جانبه تعظم من أدوار المجالس المحلية و تعلي شانها، كتقوية و تدعيم أطر المشاركة الشعبية بالإضافة الى تصويب العلاقة بينها و بين الحكومة المركزية، فالحقيقة ان النصوص القانونية المنظمة للانتخاب تساير في خطوطها العريضة الأنظمة الانتخابية المقارنة، الا ان ذلك لم يضمن حصول تجاوزات عدة أفقدتها معناها و زادتها بعدا عن الناخبين، و بالرغم من مكانة الانتخاب كمبدأ تشكيل المجالس المحلية غير أنه محل جدال ما ان كان ركنا هاما في نظام الإدارة المحلية من عدمه؟

1- **الانتخاب ركن في نظام الإدارة المحلية:**[19]

يذهب أنصار هذا الرأي الذي أخذ به طائفة من الفقه على غرار دي لوبادير، بونار، سليمان محمد الطماوي و غيرهم الى ان الانتخاب ليس **شرطا لقيام اللامركزية الإدارية** في عمومها، **بل هوركن من أركانها**، و لا يوجد خلاف حول مسالة ان الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، كونه الضامن الأكبر لاستقلال الهيئات و المجالس المحلية عن السلطة المركزية، لذا فهم يرون ان الانتخاب هو ضامن للاستقلال من جهة و يجسد الاعتبار السياسي لنظام الديمقراطية المحلية، ان الانتخاب ضمان للاستقلال حيث يمكن المواطنين اختيار أعضاء من بينهم، كون ارتباطهم بالاقليم من ناحية، و لانهم

[19] - فريحات إسماعيل، مرجع سابق الذكر، ص 192

أصحاب مصلحة في تنمية منطقتهم من ناحية أخرى، حيث يتم انتخابهم بعيدا عن تدخل هيمنة السلطة المركزية.

-الانتخاب هو تطبيق للديمقراطية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية ذو طابع ديمقراطي أي له اعتبار سياسي يتمظهر في الانتخاب كأداة لممارسة الحريات على المستوى المحلي، أي انها ليست أسلوبا إداريا بحتا، بل هو وسيلة للتعبير عن موقع اجتماعي على اعتبار ان المصالح المحلية لا تتمثل في جوانبها المادية فقط بل تتعداها الى مصالح معنوية، فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية هي علاقة سطحية بل ان الانتخاب يرتبط عضويا بفكرة الديمقراطية.

2- **الانتخاب ليس ركنا في نظام الإدارة المحلية**: يذهب انصار هذا الراي الذي تبناه كل من دوجي، ماسيتيول، لاروك و آخرون الى اعتبار ان نظام الإدارة المحلية يقوم على ركائز ليس من بينها الانتخاب وان عملية التعيين لا تتنافى ومبادئها، فالعنصر الأساسي و المهم يتمثل في استقلال هذه الهيئات في مباشرة نشاطها، أي في استقلال المجالس المحلية دون خضوع لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، و ليس في طريقة تكوينها من خلال انتخاب او تعيين هؤولاء الأعضاء، لذلك فهم يركزون على استقلال المجالس المحلية من خلال ممارسة مهامها بعيدا عن هيمنة تدخل المركز في ذلك.

الاقتراع العام هو الاقتراع الذي يقوم بموجبه المواطنون بممارسة حق الانتخاب بشكل واسع وذلك بإلغاء الشروط التي يفرضها الانتخاب المقيد و المتمثلة في النصاب المالي و المستوى العلمي، مع الاحتفاظ ببعض الشروط الموضوعية و الضرورية مثل الجنسية و سن الرشد و الاهلية، وإذا كان الاقتراع العام يتماشى مع المبادئ الديمقراطية، فان الانتخاب المقيد يتعارض مع هذه المبادئ، كونه يمنع جزءا كبيرا من أفراد الشعب من ممارسة حق الانتخاب، بالإضافة الى انه

يؤدي الى حصر السلطة في يد طبقة معينة من المجتمع، ولذلك جاء مبدأ الاقتراع العام على أنقاض الاقتراع المقيد، وهذا بعد نضال مرير و حركة مست مختلف الأنظمة.[20]

و لما كان الاقتراع العام يشكل أساسا من أسس النظام الانتخابي وجب لكي يكون معبر عن المبادئ الديمقراطية الصحيحة ان يكون مباشرا، بمعنى أن يقوم الناخبون بانتخاب ممثليهم مباشرة دون وساطة ، أي على درجة واحدة وهو بهذا المفهوم نقيض الاقتراع غير المباشر الذي يقوم بموجبه الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون اختيار النواب، أي ان الانتخاب يكون على درجتين او اكثر، و الاقتراع وفقا للأفكار الديمقراطية و حتى يتماشى مع الهدف المرجو لابد من السرية ، أي ان يكون الانتخاب العام المباشر سريا، بمعنى ان يعلن الناخب عن إرادته الحرة في اختيار المرشح الذي يراه مناسبا، و هذا دون الخضوع لأي ضغوط مادية او معنوية من جانب المترشحين، او القائمين بعملية تنظيم الانتخابات أثناء قيامه بعملية التصويت و السرية يوم الاقتراع من الناحية التطبيقية، يعني اجراء التصويت في مكان متعزل بعيدا عن أعين أعضاء مكتب التصويت و المراقبين المعتمدين قانونا، وذلك بوضع الناخب ورقة المرشحين المختارة ضمن القائمة في ظرف مغلق داخل صندوق الانتخاب. وحتى يكون الاقتراع العام المباشر و السري معبرا عن إرادة الناخبين يتعين ان يكون التصويت شخصيا، أي ان يقوم الناخب بنفسه بعملية الانتخاب والتصويت و ذلك بعد التأكد من تسجيل اسمه بالقوائم الانتخابية و اثبات هويته.

المحاضرة السادسة: مبدأ التعيين:

يتم بواسطة هذه الطريقة تعيين أعضاء المجلس المحلي بواسطة السلطة المركزية التي تختار أشخاصا لعضوية المجالس بناء على توصية ممثليها في المنطقة المحلية.

إن الهدف من ذلك هو ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية الهامة في الوحدات المحلية الى وجود أشخاص لديهم خبرات ويحملون مؤهلات ضرورية. وتتبع هذه الطريقة في عدد من الدول النامية حيث يتم بموجبها فتعيين أعضاء المجلس المحلي من فئات مختلفة من السكان الذين

[20] - حسينة شقرون، مرجع سابق الذكر، ص 126

يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان، التجار، و الموظفين وغيرهم من فئات المجتمع المحلي ، و من بين الدول التي تأخذ بهذه الطريقة نجد دول الخليج العربي، و نلاحظ ان الدول تختلف في ملء المقاعد المجالس المحلية بين أسلوب الانتخاب المباشر، بالإضافة الى أسلوب التعيين الكامل للأعضاء[21].

الاتجاه المؤيد للتعيين:

يرى أ نصار هذا الرأي بأنه ليس ثمة ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية، دون ان يؤثر في استقلال المجالس المحلية او حتى في إدارتها، وذلك شريطة توفير مجموعة من الشروط نذكر منها:

1- ضرورة توافر ضمانات تكفل لأعضاء المجالس المحلية المعنيين في استقلالهم في مواجهة السلطة المركزية، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم قابليتهم للعزل قبل انتهاء مدتهم القانونية.

2- ضرورة مراعاة الحكومة المركزية في تعيين الأعضاء وجود رابطة حقيقية بين هؤولاء الأعضاء وتمثيل المصالح المحلية سواء كان الرابط الجغرافي مثلا الإقامة في الإقليم لمدة زمنية معينة، او ممكن تقوم على أساس مالي كان يكون للعضو مصالح تجارية او مالية بالإقليم.

بالإضافة الى هذه الضمانات فان أنضار اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين، يقدمون بعضا من الحجج، تؤيد وجهة نظرهم في أن أسلوب الانتخاب ليس شرطا أساسيا لقيام نظام الجماعات المحلية او استقلال مجالسها في ممارسة نشاطها و من بين هذه الحجج نذكر ما يلي: [22]

[21] - عبد الرزاق الشيخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 14، العدد 52، ص 30
[22] -فريحات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر، ص 195

1- **المجتمع المحلي غير مهيأ بطبيعته لتطبيق نظام الجماعات المحلية** عن طريق أسلوب الانتخاب و ذلك لضعف المستوى التعليمي، و لقلة الثقافة الانتخابية للناخبين، وسيادة النظام القبلي و العشائري على الوحدة المحلية، ما يؤدي الى صعوبة الانتخاب من الناحية العملية.

2- **استعمال أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية قد لا يؤدي عادة الى انتقاء الاكفأ إداريا، و بذلك نحرم هذه المجالس من الكفاءات الإدارية المتخصصة**، إذ ان اختيار الأعضاء عن طريق أسلوب الانتخاب عادة ما يقوم على ما للمترشحين من مكانة اجتماعية، سياسية او اقتصادية، و ليس على و ليس على ما يتمتع به العضو من خبرة أو تخصص و بذلك يكون التعيين من طرف الحكومة المركزية هو الضمان للحصول على كفاءات جيدة.

3- **لا يعد الانتخاب الضمان الوحيد لاستقلال أعضاء المجالس المحلية، اذ ان هذا الأخير يمكن ان يتحقق بدون ذلك الأسلوب**، اذ ان أعضاء مجالس الإدارات العامة و التي تعد صورة اللامركزية الحكومية يتمتعون باستقلال في أداء مهامهم على الرغم من أنهم معينون من طرف الحكومة.

ورغم هذه الحجج المؤيدة لأسلوب التعيين، الا انه ينبغي القول ان أسلوب الانتخاب حتى و ان كان تجربة سياسية تتعلم الجماهير من خلالها أبجديات العمل و الممارسة السياسية ، ولكون المجالس المحلية منتخبة تعد الى جانب كونها تدخل في بناء الدولة إداريا، فهي نظما سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة، فينبغي القول ان أسلوب الانتخاب لا ينظر اليه كأساس تجسيد فكرة استقلال الجماعات المحلية ، بل يعد ركنا لوجود هذه الجماعات وحتى انجح الطرق لتكريس مشاركة المواطن المحلي في تسييره لشؤونه.

ويتم اختيار رئيس المجلس عادة بأكثر من طريقة :

1- **الانتخاب المباشر:** و ذلك بانتخاب الرئيس من قبل أعضاء المجلس المحلي أنفسهم، ويكون عادة من بين أعضاء الحائزين على عضوية المجلس المحلي، أو أن يتم انتخابه من خارج أعضاء المجلس المحلي

ويكون مباشرة من المواطنين حسب ما يشترط المشرع، ومبرر هذا الاتجاه هو العمل لوضع الاتجاه الديمقراطي وتأكيد استقلالية المجالس المحلية في مواجهة السلطة المركزية في اختيار رؤسائها.

2- بالتعيين: وذلك بتعيين رؤساء المجالس بالتعيين، وذلك بتعيين رؤساء المجالس المحلية من السلطة المركزية، لسد ما ينجم عن الانتخابات من نقص من الكفاءات، أو ما من شأنه أن يضمن نوعاً من الربط بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، فيصبحوا كحلقة وصل مع السلطة المركزية .وأن أصحاب هذا الرأي يرون بأنه إذا تم عيين رؤساء المجالس المحلية، فإنه لا بد من أن يكون لكل رئيس نائب منتخب من بين الأعضاء .والحقيقة أننا نرى أن تعيين رؤساء المجالس المحلية بأسلوب التعيين لا الانتخاب المباشر هو تجسيد للاتجاه المركز، ومحاولة من قبل السلطة المركزية لتبقى ممسكة بزمام المبادرة في المجال المحلي، وخاصة أن معظم رؤساء المجالس المحلية هم رؤساء للأجهزة التنفيذية فيها. وإن لهم الصوت المرجح في اتخاذ القرارات وما إلى ذلك من الصفات التي تجعل من سيطرة الحكومة المركزية عليهم سيطرة على المجالس المحلية وسير العمل فيها أيضا.

أنواع عضوية المجالس المحلية[23] :

يعتبر الانتخاب أساس قيام الإدارة المحلية، لأنه الوسيلة الوحيدة لتأكيد الرقابة الشعبية على الإدارة عن طريق الصلة بين الأهالي والمجلس، وانعدام هذه الصلة قد يؤدي بالضرورة إلى عدم اهتمام الأهالي بأعمال المجلس. وأن المجلس المشكل بغير طريق الانتخاب قد تغلب عليه البيروقراطية لأنه لا يراقب من الشعب ولا يعكس الرأي العام المحلي الكلي، ولكنه يعكس رأي الفئة المسيطرة على المجتمع والمجلس، فإذا كانت هذه الفئة ذات تركيبات خاصة (دينية مثلاً) فإن أثر هذا التركيب ينعكس بالضرورة على سياسة المجلس المحلي آما أنه في ظل أسلوب غير الانتخاب لا يوجد ما يضمن إعلان الهيئات المحلية عن أعمالها أو نشر

[23] - ياسين عبد الرزاق اسماعيلي، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، رسالة ماجستير تخصص قانون وإدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013، ص 55

محاضر جلساتها، واطلاع المواطنين المحليين على أعمال هذه المجالس كونها لا تنبع من صميم الوحدات المحلية .كما أنه لا يمكن التسليم بفكرة المقارنة كما جاء بالرأي الثاني بين هيئات الإدارة المحلية وبين الهيئات المصلحية، حيث أن تنظيم الأخيرة يبقى مرتبطاً بقضايا إدارية بحتة على عكس الوضع في الهيئات المحلية التي يتميز تنظيمها بمعنيين أصليين، الأول سياسي والثاني إداري، فاللامركزية المصلحية تقوم على أساس التخصص الفني أما الإدارة المحلية فتقوم على أساس استقلال أبناء، الوحدة المحلية بأمورهم، ولن يحقق هذا إلا بأعمال مبادئ الانتخاب الحر كما أن حجة النص على توفير ضمانات لاستقلال الهيئات المحلية كما هو الحال بالنسبة للقضاة، وإن كان حجة مقبولة من حيث المبدأ إلا أنه ما تجدر ملاحظته أن هناك بعض الاتجاهات التي أصبحت تنادي بضرورة انتخاب الجهاز القضائي كما هو الحال في الولايات المتحدة ويوغسلافيا، وأن مسألة عدم قابلية القضاء للعزل تعتبر مسألة موهومة، حيث الملاحظ عملياً أنهم معرضون للعزل، ولكن تحت ضمانات خاصة، كما أن الفرق واضح بين الأعضاء بالمجالس المحلية ووضع القضاة من حيث طبيعة ووظيفة كل منهما وأنه لا يجوز المقارنة بينهما ، **كما أن مبدأ الانتخاب ليس فقط من أجل استقلال هذه المجالس بقدر ما هو تأكيد للسيادة الشعبية والقدرة على التعبيرعن المصالح الشعبية في الوحدات المحلية** .أما موضوع التشكيك في وعي الجماهير وفي مدى قدرتها على أن تختار من يمثلها التمثيل الحقيقي والفعال وبالتالي أرجاء الممارسة الديمقراطية حتى يتم خلق النضج الشعبي فهذا قول مردود لا يمكن التسليم به، وأنه لا يتلائم مع الواقع أنه لا يوجد معيار لقياس مدى النضج الفكري الذي يؤهل الشخص لممارسة حقه الانتخابي، فالأمية مسألة نسبية لا يمكن تعريفها أو قياسها ، بالنسبة للأمور السياسية ومع ذلك فأن مشكلة جهل الأهالي يمكن علاجها بوسائل مختلفة منها :_اختيار نسبة من الأعضاء لتدارك الكفاءات التي قد لا تتوافر في عضوية المجالس، والاستعانة باللجان الاستشارية في كل نشاط من أنشطة المجلس .أما تحديد نسب الأعضاء المنتخبين من الأعضاء فأمر مرهون بالظروف الاجتماعية والسياسية في الدولة وفي هذا المجال يرى الاستاذ **سليمان**

الطماوي[24] أن تكون الغلبة العددية للأعضاء المنتخبين، أما إذا خرجنا عن هذا النطاق وكان المجلس معيناً كله أو أغلبية فإنه لا، يمكن التحدث عن اللامركزية الإقليمية.

رؤساء المجالس المحلية

بعد أن يتم تشكيل المجلس المحلي من عدد معين من الأعضاء ولفترة زمنية محددة فإنه يحتاج لدى مباشرة نشاطاته إلى تنظيم العمل وتوزيع الاختصاصات بين أعضائه لتسهيل عملية القيام بالواجبات الموكلة إليه، وتنظيم المجالس المحلية لا يتبع نمطاً واحداً في جميع الوحدات المحلية حيث توجد اختلافات بينها كما هو الحال حول طريقة تشكيل المجالس المحلية ومنها طريقة ملء المقاعد الرئاسية في المجالس المحلية فجميع المجالس المحلية تحتاج إلى رئيس يقوم بإدارة جلسات المجلس حسب الأنظمة والتعليمات الموضوعية لهذه الغاية، والقيام بدور المتحدث الرسمي باسم المجلس وتمثيله في المناسبات والاحتفالات الرسمية بالإضافة إلى القيام بعملية التنسيق بين الأعضاء داخل المجلس ولجانه المختلفة وإدارة الوحدة المحلية.

[24] - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط1 مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 184

المحور الثالث: أساليب وأشكال التنظيم الإداري

المحاضرة السابعة: المركزية و اللامركزية الإدارية

أساليب تنظيم الإدارة المحلية:

يختلف أسلوب تنظيم الإدارة المحلية من دولة لأخرى تبعا لظروف تلك الدولة من الناحية السياسية و الإدارية و البيئية و الايكولوجية، و هذا الاختلاف يعد أمرا طبيعيا بالرغم من وجود تشابها بين الدول العربية، من الناحية الدينية و السياسية و الإدارية و الثقافية و الدينية و البيئية، فهي في مجملها دول نامية تسعى الى تطوير أنظمتها، الإدارية بما يؤدي الى توحيد هذه الأنظمة، و لكن الظروف السياسية التي مرت بها هذه الدول و التي أدت الى عدم استقرارها السياسي الذي كان له الأثر على استقرارها الإداري ، بالإضافة الى العامل الاستعماري الفرنسي و البريطاني الذي كان له الأثر في تبني الانظمة الإدارية، هذا بالإضافة الى البعد الإقليمي في بناء هذه الدول.

علاقة الجماعات المحلية باللامركزية الإدارية:

تتركز أساليب التنظيم الإداري المطبقة في دول العالم بين أسلوبين إداريين رئيسيين هما: المركزية الإدارية التي كانت هي الأسلوب الأقدم ، و تجسدت بتركز السلطة و الوظائف، و اللامركزية الإدارية في العاصمة، و لكن تبعا للتطور الكبير الذي عرفته مختلف دول العالم، ظهرت حاجات عامة و مرافق عامة جديدة فبدأت معظم الدول تتخلى تدريجيا عن أسلوبها المركزي في إدارة الدولة و التحول الى أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية و بين السلطات اللامركزية.

1- **مفهوم اللامركزية الإدارية**: لجأت الدولة و منذ بداية نشأتها الى الاخذ بأسلوب المركزية الإدارية بهدف تقوية السلطة السياسية المركزية، و بعد أن استقرت الدولة و قويت و اعتمدت أساليب ديمقراطية في الحكم، و جدت الحاجة الى اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية في مجالات تخص المشروعات و الهيئات و المصالح العامة او في مجالات تخص الوحدات المحلية و الإقليمية ، و بذلك يكون وحدة السلطة الإدارية او تعددها هو معيار التمييز بين اعتماد كل من أسلوب المركزية الإدارية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية في الدولة، فاذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فالدولة تعتمد أسلوب المركزية الإدارية، أما اذا كان هناك العديد من السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، و بنوع من الاستقلال محدد قانونا في ممارسة اختصاصاتها فالدولة تعتمد أسلوب اللامركزية.

1-1تعريف اللامركزية الإدارية:

لقد عرفت غالبية الدول تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات إدارية أخرى مستقلة إقليمية و مصلحية، و تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها في نطاق القانون و تحت رقابة الدولة من غير ان تخضع لها خضوعا رئاسيا، و على هذا الأساس تم تقديم العديد من التعاريف للامركزية الإدارية ومنها تعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي أنها [25]: توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية او مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها تحت اشراف و رقابة الحكومة المركزية ، و في السياق نفسه عرفها الدكتور طعيمة الجرف بانها : توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية من ناحية، و هيئات إدارة أخرى مستقلة و متخصصة على أساس إقليمي او مصلحي و تباشر هذه

[25] - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط1 مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 183.

الهيئات سلطتها في النطاق المرسوم لها في القانون، تحت رقابة الدولة و اشرافها من غير ان تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا."

كما عرفها الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : [26]على انها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية و بين اشخاص عامة و أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال و لكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"

وعرفها جورج فيدال George Videl : [27]" بانها إعطاء سلطة البت النهائي لهيئات أخرى غير السلطة المركزية الذين لا يخضعون قابتها الرئاسية و المنتخبون من قبل المواطنين"

و عموما يقصد باللامركزية الإدارية هو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة و بين هيئات إقليمية او مصلحية على المستوى المحلي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تخضع لرقابة وصائية من السلطة المركزية.

و يتضح مما سبق ان اللامركزية الإدارية بها جانبين الأول سياسي و الثاني قانوني، حيث يتمثل الجانب السياسي في مرتكزات اللامركزية الإدارية و المتمثلة في توسيعها لمفهوم الديمقراطية، لتنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة الى هيئات محلية منتخبة من طرف الشعب لتحمل مسؤوليتها في الإدارة، أما الجانب القانوني يظهر في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و الهيئات المحلية ذات الطابع الإقليمي او المرفقية، الأمر الذي سيسهم في تقريب الادرة من المواطنين.

[26] - مثنى فائق مرعي العبيدي، الحكم المحلي، المفاهيم الأسس و التجارب، المنظمة العربية للتنمية الادارية، جامعة الدول العربية، 2018، ص42

[27] -Francis Paul Benoit, le droit administratif Français, ed Dalloz, paris, 1968, P130

2-1 **أنواع اللامركزية الإدارية:**

إن الهدف من اللامركزية الإدارية هو تطبيق قدر كاف من الاستقلالية التي تضمن حرية العمل الإداري الذي لابد ان يكون مؤثرا و فاعلا، وانها ليست على نوع و تطبيق واحد، و انما تتنوع وفقا لنوع الاختصاص الممنوح من طرف السلطة المركزية للسلطة اللامركزية، او تتنوع على أساس كيفية تحديد الاختصاصات الهيئات و الاشخاص المعنوية التي تم منحها قسما من سلطات الإدارة المركزية، فاذا كان اختصاصها يتحدد إقليميا ، كانت اللامركزية إقليمية او محلية، و اذا كان اختصاصها موضوعيا كانت اللامركزية مرفقية او مصلحية .

و تنقسم اللامركزية الإدارية الى نوعين هما: النوع الأول: هو اللامركزية الإقليمية او الجغرافية او المحلية، ويسمى في كل من مصر و فرنسا بالإدارة المحلية و هي تتمثل في قيام مواطني الوحدات الإقليمية بإدارة بعض مصالحها الخاصة في نطاق اقليمها، أما النوع الثاني فهو اللامركزية المرفقية او المصلحية و هي تتمثل في قيام مرافق عامة باشباع الحاجات العامة على مستوى أقاليم الدولة.

2-1-**1 اللامركزية الإقليمية أو المحلية:** [28]وهي ان تمنح السلطات المركزية الى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في مباشرة الاختصاصات الموكلة اليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت الرقابة الوصائية للحكومة و يدير شؤونها أفراد منتخبون.

و تتحقق اللامركزية الإقليمية من خلال إنشاء هيئات إقليمية محلية مستقلة تعمل على إدارة من إقليم الدولة بمعنى أنها تضطلع بالوظيفة الإدارية لبقعة جغرافية يحددها المشرع، كما تستند اللامركزية الإقليمية على الفلسفة الديمقراطية الى تؤكد على أهمية إعطاء مواطني كل وحدة إقليمية

[28] - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1 النظام الإداري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 239

الحق في إدارة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم، و من ثم يقرر المشرع بان المجالس المحلية التي تمثل إرادة الأشخاص المعنوية يجب ان تكون منتخبة من بين سكان الوحدات المحلية.

و هناك من يرى أن نظام اللامركزية الإقليمية يقوم أساسا باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في كل او بعض الشؤون المحلية و تكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها.

ومن تعريفات اللامركزية الإقليمية تعريف الاستاذ فالين:[29] " حتى يكون هناك نظام الإدارة المحلية – اللامركزية الإقليمية- فلا بد من الاعتراف بشخص قانوني غير الدولة، و باسمه تمارس الهيئة المحلية أعمالها، وتضطلع الهيئات اللامركزية الإقليمية المحلية بإدارة جميع المرافق المحلية التي تخص بإدارتها طبقا للقانون/ و هي مرافق متنوعة و غير متجانسة، لأنها تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المنطقة من صحية تعليمية و مواصلات و كهرباء و مياه، و غيرها من المصالح و المرافق التي تعتبر حاجيات ضرورية لأفراد الإقليم.

1-2-**2اللامركزية المرفقية او التقنية**: هي شكل أو صورة ثانية من اللامركزية الإدارية، و هي لاتختلف كثيرا عن اللامركزية الإدارية الإقليمية او المحلية، فبينما في اللامركزية الإقليمية تتوزع الصلاحيات و المهام الإدارية جغرافيا استجابة لتطلعات اجتماعية، يتم هذا التوزيع في اللامركزية المرفقية وظائفيا وفقا لطبيعة النشاط الإداري وللحاجة المراد اشباعها، فاللامركزية المرفقية هي وحدة إدارية فنية متخصصة تدير مرفقا عاما ضمن النطاق الوطني او المحلي، و تتمتع بشخصية عامة معنوية مع استقلال اداري و مالي، و تخضع لوصاية السلطة المركزية.

[29] - محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص30.

تمارس السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية المرفقية ذات سلطة الوصاية التي تمارسها على الهيئات اللامركزية الإقليمية او المحلية و بصورة أوسع وأشد، فالأشخاص الذين يتولون مهمة إدارة شؤون المؤسسة العامة يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية وفقا للشروط و المؤهلات التي يفرضها القانون وليسوا منتخبين من طرف أهالي المنطقة كما هو الحال في الهيئات اللامركزية المحلية، كما تختلف اللامركزية المرفقية عن اللامركزية الإقليمية او المحلية من حيث الموضوع، فالهيئة اللامركزية المرفقية تقوم بتنفيذ نشاط معين ذات غرض معين بغض النظر عن الافراد الذين ينتفعون من خدماتها أو عن النطاق الجغرافي الذي يمارس ضمنه النشاط فهي تقوم بإدارة مرفق عام واحد، أو في أقصى الحالات إدارة عدة مرافق متشابهة او مكملة لبعضها البعض بغية تحقيق غاية محددة.

أما الهيئة اللامركزية الإقليمية او المحلية، فهي تقوم عادة بإدارة شؤون جماعة من الافراد ضمن حدود إقليم او منطقة محددة، و يتناول اختصاصها كافة النشاطات و المرافق العامة الخاصة بإقليمها أو منطقتها، تتواجد الهيئة اللامركزية المرفقية عادة بمعزل عن الهيئة اللامركزية الإقليمية او المحلية و لكنها في بعض الأحيان تتواجد مع اللامركزية الإقليمية او المحلية، فهناك مؤسسات عامة وطنية يشمل اختصاصها كامل أراضي البلاد، وتتحقق اللامركزية المرفقية خارج إطار اللامركزية الإقليمية او المحلية وهناك مرافق عامة تتبع الهيئات الإقليمية او المحلية ينظم بعضها بكل مؤسسات عامة و يدار بعضها الاخر مباشرة من قبل الهيئة الإقليمية المحلية، فالهيئة اللامركزية الإقليمية او المحلية تستطيع انشاء مؤسسات عامة في نطاق الإقليم الذي تمثله.

التمييز بين اللامركزية الإدارية وبعض المصطلحات المشابهة:

يعتبر مفهوم الجماعات اللامركزية الإقليمية مفهوما قائما بذاته مختلفا عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى، فطالما تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوبا من اساليب ممارسة الوظيفة الإدارية يجعلها قريبة من المفاهيم القانونية الأخرى كاللامركزية السياسية و عدم التركيز الإداري و الحكم المحلي.

-1 . اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية:

اللامركزية السياسية هي نظام سياسي و قانوني و إداري يحظى بأقوى ضمان قانوني و هو الدستور الذي ينظم الحياة السياسية و القانونية و الإدارية في الدولة الاتحادية (الفيديرالية)

و يقتضي نظام اللامركزية السياسية توزيع السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية دستوريا بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية في الأقاليم، و بالتالي عند تطبيق اللامركزية السياسية، يتحول شكل الدولة حكما من الدولة موحدة أي بسيطة الى دولة اتحادية أي فيديرالية.

فإلى جانب السلطات الثلاث الأساسية للدولة الفيديرالية: التشريعية و التنفيذية و القضائية، نجد سلطات مماثلة: تشريعية، تنفيذية، و قضائية، في كل إقليم من أقاليم الاتحاد، والى جانب الدستور الفيديرالي، يوجد دستور خاص بكل إقليم عضو في الاتحاد، ما معناه وجود ازدواج في التنظيم السياسي الذي يمارس السيادة الداخلية، بحيث تتوزع بين سلطات الدولة الفيديرالية (الاتحاد) وسلطات الأقاليم الأعضاء في الاتحاد، فسلطات الدولة الفيديرالية تمارس السيادة المسندة اليها من شعب الاتحاد، وسلطات كل إقليم من أقاليم الاتحاد تمارس أيضا السيادة المسندة اليها من شعب هذا الإقليم، وليس مجرد وظائف سياسية إدارية منحت لها من طرف الدولة الفيديرالية.

وبالتالي فان اللامركزية السياسية هو نظام يهتم بكيفية تنظيم وممارسة الوظيفة الحكومية توزيع السلطات الأساسية التشريعية و التنفيذية و القضائية، بين المركز و الأقاليم في الدول الاتحادية (الفيديرالية)، في حين أن اللامركزية الإدارية تهتم بتنظيم كيفية توزيع وممارية الوظيفة الإدارية داخل الدول الموحدة أي البسيطة.

فاللامركزية السياسية لا وجود لها الا في الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الامريكية وسويسرا، اما اللامركزية الإدارية فتطبق في جميع الدول سواء كانت بسيطة ام مركبة، ويجب التنويه الى ان تطبيق اللامركزية الإدارية في الدول الاتحادية يكون على مستوى الأقاليم فقط[30].

كما أن اختصاصات الجماعات اللامركزية الإدارية يحددها المشرع فيضيقها او يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه، ولا يمكن المساس به الا بتعديل الدستور الاتحادي بالطريقة التي ينص عليها فيه، ومن ثم فالفرق بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية فرق في الجوهر و الطبيعة ولا في الدرجة.

[30] - نفس المرجع السابق، ص 32

المحاضرة الثامنة: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

يتم بمقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتخويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة .

وهذه الصورة أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة) حيث أدى ذلك التغيير الى ضرورة التخفيف عن درجة التركيز العالية، التي تتميز بها صورة التركيز الإداري والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء انجاز العمل الإداري وارتباكه، وهو أسلوب يجمع بين البساطة وقلة التكاليف.

وعليه يمكن تعريف عدم التركيز الإداري بانه أسلوب لتنظيم السلطة الإدارية داخل نفس الشخص الاعتباري، وذلك من خلال تفويض بعض الاختصاصات لأعوان يمثلونه على المستوى المحلي لايتمتعون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضعون لرقابة رئاسية من السلطة المركزية، ومن أمثلتها الوالي ورئيس الدائرة و المديرين الجهويين والولائيين[31].

إلا ان هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية، وله ان يصدر اليهم القرارات الملزمة وان يعدل قراراتهم أو يلغيها وكل ما في الامر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وان بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم، وذلك عن طريق تفويض الاختصاص.

[31] - ماجد الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، الوثيقة رقم 10، المؤتمر العربي الأول لخبراء الإدارة المحلية، القاهرة، أبريل 1971، ص 6_7

تتشابه اللامركزية الإدارية وعدم التركيز لإداري في أن كلا منهما يؤدي الى تفتيت السلطات الإدارية و الى عدم تركيزها في جهة واحدة، ويختلفان في أن عدم التركيز يعتبر صورة من صور المركزية، وبالتالي فان استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت، كما ان اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى، بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع ، وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية.

نماذج اللامركزية: صنف البرنامج الإنمائي [32]للأمم المتحدة أربع نماذج للامركزية و ذلك في اطار مشروع الحكامة اللامركزية وهي:

- **نمط اللامركزية المستقل**: وفيه تتنازل الحكومة عن بعض اختصاصاتها الى وحدات محلية دنيا مثل المحافظة، المقاطعة، البلدية، وتمنحها الشخصية القانونية كوحدات محلية منفصلة، فتحول الحكومة في إطار هذا النموذج بعض السلطات الى الوحدات المحلية، ويتصف هذا النموذج بالخصائص التالية:
- - الاستقلالية والشخصية المعنوية المنفصلة للوحدات المحلية دون الخضوع المباشر لسيطرة الحكومة.
- - قيام الوحدات المحلية بوظائفها العامة في إطار حدود جغرافية محددة ومميزة قانونيا.
- تمتع الوحدات المحلية بوضعية قانونية مؤسساتية مع ضمانها لتوفير الموارد المالية اللازمة للقيام بوظائفها.
- ضرورة ان يعتبر المواطنون الوحدات المحلية انها مؤسسات وجدت لاشباع حاجاتهم الخدماتية، وهم باستطاعتهم التاثير عليها.

[32] - نفس المرجع السابق، نفس الصفحة

- علاقة الوحدات المحلية بالحكومة هي علاقة منسقة و متبادلة المنافع.

2- **نمط اللامركزية شبه المستقل:**

و مثلما يدل عليه اسم النموذج وهو تمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال، حيث تفوض الكثير من الصلاحيات و الاختصاصات للوحدات المحلية بواسطة التعاقد او في اطار تشريع قانوني دون ان تصل الى حد التنازل مثلما هو مبين في النموذج الأول، حيث يتم نقل عملية اتخاذ القرارات الى مؤسسات تكون في الغالب خاضعة للرقابة الحكومية غير المباشرة او تكون شبه مستقلة .

3- **نمط اللامركزية التابع**: يتضمن هذا النموذج تبعية الوحدات الدنيا للحكومة المركزية، حيث تفوض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجالات السياسات و الشؤون المالية و الإدارية و تعتمد على الموارد المالية و المدخلات من المركز، و يطلق على هذا النمط بعدم التركيز الإداري، ويعد أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الدنيا، حيث يعتبره البعض أسلوبا من أساليب التركيز الإداري و هو نمط من أنماط الإدارة المركزية المخففة.

4- نمط اللامركزية المنفصل: يشير هذا النمط من اللامركزية الى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، والتي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص

المحاضرة التاسعة : المركزية الإدارية : يعتبر النظام الإداري مركزية عندما نجد ان كل السلطات موحدة ، وان اتخاذ القرارات يكون بين ايدي سلطة مركزية في الدولة تكون متواجدة في العاصمة .

1- **تعريف المركزية الإدارية** : يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى .فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

و تعرف أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة، حيث تقتصر الوظائف الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية، إلا انه هذا لا يعني أن تكون التبعية لشخص واحد داخل الدولة او أجهزة معينة داخل الدولة ، وليس بمعنى أن يقوم الوزراء بجميع الأعمال عبر كامل أنحاء الوطن[33].

كما يعرف أيضا عن المركزية أنها عبارة عن السيطرة الكلية للإدارة المركزية الحكومة المركزية والوزارات التابعة لها على زمام الوظائف الإدارية بما فيها الإدارة المحلية والإقليمية، وبالتالي فهي الوحيدة التي تقوم بتشريع وتنفيذ الأوامر سواء كان ذلك مركزيا أو محليا.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة ، وقصر الوظيفة الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية بها وتمارسها بواسطة اجهزة ادارية متخصصة، وتقوم المركزية على عنصريين أساسيين هما :

- حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة تكون هي المهيمنة على كل عناصر الوظيفة الإدارية .

[33] - محمد محمود الطعامنة: نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف ، الملتقى العربي الأول نزم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس، 2003، ص 8

- التبعية المتدرجة والسلطة الرئاسية ، ويعني هدا العنصر اتخاذ الجهاز الإداري في الدولة في شكل صورة الهرم المتدرج على ان يقوم بين تلك الدرجات قدر من التبعية يتمثل بالنسبة للدرجات الدنيا بما يسمى السلطة الرئاسية .

2- صور المركزية الإدارية:

إن المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري و بين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري

2-1 التركيز الإداري:

يسمى البعض هذا بالصورة الوزارية وذلك إبرازا لدور الوزارة في هذا النظام وأهمية الوزير تامة على شؤون وزارته ، كما يطلق عليها المركزية المكثفة أو الكاملة أو المطلقة يطلق عليها البعض المركزية على المطلقة أو الكاملة ، إلا أن مصطلح التركيز الإداري هو المعنى الأقرب والأكثر تعبير ودلالة عن المعنى ، وفي هذه الصورة تطبق المركزية على إطلاقها أي تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ وبكل خصائصها في يد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح والإدارات الموجودة في العاصمة ، غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حاليا حتى في ظل الدول الديكتاتورية التي ظهرت في العصور السابقة ، ومع التطور والتقدم التكنولوجي التي شهدته الشعوب ، وازدادت اختصاصات الدول وكبرت وظائفها بحكم الأفكار الاشتراكية والتقدم العلمي والتكنولوجي الهائل أصبح من العسير بل من المستحيل ان نضطلع بسلطة واحدة باتخاذ القرارات في كل أنحاء الدولة .

2-2-**عدم التركيز الإداري** وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ، و يسميه البعض بالمركزية النسبية أو المخففة او البسيطة وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة (الصورة الأولى

المركزية المطلقة) وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها و كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص، كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض ، والهدف من ذالك تخفيف العبء عن المركز وتحويل جزء من سلطتها الى مصالح المنتشرة في مختلف اقاليم الولاية ، حيث ان هذه الهيئات والموظفين يبقون في مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها

2 -مزايا و مساوئ المركزية الإدارية:

1-3 مزايا المركزية الإدارية : لها جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي :

أ- من الناحية السياسية : إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكمها في زمام الأمو

ب- من الناحية الإدارية : يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحّيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام .لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثّم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلا و غيرها من المناطق.

ج-من الناحية الاجتماعية : يضمن النظام المركزي تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة

وهناك مزايا اخرى للمركزية :إن الأخذ بالإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة مما يسمح بتثبيت سلطان الحكومة المركزية وقد نجح الأمر بالنسبة للجزائر غدة الاستقلال ومكنها منع التجزئة

.كما تقوم بتوحيد الإدارة وتناسقها تبعا لتوحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات ووضوحها ويصل إلى تحقيق سرعة في انجاز الأعمال الإدارية ،و الأخذ بالإدارة المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة الوطنية التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع ولجميع أفراد الشعب بنفس الشروط وبصورة منظمة.

2-3-مساوئ المركزية :

للنظام المركزي عيوب ومساوئ متعددة ، ويمكن ان نردها الى عيبين اساسيين هما :

- عدم استجابته لميول سكان الوحدات المحلية ورغباتهم : فرغم انه من الناحية النظرية نجد انه سليم الا انه لا يفي بالغرض ، ولا يحقق ميول ورغبات السكان الوحدات المحلية ولا يشبع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة ، التي تستوجب تعدد وتنوع النظم الادارية المعمول بها . - عدم مرونة النظام المركزي الاداري: ينقص التنظيم الاداري المرونة ، اذ انه يحول دون ارتفاع درجة الوعي السياسي لدى سكان الوحدات المحلية ويحول بينهم وبين المشاركة في الحياة العامة اذ لم يعد لهم دور في ادارة شؤونهم المحلية مما يؤدي الى اختلال التوازن السياسي للدولة والحكومة معا .

وهناك مساوئ للمركزية الادارية هي :

- لا تشجع على الابتكار وروح المبادرة ، يتصف النظام بالجمود من حيث صعوبة الأخذ بالاقتراحات وإحداث التغييرات التي تصطدم بالبيروقراطية . .

- انشغال القياديين في السلطة المركزية بأمور ثانوية على حساب المواضيع الحيوية والرئيسية

- تحول المركزية دون اتخاذ قرارات ملائمة لطبيعة وظروف الأقاليم والمحافظات مما يؤدي إلى فشل التنظيم في تحقيق أهدافه . البطء في انجاز المعاملات ،نتيجة للروتين الإداري والتعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية . - سلاح في يد الحاكمين ، إذا أخذ شكل الضغط على المواطنين بسبب التعطيل في تصريف الأمور بسوء نية ذلك أن الإدارة المركزية تولّد بطئا في سير العمل والإدارة وتؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية ، وهذا العيب يترتب على العيب السابق المتعِّلق بالبطء في الانجاز مما يؤدي الى تأخر البت وإلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامّة في الحلول التي توضع لمعالجة الأمور كافة بمعنى أنها تضع حلولا موحّدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع والظروف الخاصة لكل منها.

المحور الرابع: النماذج المختلفة لتطبيقات الحكم المحلي في العالم

المحاضرة العاشرة: نماذج تطبيقات الحكم المحلي

تختلف أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها من دولة إلى أخرى باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة، فنجد أن نظام الإدارة المحلية إما قائم على نظام المقاطعات وإما على نظام المحافظات أو نجده قائم على نظام الولايات.

I.النموذج الانجلوساكسوني: يقوم هذا النموذج على تقسيم إقليمي يتكون من:

1- نظام المقاطعات: نجد أن النظام الإنجليزي يقوم على نظام المقاطعات حيث مر نظام الإدارة المحلية في بريطانيا في العقود الماضية بعدة محاولات لتطويرها و كانت محاولات شديدة التغيير في بريطانيا، إذ كانت الإدارة المحلية فيها و حتى سنة 1934 تتكون من مناطق إدارية و محلية كالمقاطعات و المراكز (الحضرية، الريفية) و الأحياء (كبيرة، و صغيرة)، غير أن في سنة 1972 صدر قانون نظام الحكومة المحلية local governement و بدأ تطبيقه في إنجلترا عام 1974.

وبموجب القانون المحلي النافذ حاليا فان بريطانيا مقسمة إلى ثلاثة مستويات، عدا مدينة لندن الكبرى لأغراض الحكم المحلي و هذه المستويات هي: المقاطعات- المراكز- الأبرشيات.

- **المقاطعات**: تعتبر المقاطعات البريطانية أكبر الوحدات المحلية في النظام البريطاني، و قد استحدث قانون 1972 التفرقة بين المقاطعات حيث ميز بين نوعين: المقاطعات الحضرية وعددها ستة مقاطعات و المقاطعات غير الحضرية و عددها 39 وذلك وفق المادة الأولى من القانون ذاته، كما استحدث هذا القانون تغييرين أساسيين هما الغاء نظام الشيوخ في المجالس المحلية، وإلغاء نظم العمد وتعميم نظام رؤساء المجالس المحلية على مختلف الوحدات المحلية، هذا بالإضافة الى الغاء التقسيمات الإدارية القديمة و تعويضها بتقسيم جديد باستثناء مدينة لندن التي تخضع الى قانون خاص صدر سنو 1963 و طبق في سنة 1965، حيث تشمل مدينة لندن الكبرى على 34 سلطة محلية وهي مجلس مدينة لندن الكبرى و 12 مجالس أحياء داخلية ، و20 مجلس حي خارجي بالإضافة الى مجلس مدينة لندن الأصلية[34]

بالإضافة الى اكتساب المجالس المحلية الجديدة الشخصية القانونية المستقلة، وفق مجال اختصاصها واتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الشأن.

و نشير إلى أن عدد المقاطعات في ظل القانون الجديد قد تقلص عما كان في ظل القانون السابق حيث كان عددها 45 مقاطعة و79 مدينة شبيهة بالمقاطعة، و قد تم تقليص عدد المقاطعات إلى هذه الصورة عن طريق الإدماج المباشر[35].

[34] -مبروك كاهي، "الولايات المتحدة الأمركية و بريطانيا العظمى"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، قسم إدارة الموارد البشرية، كلية العلوم السياسية و الاعلام، جامعة الجزائر، 2007- 2008، ص 25

[35] -كامل بدير، نظم الإدارة المحلية- دارسة مقارنة، لبنان، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، 1996، ص16- 17

المراكز: تنقسم كل مقاطعة بريطانية إلى مجموعة مراكز، ويعتبر المركز المستوى الإداري الثاني في النظام المحلي، ويتميز هذا النظام بوجود نوعين من المراكز المحلية: المراكز الحضرية وعددها 26 مركزا، والمراكز غير حضرية وعددها 296 مركزا.

وقد رأى المشرع البريطاني أن يكون عدد المراكز 332 مركزا حضاريا وريفيا بعد أن كان عددها في ظل القانون السابق 1086 مركزا و بلدية، و ترتب هذا التعديل زيادة في المساحة الجغرافية للمركز و زيادة حجمها السكاني.

المكتبة العليا للعلوم السياسية

- **الأبرشيات**: (البلديات الصغيرة) بالإضافة إلى الوحدات المحلية السابقة نجد الأبرشيات و كانت في الأصل وحدات ريفية لها مجلس. و تتمثل السلطات التقريرية فيها بالجمعية العمومية أي من جميع سكان الأبرشية ، و قد حدد قانون 1972 الأبرشيات في المقاطعة الريفية مع اجازة إحداث أبرشيات في المناطق الحضرية، حيث لا يزيد عدد سكان الأبرشيات في النظام البريطاني عن300 نسمة، بينما يصل عدد الأبرشيات الى 10250 ابرشية تقريب[36].

النموذج الفرنسي : وحدات الإدارة المحلية بفرنسا: تنقسم الجمهورية الفرنسية إداريا إلى: منطقة (région)، دائرة إدارية (arrondissement)، محافظة (département)، مديرية(canton)، البلديات [37]

1- **نظام المحافظات**: يقوم النظام الفرنسي على مجالس المحافظات و مجالس البلديات، كما أن الاهتمام بهذا النظام يرجع إلى انه يشكل احد الانماط الأساسية في نظم الإدارة المحلية في العالم، لما يتميز به من خصائص تجعله منفردا عن غيره من التنظيمات المحلية المعروفة.

---

[36] -نفس المرجع السابق، ص 17

[37] - André Barllari. Pierr & Froncois Guédon. «Les collectivités territoriales» 3 éme Edition d'organisation .paris. 2005. p 23.

أ- المحافظات: تضم الجمهورية الفرنسية 96 محافظة تحتوي كل منها في المتوسط على 426 بلدية ، غير أنه في الواقع هناك تفاوتا كبيرا فهناك محافظات تحتوي ما يقرب 900 بلدية بينما تضم المحافظات الأخرى 106 بلدية، و للمحافظة الفرنسية صفتين رئيسيتين هي: - وحدة لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية يقوم على إدا رتها مجلس المحافظة.

- وحدة إدارية لا مركزية يتولى إدارة شؤونها بهذه الصفة المحافظ.

-تتفاوت المحافظات الفرنسية تفاوتا واضحا من حيث حجمها السكاني، أنشطتها الاقتصادية و مستوياتها الاجتماعية، مما ينعكس أثره على مجالات الإدارة المحلية سواء في نوعية الخدمات التي تقدمها وحجمها الكمي أو من حيث مصادر التمويل للخدمات المحلية.

ب - البلديات: تعتبر البلديات القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية في النظام الفرنسي، لأنها تعبر عن واقع اجتماعي، اقتصادي و تاريخي، فيما تعتبر المحافظات على عكس من ذلك أقسام إدارية حددها المشرع الفرنسي.

يقوم النظام البلدي الفرنسي على ركيزتين أساسيتين هما:

- وحدة النمط - الشخصية المعنوية

و بذلك تتماثل جميع البلديات الفرنسية سواء كانت ريفية أو حضرية كبيرة، أو صغيرة من حيث نظامها الإداري و القانوني، غير أنها قد تختلف في طبيعة النشاط الرئيسي في البعض من البلديات فقد تأخذ بلديات طابعا صناعيا أو تجاريا ، بينما نجد بلديات أخرى تأخذ طابعا زراعيا.

*المحافظات : وهي مجتمعات حضارية بالكامل أو مزيج من الحضرية والريفية والمحافظات الحضارية بالكامل لا يكون بها مراكز، فقد تكون مدينة واحدة كبيرة مقسمة إلى مراكز

. *المراكز: و هي تشمل المدينة عاصمة المحافظة و المدن الأخرى الموجودة بالمحافظة و كذلك مجموعة من القرى.

*المدينة: و هي موجودة في كل المحافظات، و قد تكون عاصمة المحافظة أو قد تشكل مع المركز ما يسمى بمركز المدينة.

*الحي: و هو أصغر وحدة محلية في المجتمعات الحضرية، و مع ذلك تختلف الأحياء من المحافظة إلى أخرى من حيث المساحة و عدد السكان و الأحوال السياسية و الاقتصادية.

*القرية: وهي أصغر وحدة محلية في المجتمعات الريفية ومع ذلك فالقرى تختلف عن بعضها البعض من محافظة إلى أخرى من حيث الوضع القانوني ومستوى الصلاحيات المخولة لها.

المحور الخامس: مصادر التمويل المالي للجماعات المحلية

المحاضرة العاشرة: التمويل المالي المحلي وعلاقته بالتنمية المحلية:

يرتبط نجاح التنمية المحلية بمدى توفر الجماعات المحلية على الوسائل المادية والمالية والاقتصادية، للقيام بوظيفتها واختصاصاتها بكل حرية وعلى أكمل وجه، وهو ما أكده كاتب الدولة الفرنسي أثناء مداخلته في المؤتمر الخمسين لجمعية رؤساء البلديات في فرنسا في 22 نوفمبر 1966، حيث قال: " إن البلديات التي لها اختصاصات وليس لها وسائل للقيام بهذه الاختصاصات لا تعتبر بلديات حرة"[38].

أولا: ماهية التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي من أهم العناصر لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة الموارد المالية اللازمة لتحقيق أهدافها، ولتنمية هذه الموارد لابد من توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة يتم إعدادها على المستوى المحلي.

1. تعريف التمويل المحلي:

- ✓ **لغة:** ونقصد به الإمداد بالمال[39].
- ✓ **اصطلاحا:** هو عبارة عن تطبيق مجموعة أساليب يستخدمها الأفراد والمنظمات لإدارة أموالهم على وجه دقيق، من خلال إدارة الفرق بين مداخيلهم ومصاريفهم والمخاطر المتعلقة باستثماراتهم[40].

التمويل هو توفير الاعتمادات المالية للأعمال أو المشتريات الضخمة[41].

---

[38] - Said Ben Aissa , ***L'aide de L'etat aux collectivites locales***, Algerie, France,Yougoslavie, Alger, O.P.U, 1983, p.305

[39]- خنفري خيضر، ***مرجع سابق***، ص.31

[40]- موقع ويكيبيديا: ***https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D9%85%D9%88%D9%8A%D9%84*** في: 2018/12/14

[41]- ***المرجع نفسه***

هناك من يعرف التمويل بأنه تحديد احتياجات الأفراد والمنظمات والشركات من الموارد النقدية، وتحديد سبل جمعها واستخدامها مع الأخذ في الاعتبار المخاطر المرتبطة بمشاريعهم، وعليه فان مصطلح التمويل يجمع بين: **دراسة النقود وغيره من الأصول، إدارة هذه الأصول ورقابتها، تحديد مخاطر المشاريع وإدارتها، علم إدارة المال**[42].

- ✓ **التمويل المحلي:** هو كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية مع مرور الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة[43].
- ➢ يتضح من خلال هذا التعريف أن التمويل المحلي يعتبر الدعامة الأساسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، حيث أن هناك علاقة طردية بين استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن الحكومة المركزية وبين توافر الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية لتحقيق الأهداف التنموية، بمعنى آخر أن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية لتحقيق المهام الموكلة بها.

وتتطلب تنمية الموارد المحلية أن تكون للجماعات المحلية سلطات واسعة في الحصول على إيرادات خاصة بها، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها تحديد النفقات العامة ودعم اللامركزية المالية من خلال فرض ضرائب ورسوم في إطار ضوابط مركزية[44].

2. **شروط التمويل المحلي:** يجب أن يتوفر التمويل المحلي على مجموعة من الشروط أهمها:

---

[42]- **المرجع نفسه**

[43]- عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001، ص.22

[44]- وهيبة بن ناصر، **التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية**، مجلة البحوث والدراسات القانونية، ع.6، ص.91

- ✓ **ذاتية المورد:** ونقصد بذلك أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله وهي ما تسمى الموارد الذاتية المطلقة والتي تتميز عن الموارد الذاتية النسبية والخارجية[45]، مع العلم أن المشرع الجزائري لا يسمح للجماعات المحلية سواء بلدية أو ولاية بتأسيس ضريبة محلية لتحقيق وحدة الضريبة .
- ✓ **محلية المورد:** أي أن يكون وعاء المورد بالكامل في حدود ونطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته، وان يكون متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية، وكمثال عن ذلك: الضريبة المحلية على العقارات[46].
- ✓ **سهولة إدارة المورد:** ونعني بها أن تكون تكلفة تحصيل المورد منخفضة إضافة إلى سهولة تقدير الوعاء الخاضع للضريبة.
- ✓ **مرونة المورد:** أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية وأنواعه، وهذا ما يزيد من نفقات الوحدات المحلية[47].
- ✓ **كفاية المورد واتساعه:** أي أن يكون كافيا لتغطية احتياجات الجماعات المحلية لتتمكن هذه الأخيرة من تحقيق حاجات ومتطلبات المواطنين[48].

3. **أهمية التمويل المحلي وتزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية:** التنمية المحلية مرتبطة بتحقيق مجموعة من الأهداف المتعددة والمختلفة، منها ما هو اقتصادي، اجتماعي، ثقافي، سياسي، إداري، لذلك لابد من توفر موارد مالية دائمة ومتجددة ومتزايدة، حيث أن هناك علاقة طردية بين تحقيق أهداف التنمية المحلية ومدى توفر الموارد المالية، فكلما توفرت هذه الأخيرة وتعددت مصادرها وتنوعت كلما أدى ذلك إلى تحقيق المزيد من الأهداف والمشاريع التنموية في المجتمعات المحلية.

---

[45] - سمير محمد عبد الوهاب، ***دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة الدولة***، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر،2009، ص.60

[46]- خنفري خيضر، ***مرجع سابق***، ص.32

[47] - جعفر انس قاسم، ***ديمقراطية الإدارة المحلية والاشتراكية***، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص.26

[48]- وهيبة بن ناصر، ***مرجع سابق***، ص.92

✓ **أهمية التمويل المحلي:** تكمن أهمية التمويل المحلي على المستوى الاقتصادي في السعي إلى تحسين ورفع مستوى معيشة الأفراد في المجتمعات المحلية، من خلال إقامة المشاريع الاقتصادية والخدماتية التي تؤدي إلى توفير السلع وغيرها محليا، إضافة إلى إزالة أو التقليل من الفوارق الاقتصادية والاجتماعية[49]، حيث أن كل ما سبق ذكره يتطلب أموال محلية لتحقيقه.

كما أن بقية المستويات الأخرى الاجتماعية والإدارية والثقافية والسياسية هي الأخرى تحتاج لموارد مالية لتحقيق أهدافها التنموية بمعدلات كبيرة وبكفاءة عالية، ما يعني أن الموارد المالية هي عنصر أساسي وضروري لكي تستطيع الجماعات المحلية تحقيق أهدافها ومشاريعها التنموية، حيث أن قوة الهيئات والإدارة المحلية تقاس بنسبة المالية المحلية الذاتية إلى جانب المالية العامة للدولة.

✓ **تزايد الاتجاه إلى اعتماد التمويل الذاتي في التنمية المحلية:** تشير العديد من الدراسات والأبحاث التي أجريت على الأنظمة الإدارية المحلية في الكثير من دول العالم إلى تنامي وتزايد توجه هذه الدول خاصة النامية منها إلى اعتمادها على ما تقدمه الحكومة المركزية من إعانات مالية لتحقيق المشاريع التنموية، وتمثل هذه الإعانات النسبة الأكبر من الموارد المالية المتوفرة[50]، لكن نجاح الإدارة المحلية وتدعيم كيانها واستقلاليتها كهيئة مستقلة وزيادة قدرتها على أداء مهامها يكون من خلال الاعتماد على الموارد المحلية الذاتية والتقليل من الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة، حيث أن توجه الحكومات للتقليل من الإعانات المالية المركزية الموجه لصالح الجماعات المحلية من شأنه إبطاء معدلات التنمية المحلية ويعيق مسارها ، لذلك فالهيئات المحلية اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى خاصة في ظل اعتماد الجزائر في اقتصادها على عائدات النفط غير المستقرة، بالبحث وخلق وتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية الذاتية المستمرة والمتجددة والمتزايدة لتحقيق أهداف التنمية المحلية، وذلك من خلال توسيع

---

[49] - خنفري خيضر، ***مرجع سابق***، ص.40

[50] - ***مرجع سابق***، ص.41

سلطات الجماعات المحلية في الحصول على إيراداتها الذاتية وفرض الضرائب والرسوم في إطار ضوابط مركزية، إضافة إلى استغلال الثروات التي تزخر بها كل منطقة وكل إقليم لتكون مصدر ثروة، كما يجب تهيئة المناخ المناسب للاستثمار، وتنظيم الجهود الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص للمساهمة في تمويل احتياجاتهم إما بالمشاركة الطوعية الاختيارية أو عن طريق التزامهم وحرصهم على سداد ديونهم المتوجبة عليهم وعدم التهرب او التراخي في دفعها[51].

أنواع مصادر التمويل المحلي: تتنوع مصادر التمويل المحلي بين المصادر الجاخلية للجماعات المحلية ومصادر أخرى خارجية

الموارد المالية الداخلية: تتمثل الموارد المالية الداخلية في التمويل الذاتي، ومداخيل الأملاك، وإيرادات الاستغلال المالي، إضافة إلى الجباية المحلية.

- ✓ **التمويل الذاتي:** نصت المادة 195 من القانون البلدي 10/11 فيما يخص الإيرادات المتعلقة بقسم التجهيز والاستثمار[52] على ضرورة اقتطاع حاصل من إيرادات التسيير، وذلك بهدف ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و20%.
- ✓ **مداخيل الأملاك:** للجماعات المحلية إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص، وقد حددت المادة 170 من قانون البلدية 10/11 الصادر في 2011/06/22 إيرادات قسم التسيير والتجهيز المقيد في ميزانية البلدية في:

---

[51] - ***نفس المرجع سابق***، ص.32

[52] - جمال زيدان، ***مرجع سابق***، ص46

- المحاصيل الجبائية المسموح بقبضها لصالح البلديات وتتراوح في حدود 50 [53]%.
- مداخيل أملاك البلدية.
- المداخيل المالية للفضاءات العمومية في إطار حق الامتياز.

✓ **إيرادات الاستغلال المالي**: تتمثل إيرادات الاستغلال المالي في العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو رسوم وحقوق الخدمات المقدمة، وتتكون من عوائد الوزن الكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف العمومية، والحظائر العمومية.

يعتبر التمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي موارد غير جبائية، ناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها.

✓ **الإيرادات الضريبية**: والتي تمثل نسبة 90 % من موارد الميزانية المحلية، إلى جانب موارد مالية أخرى والتي تمثل ما نسبته 10% وتشمل مداخيل بعض الممتلكات مثل[54]:

- **الموارد الناتجة عن الاستغلال produit d'exploitation** وتتضمن حاصل بيع المنتجات التي تنتجها مؤسسات البلدية أو الولاية وحقوق الخدمات المقدمة من طرف الجماعات المحلية، إضافة إلى حقوق استعمال طرق الولاية والبلدية....
- **موارد الأملاك العقارية** وتتعلق ببيع المحاصيل وعائدات كراء العقارات والبنايات التي هي ملك للبلدية أو الولاية وحقوق التوقفdroit de stationnement وحقوق المكانdroit de place

[53] - Youcef Mohamed, ***les impos locaux réalite et perspectives***(mémoire fin d'étude ; institut de l'économie douaniene et fiscale ; Alger ; 1999 ; p.33

[54]- جمال زيدان، ***مرجع سابق***، ص.46

- **موارد مالية أخرى** والمتحصل عليها من العائدات التي تتسلمها الجماعات المحلية كفوائد من القروض التي تمنحها أطراف أخرى، إضافة إلى الموارد المالية المتحصل عليها من الخدمات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري.

✓ **الضرائب المحصلة لفائدة البلديات***: هناك ضرائب مباشرة وغير مباشرة في هذا النوع[55]، ويتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين، حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية[56].

- **الضرائب المباشرة**: ويشمل هذا النوع من الضرائب:

– **الرسم العقاري:** يعتبر أحد أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية رغم مساهمته الضئيلة، وتم تحديده في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة[57] في المادتين 248 و 249، حيث يتعلق بمجمل الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية الموجودة على كافة التراب الوطني، وتتمثل الأملاك المبنية* في: البنايات المخصصة لإيواء الأشخاص أو تخزين المنتجات، والمباني ذات الطابع التجاري والصناعي والأراضي غير المزروعة والمستعملة للتجارة أو الصناعة كالأسواق، ويتم دفع هذا الرسم سنويا، في حين يتم الإعفاء منه كل المباني التي هي ملك خاص للدولة أو الولاية أو البلدية إضافة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمنعدمة الدخل.

---

*- للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم محلية عامة وهي رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي وتفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء، و يتمثل النوع الأول في رسوم التراخيص للمحال الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها، ورسوم النظافة، أما النوع الثاني فيتمثل في رسوم رخص المحاجر وحصيلة رسومات مبيعات الرمل ومختلف الأحجار المستخرجة من المحاجر والمناجم ورسومات استهلاك المياه والكهرباء والغاز.....الخ

[55]- ***المرجع نفسه***، ص ص.48،47

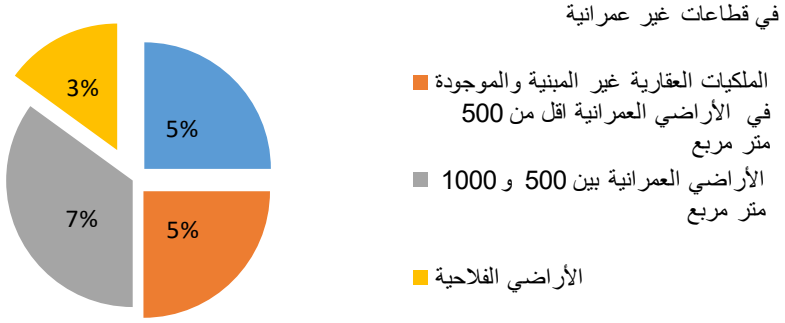
[56]- خالد سمارة الزغبي، ***التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية***، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص.22.

[57]- سوامس رضوان و بقلول الهادي، ***تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر*** – http://www.univ.annaba.dz.

*- يتم تحديد القيمة المالية لرسم العقارات المبنية وفقا لجداول حسابية تقوم بناء على ترتيب البلديات(يمكن العودة لهذا العنصر بالتفصيل كما سبق وأشرنا إلى قانون الضرائب المباشرة في المادتين 248 و249 .

أما فيما يتعلق بالرسم على العقارات غير المبنية، فيتم تطبيق المادة 261 من قانون الضرائب سابق الذكر على الأراضي المتواجدة في قطاعات عمرانية أو يراد تعميرها والأراضي الفلاحية، ويتم حساب القيمة الضريبية لهذا الرسم من ناتج حساب سعر المتر المربع أو الهكتار مقارنة بالمساحة الكلية للأرض، فمثلا الملكيات العقارية غير المبنية والموجودة في قطاعات غير عمرانية يتم أخذ نسبة 5%، ونفس النسبة يتم اقتطاعها في حال كانت الأراضي العمرانية اقل من 500 متر مربع، في حين تأخذ نسبة 7 % إذا كانت الأراضي العمرانية بين 500 و 1000 متر مربع، ويتم أخذ نسبة 3 % بالنسبة للأراضي الفلاحية.

الشكل 04: رسم يوضح تقسيم نسب الرسم العقاري على العقارات غير المبنية



المصدر: من إعداد الباحثة

- **رسم التطهير**[58]: يتمثل هذا الرسم في رفع القمامة المنزلية، ويدفع سنويا على كل العقارات المبنية لفائدة البلديات التي تتواجد بها مصلحة رفع القمامات المنزلية، ويحدد المبلغ المتعلق بهذا الرسم حسب عدد سكان البلدية كالتالي: 300 دج لكل مسكن في البلديات التي عدد سكانها أقل من 50.000 نسمة، ومبلغ 400 دج بالنسبة للبلديات التي عدد سكانها يساوي أو أكثر من 50.000 نسمة، و800 دج لكل محل تجاري يتواجد بالبلديات التي عدد سكانها أقل من 50.000 ساكن، ويصل المبلغ إلى 1000 دج لكل محل

[58] - جمال زيدان، ***مرجع سابق***، ص49

تجاري في البلديات التي عدد سكانها يساوي أو أكثر من 50.000 نسمة، أما بالنسبة للمحلات الصناعية والتجارية والحرفية والتي لها تأثيرات سلبية على المحيط والبيئة فيصل المبلغ ما بين 1000دج إلى 4000 دج، كما تم استحداث رسم تصريف المياه في المجاري بموجب المرسوم 01/93 المؤرخ في 1993/01/19 في المادة 30، حيث يتم تحويل أمواله إلى البلديات والمؤسسات المشرفة على عملية توزيع المياه الصالحة للشرب.

- **الضرائب غير المباشرة**: يوجد في هذا النوع من الضرائب:

– **رسم الذبح**: حيث يدفعه التاجر (الجزار) أو مالك تلك الحيوانات المذبوحة إلى البلدية التي يتواجد بها المذبح، وفي حالة وجود مذبح مشترك بين البلديات فان حاصل الرسم يدفع في حساب مالي مستقل عن ميزانية تلك البلديات، ليتم توزيعه عليها لاحقا وفقا لنسب مئوية تحدد بناء على اتفاقية تبرم بينهم مسبقا[59]، كما يطبق هذا الرسم على اللحوم المستوردة بالجزائر ويدفعها المستورد لإدارة الجمارك.

– إضافة إلى رسم الذبح هناك الرسم على ألعاب اليانصيب والرسم على العروض ورسم الإقامة.

✓ **الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:** ونقصد بها الأموال التي يتم تحويلها إلى ميزانيات الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) وبين الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) ويتمثل هذا النوع من الضرائب في:

– **الدفع الجزافي versement forfaitaire**: تقع هذه الضريبة على كاهل الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين، ويتعلق هذا الرسم حسب المادتين 208 و209 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بمجموع الأجور والمنح والمعاشات، حيث يتم خصم جزافي منها للتكفل بتمويل الجمعيات والهيئات المؤسسة في الجزائر والتي تمارس نشاط معين، ويعفى من هذه الضريبة الشباب والمؤسسات التي لها مشاريع استثمارية لترقية الاستثمار بشرط الحصول على شهادة إدارية من وكالة ترقية ودعم الاستثمار

[59] - جمال زيدان، ***مرجع سابق***، ص.50

APSI [60]، ويتم خصم 6% من أجور العاملين و 1% من ريوع المعاشات، وتتم عملية توزيع عائدات هذه الضريبة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حسبما ورد في القرار الوزاري المشترك رقم 94/51 المؤرخ في 1994/01/21 كما يلي: 30 % توجه للبلدية المعنية بتحصيل هذه الضريبة، و70 % توجه للصندوق المشترك للجماعات المحلية، مع العلم أن هذه الحصة الأخيرة يتم تقسيمها هي الأخرى كما يلي: الولايات: 20%، البلديات: 60%، الصندوق المشترك لعمليات التضامن: 20%، ويتضح من خلال ذلك استفادة البلدية بنسبة معتبرة من هذه الضريبة.

الشكل 01: جدول يوضح حصة كل من البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية من رسم الدفع الجزافي

الجهة	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
النسبة	%30	%70

- **الرسم على النشاط المهني**: هذا الرسم يقوم بدفعه التجار والصناعيون والحرفيون وأصحاب المهن الحرة غير التجارية، وكان هذا الرسم في البداية مقسم إلى رسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، ورسم على المهن غير التجارية (TANC)، وقد استمر العمل بهذا الرسم إلى غاية 1995، ليدخل بعدها مرحلة جديدة في العام الموالي وتحديدا عام 1996، حيث تم فيه إلغاء الرسمين السابقين ليصبح رسما واحدا يسمى الرسم على النشاط المهني ويتعلق بجميع نشاطات الأفراد الطبيعيين والمعنويين غير المأجورة، ونسبة هذا الرسم هي 2.5% حيث يتم توزيعه كما يلي: 0.75% من حاصل هذا الرسم إلى الولاية و 1.66 % للبلدية و0.14 % يتم دفعها للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

[60] - المرجع نفسه، ص51

الشكل 03: جدول يوضح حصة كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية من الرسم على النشاط المهني

الجهة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
الرسم على النشاط المهني	0.75 %	% 1.66	% 0.14	% 2.55

المصدر: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الدورة 18 حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، جويلية2001 ص 05

✓ **الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية**: هناك نوعين من الضرائب:

- **الضريبة على الأملاك impôt sur le patrimoine**: جاء قانون المالية لعام 1993 بالضريبة على الأملاك العقارية للأشخاص الطبيعيين الذين يعيشون في الجزائر، فبعد تصريحهم بممتلكاتهم العقارية المبنية والغير مبنية يتم حساب سعر الضريبة على هذه الممتلكات، وتتم عملية التوزيع على ثلاث مستويات: 60 % تأخذها ميزانية الدولة و 20 % تأخذها ميزانية البلدية و 20 % تدفع للصندوق الوطني للسكن في الحساب رقم 050-302[61].

- **الرسم على القيمة المضافة: T.V.A (la taxe sur la valeur ajouter)**: يعتبر هذا الرسم ضريبة على كل البضائع المستهلكة، وتم إصدار هذا الرسم في الجزائر بمقتضى القانون رقم 36/90 الصادر في 31 ديسمبر 1990 والمتضمن قانون المالية لعام 1991 في مادته 65، ليتم بعد ذلك تعاقب العديد من النصوص القانونية التي تناولت كيفية تطبيق هذا الرسم، وتختلف القاعدة الضريبية لحساب قيمة هذا

[61] - جمال زيدان، ***مرجع سابق***، ص.54

الرسم حسب نوع السلعة أو البضاعة إن كانت محلية أو مستوردة ، فالمحلية منها يحسب الرسم على أساس سعرها يضاف لها المصاريف الثانوية كالنقل مثلا، في حين أن البضائع المستوردة يتم حساب الرسم فيها من خلال المبلغ الذي اشتريت به هذه السلعة إضافة للرسوم والتكاليف المصاحبة لعملية الشراء كالنقل، ويتم توزيع حاصل هذا الرسم كما يلي: 85 % توجه لتمويل ميزانية الدولة و9 % توجه لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية و6 % لصالح ميزانية البلديات[62].

- **الرسم على السيارات والعربات المتحركة vignette automobile**: تأسس هذا الرسم لأول مرة بالجزائر في 1 جويلية 1996، ويتم دفعه كل 6 أشهر بصفة دورية، وهو مفروض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يملكون سيارات قابلة للاستعمال، ويعفى من هذا الرسم السيارات ووسائل النقل التابعة للدولة والجماعات المحلية والموظفين الدبلوماسيين وسيارات الإسعاف المجهزة بالأجهزة الصحية والمخصصة للمعاقين، ويتم حساب هذا الرسم حسب طبيعة السيارة إن كانت سياحية أو خدماتية أو نقل، إضافة إلى عدد المقاعد بالنسبة للسيارات الخاصة بنقل المسافرين، في حين يتم توزيع حاصل هذا الرسم بعد إيداعه في حساب مالي معين كما يلي[63]: 20% تدفع لميزانية الدولة و 80% تحول للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

<u>الموارد المالية الخارجية</u>

رغم أهمية الموارد المالية المحلية في دعم استقلالية الجماعات المحلية (البلدية كمثال)، إلا أن ذلك لا يعني تغطية نفقات كل المشاريع التنموية منها، لان ذلك سيعطل ويبطئ من معدلات التنمية المطلوبة والمرجوة، لذلك يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية، وتتمثل هذه الأخيرة في المساعدات والإعانات المالية

[62] - ***<u>المرجع نفسه</u>***، ص.54
[63] - جمال زيدان، ***<u>مرجع سابق</u>***، ص55

التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية إضافة إلى القروض والهبات والأموال المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1. **القروض:** قد تعاني البلدية في العديد من الأحيان من عجز في ميزانيتها، الأمر الذي ينعكس سلبا على تحقيق وانجاز مختلف المشاريع التنموية على المستوى المحلي، لذلك فقد سمح القانون 10/11 للبلدية باللجوء إلى الاقتراض لتغطية عجزها المالي[64]، وذلك بناءا على عقود يتم إبرامها مع الأشخاص المعنوية دون واسطة، لتمتعها بالشخصية الاعتبارية التي تمنحها استقلالية التعاقد، لكن على الرغم من أهمية هذا الأسلوب كمورد مالي لتغطية العجز الذي تعاني منه معظم البلديات، إلا أنه قد يؤثر على استقلالية هذه الأخيرة في حال تم التمادي في استعماله، حيث يؤثر ذلك على القرارات المتخذة، لذلك يفضل الاعتماد على الموارد الذاتية والعمل على تطويرها وعدم الدخول في مشاريع اكبر من إمكانيات البلدية وقدراتها المالية، وان كان ولابد من الاقتراض يجب أن توظف القروض في مشاريع تعود على البلدية بمداخيل إضافية، وان تكون نسب الفوائد مقبولة ومعقولة[65].

2. **الإعانات والمساعدات المالية**: باعتبار البلدية شخصية معنوية إقليمية فإنها تتلقى إعانات مالية من الدولة، حيث تقوم هذه الأخيرة بدفعها سنويا في ظروف استثنائية لصالح الجماعات المحلية، وذلك بغرض دعم وتشجيع هذه الأخيرة لتحقيق أهدافها التنموية، وقد تم تحديد مبررات تقديم هذا النوع من المساعدات في القانون البلدي 10/11 في مادته 172 في الحالات التالية[66]: النقص في تغطية النفقات المالية اللازمة والضرورية، التكفل بمخلفات الكوارث الطبيعية، تلبية الاحتياجات التي تتناسب والمهام المخولة للبلدية قانونيا، مع مراعاة اللامساواة الموجودة بين مداخيل البلديات، لكن على الرغم من أهمية هذا المورد المالي أيضا إلا انه يمس باستقلالية البلدية أو الولاية، خاصة وان المعادلة لتحقيق الاستقلالية

---

[64] - المرجع نفسه، ص.58

[65] - المرجع نفسه، ص.59

[66] - المرجع نفسه، نفس الصفحة

المحلية صعبة نوعا ما، حيث أن الدولة ملزمة بالدفع دون التحكم لتجنب خرق اللامركزية لكن في نفس الوقت لا يمكن للدولة أو السلطة المركزية عدم متابعة طرق صرف أموالها.

3. **الصندوق المشترك للجماعات المحلية**: يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، مرتبطة بوزارة الداخلية، لها شخصية معنوية ومستقلة ماديا، تم إنشاؤه بمقتضى المرسوم 134/73 الصادر في 9 أوت 1973 والذي يعتبر نصا تطبيقيا لإحكام المادة 27 من قانون المالية لعام 1973، ليخول المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 للبلديات تسيير صناديق الضمان والتضامن، ونصت المادة 211 من قانون البلدية 10/11 على إنشاء الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان، حيث تتمثل صلاحيات الصندوق الأول في خلق وترقية التضامن بين البلديات، من خلال دفعه لمبلغ مالي سنويا يخصص لقسم التسيير لتغطية النفقات الضرورية وذات الأولوية، كما يدفع إعانات توجه لقسم التجهيز، إضافة لإعانات مالية لإعادة توازن ميزانية البلدية التي تواجه صعوبات وضائقة مالية، إلى جانب الإعانات المالية المقدمة للبلدية في الحالات الاستثنائية والطارئة[67].

أما فيما يتعلق بصندوق الجماعات المحلية للضمان فقد خصص لتغطية وتعويض قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبالغ المتوقع تحصيلها من هذه الإيرادات، ويرتبط تمويل هذا الصندوق حسبما أشارت له المادة 214 من قانون البلدية 10/11 بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية وذلك حسب النسب التي تحددها النصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة.

4. **الهبات والوصايا:** هي موارد مالية خارجية يتم قبولها أو رفضها من طرف المجالس الشعبية المحلية بناء على شروط معينة، وقد يكون مصدرها حكومي (شخص معنوي عام)، أو قد تصدر من قبل أشخاص القانون الخاص سواء كانوا طبيعيين أو معنويين، ورغم أن هذا المورد المالي غير مستقر وغير

[67] - جمال زيدان، مرجع سابق، ص ص.61-62

منتظم ولا يؤخذ في الحسبان عند إعداد ميزانية الولاية أو البلدية إلا أنه يساهم في تغطية بعض نشاطات الجماعات المحلية.

ولقد سمح قانون البلدية 10/11 في مواده 159 و166 و171 بقبول الهبات والوصايا المقدمة من بعض الجهات، لكن القانون ربط قبول هذه الهبات بمجموعة من الشروط التي يقدمها الواهب لهذه الوصايا خاصة إن كان أجنبيا، الأمر الذي يلزم البلدية قبل قبولها الهبة أو الوصية الحصول على موافقة وزير الداخلية أولا لتفادي المساس بسيادة الدولة واستقلالية الجماعات المحلية[68].

[68] - Francois Borella, ***introduction au droit administratif***, Alger, direction générale de la fonction publique, 1970 ; p.61

المحور السادس : نظام الجماعات المحلية في الجزائر:

المحاضرة الحادية عشر: الإدارة المحلية في الجزائر

سعت الجزائر منذ الاستقلال الى ارساء قواعد اللامركزية، حيث أنشأت الجماعات المحلية وهيا الولاية والبلدية، من اجل القيام بتسيير المرافق والاملاك العمومية، وكذلك السهر على توفير الامن للمواطنين، وتوفير الحاجات الضرورية لهم ، ومن خلال ما يلي سنتعرف على الجماعات المحلية بالجزائر وتطور نشأتها ، وكذلك تعريف كل من الولاية والبلدية.

مفهوم الجماعات المحلية في الجزائر وخصائصها:

اولا مفهوم الجماعات المحلية : تعرف الجماعات المحلية على انها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهيا عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى ، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

ويفضل البعض استعمال مصطلح "الجماعات المحلية المنتخبة "لان جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان ، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات ، إن عبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 و التي تنص على ان الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات و الولايات ، و ذلك نتيجة التغييرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية[69].

أما بعد الاستقلال تم إنشاء جماعات محلية جديدة، فنشأت البلدية جماعات بموجب الأمر 67-24 الصادر بتاريخ 28 جانفي 1967 ، و نشأت الولاية جماعات بموجب الأمر 69-38 1967 الصادر بتاريخ 23 ماي1969 و أصبحت الجماعات المحلية هي المسئولة على تسيير المرافق و الممتلكات التابعة لها وسنقوم

[69] - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، عنابة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص16

بتعريف كل منها فيما سياتي ، وتتميز الجماعات المحلية في الجزائر بمجموعة من الخصائص سنقوم بذكرها .

ثانيا خصائص الجماعات المحلية: تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص ومن اهمها الاستقلال الاداري والمالي

- **الاستقلالية الادارية** : ينتج الاستقلال الاداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية ، وهو ما اكدته لنا المادة الاولى من القانون90-08 المؤرخ في 4 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية ، فالاستقلال الاداري هو الذي يجعل من الاجهزة الادارية المحلية تتمتع بكل السلطات اللازمة لممارسة نشاطها ، بحيث يتم توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة ، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة .

وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها

- تخفيف العبء عن الادارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها .

- تجنب التباطؤ وتحقيق الاسراع في اصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .

- تفهم اكثر وتكفل احسن برغبات وحاجات المواطنين من الادارة المركزية .

- تحقيق مبدا الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية والمحلية .

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية :

بما أن الجماعات المحلية قد تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري حسب ما ذكرنا سابقا ، فانه سيكون سبب يوجب لها الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفر للجماعات

المحلية موارد مالية تكون ملكيتها للجماعات المحلية تمكنها من اداء الاختصاصات الموكلة لها ، واشباع حاجات المواطنين وتنص المادة 60 من القانون 90-08 المؤرخ في 4 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية بان يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة على الاموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية انه تستطيع الجماعات المحلية ادارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة ، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة[70].

تاريخ الادارة المحلية في الجزائر

أولا قبل الاستقلال

1- **في عهد العثمانيين**:

ان نفوذ الدولة العثمانية لم ينتج للجزائر غزو عسكري او تدخل مباشر من حكومة العثمانيين ، بل جاء بعد الصراع الذي حصل بين الاسلام والمسيحية في الحوض الغربي للبحر الابيض المتوسط في اوائل القرن السادس عشر ، و كانت إدارة العثمانيين سطحية و تهتم بشؤون المجتمع و كل هم هذه الإدارة السعي إلى ضمان السيطرة المستمرة للدولة على جميع مرافق البلاد و خاصة مرفق الأمن، وقد تميزت هذه المرحلة في بلادنا و التي دامت ثلاث قرون (1518_1830) حيث عرفت كل مرحلة تنظيما إداريا خاصا .

مرحلة البايات (1535-1588): لقد عرفت هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا حيث سيطرت القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم و الإدارة في البلاد، و يعود ذلك إلى عدة عوامل لعل أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة، و الصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم

[70] -مسعود شيهوب، مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الجديدة، مجلة مجلس الامة، الجزائر، العدد 3، 2002، ص 31

مرحلة الباشاوات (1588-1659) : ظل النظام مركزيا في هذه المرحلة و لكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية و السبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدة ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد و تعيينه لا يحتاج لولاء الشعب.

مرحلة الآغات(1659-1771): تميزت هذه المرحلة بالطابع العسكري الذي عرف به الحكام في هذه المرحلة، و لعل ما يميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، لكن هذا النظام كان نظام غير واقعي يحمل أسباب زواله في ذاته .

مرحلة الدايات (1771-1830). في هذه المرحلة تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر ، و تولد فيها تنظيم إداري محلي ،.في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية ، فكانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الداي و الديوانيين ، ديوان خاص ، ديوان عام [71].

2- في عهد الاستعمار الفرنسي:

لقد اعتبرت الجزائر بعد احتلالها من قبل المستعمر الفرنسي عام 1830م أرض محتلة كانت قبل ذلك واقعة تحت حكم الانتداب العثماني ، وقد ايدت هذا الاحتلال كل من روسيا واسبانيا وانجلترا وأغلب الدول الاوروبية هذا القرار ، وكانت المعارضة الوحيدة من طرف الدولة العثمانية ، ولكن معارضتها لم تاتي بنتيجة وذلك لأنها كانت ضعيفة وليست لها قوة تسمح لها بالمعارضة ، ولقد كانت البلدية كغيرها من الهيئات الادارية الاخرى أداة لتحقيق طموحات الادارة الاستعمارية ، وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة العنصر الاوروبي عامة والفرنسي خاصة

[71] - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 130

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة.

المرحلة الأولى: (1830-1887) قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم : أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، ومناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية، المناطق المختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، تخضع الأوروبي للإدارة المدنية والجزائري للإدارة العسكرية، وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين .

في المرحلة الثانية: اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي: القسم الأوروبي في الشمال حيث يتركز العنصر الأوربي، أقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية. [72]

القسم الثاني: يضم **البلديات المختلطة** : وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما :المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم ولجنة البلدية :يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين .

القسم الثالث: ويضم **البلديات الأهلية** : ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء)وبعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري .

[72] - نفس المرجع السابق، ص 134

يلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تتحكم فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي وتطور حركة الاستيطان والضغوط الممارسة من طرف المعمرين ورد فعل المقاومة الجزائرية.

أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.

3- المجالس المحلية اثناء الثورة التحريرية

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر1954 في عقد مؤتمر الصومام 1956 لتنظيم وهيكلة الثورة ، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواح والنواحي إلى قسمات، و بذلك تجسد السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية .

أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، أصبحت تسيرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، تنوعت اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل و تنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية .

4- الادارة المحلية بعد الاستقلال

بعد الاستقلال ورحيل المستعمر الفرنسي ، تمت الهجرة الجماعية للإطارات الاوروبية عقب الاستقلال ، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية ادارتها وتسييرها ، ولقد مر التنظيم الاداري للجماعات المحلية بعد الاستقلال بعدة مراحل ، كان اهمها صدور القانون رقم 90-08 الصادر في 12 رمضان 1410 الموافق ل 04 أفريل 1990 المتعلق بالولاية وقانون 90-09 المؤرخ بتاريخ 12 رمضان 1410 الموافق ل 04 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية [73].

المحاضرة الثانية عشر : أشكال الجماعات المحلية في الجزائر

أولا الولاية:

حددت المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 12 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، تعريف الولاية بالنص على انها جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة الى الاستقلال المالي والقانوني، و تشكل الدائرة غير المركزة للدولة بحيث تساهم مع هذه الأخيرة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين.

وتضيف المادة 09 من القانون ذاته ان الولاية اسم خاص بها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي.

الولاية هي "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية تنشأ بقانون ، و يعرفها القانون 90-09 و المتعلق بالجماعات المحلية بأنها "جماعة عمومية

[73] - عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لبتجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة القانون، ورقلة، العدد1 ماي 2009، ص 155

إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة الإدارة " [74]ولعل ما يعبر عن الإرادة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين المنتخبين لسكان الولاية إضافة إلى الوالي والجهاز التنفيذي المعين من طرف الإدارة المركزية .

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

تتكون الولاية حسب نص المادة 02 من القانون رقم 12-07[75]المتضمن لقانون الولاية من هيئتان هما: هيئة منتخبة وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي، وهيئة معينة وتتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي .

فالولاية كوحدة إدارية تتوفر فيها جميع الشروط السابقة الذكر للامركزية الإدارية، حيث أنها تمتاز بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن باقي الهيئات الإدارية وهي كالتالي:

- الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وليست مصلحة فنية أو مرفقيه فقد منحت الاستقلال والشخصية المعنوية، ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني موضوعي.

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

[74] - سعيد بوعلي آخرون، القانون الإداري، سلسلة مباحث في القانون، دار بلقيس للنشر و التوزيع، دار البيضاء، الجزائر، ط 2، 2016، ص 73
[75] - نفس المرجع، ص 74

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

ثانيا اختصاصات الولاية:

يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب، وهو الهيئة المداولة و المراقبة طبقا للمادتين 12 و 51 من القانون رقم 12-07 و المعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية كما يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في مناحي الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و العمرانية.

تكوين المجلس: يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب الولايات من 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000نسمة الى 55 عضو في الولايات التي يتعدى عدد سكانها 1.250000 نسمة ، و هذا حسب نص المادة 32 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات، كما ينتخب أعضائه لمدة خمس سنوات من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة او من قوائم المترشحين الاحرار، من قبل جميع سكان الولاية عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري وفق ما نصت عليه المادة 65 في الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات[76].

للمجلس الشعبي الولائي عدة اختصاصات تتوزع بين إختصاصات عامة وإختصاصات متعلقة بالجوانب الاقتصادية على مستوى الولاية، وهي على النحو التالي:

[76] - ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، ج1، ط3، مطبعة قالمة، الجزائر، 2007، ص 237

- الاختصاصات العامة: تتميز هذه الاختصاصات بكونها تشتمل على جميع المهام التي بفضلها تمارس الولاية لمهامها مثل التداول في الأمور المتصلة بالحياة العامة للولاية .لذا فمن واجبات المجلس الشعبي الولائي متابعة هذه الأمور عن قرب وإسداء النصح والإرشاد للسلطات الإدارية المركزية ومراعاة تنفيذها. إضافة إلى مشاركته مع الأجهزة الإدارية الأخرى ، خاصة في المسائل السابقة الذكر للولاية المتمثلة في الهيئة التنفيذية الولائية بما فيها الوالي في إدارة وتسيير شؤون الولاية بما فيها الشؤون القانونية والإدارية وتنظيم وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية.

ولكي يتسنى للمجلس الشعبي الولائي القيام بهذه المهام على أحسن وجه يقوم بإنشاء لجان متخصصة تابعة له ومكاتب دراسة متمكنة تسدي له المشورة في المسائل المختلفة بتقديمها للتقارير والتوصيات حول هذه المسائل .

- اختصاصات التجهيز والإنعاش الاقتصادي : يدخل تحت غطاء هذا التخصص جميع العمليات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي من أجل تحقيق عملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي مثل وضع الخطط والبرامج التنموية على المستوى الولائي والمشاركة في أداء وتحضير وتنفيذ البرامج والسياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي.

وبهذا يقوم بانجاز العمليات الاقتصادية اللازمة وتشجيع الاستثمارات على المستوى الولائي دون الخروج عن نطاق الخطط التنموية على المستوى الوطني .ويناط بالمجلس الشعبي الولائي مهمة الاستشارة في بعض المسائل المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية كالاستشارة في إعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية وذلك عن طريق تقديم الآراء والاقتراحات التي يراها أجدر بالمساهمة وبطريقة فعالة في تحقيق النهضة التنموية على المستوى الولائي لكونه الأقرب للواقع والأعرف بخباياه من الهيئات والسلطات الإدارية

المركزية. وبهذا تكون الخطط التنموية المبرمجة على المستوى الوطني أكثر شمولية وقربا من الواقع المعيشي.

إضافة إلى استشاره في إعداد وتنفيذ الميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية، يقوم المجلس بدور المشاركة في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات والهيئات العامة الوطنية لممارسة نشاطها في نطاق الحدود الإدارية والجغرافية للولاية

- الاختصاصات المتعلقة بالتنمية الزراعية: يقوم المجلس في إطار اختصاصه بكافة أوجه النشاطات الاقتصادية المتعلقة بالجانب الزراعي التي تهدف إلى تحقيق التنمية الفلاحية على المستوى الولائي .لذا يقوم بتشجيع كافة الاستثمارات الرامية إلى إحداث تطور في المجال الفلاحي وإعداد وتهيئة المساحات والأراضي الزراعية واتخاذ كل الإجراءات التي تساعد في تحقيق ذلك، واتخاذ جميع التدابير الوقائية ، التي من شانها المحافظة على الغطاء النباتي من كافة الإخطار المحدقة به من تصحر وانجراف إضافة إلى البحث عن الحلول المناسبة لإيجاد مصادر بديلة لسقي المحاصيل الزراعية في حالة تعرضها إلى الجفاف، كما يساهم المجلس في اتخاذ التدابير والإجراءات التي تساعد في زيادة الثروة الحيوانية .

- اختصاص متعلق بالتنمية السياحة :وذلك بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية بكل الوسائل حتى ولو استدعى ذلك تسيير وإدارة بعض المرافق السياحية التي عجزت بعض البلديات عن إدارتها نتيجة لضعف الإمكانيات المالية لديها والمخصصة لهذا الجانب .

ثانيا البلدية:

لقد حدد القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في المواد 01،02،06،07 تعريف البلدية بحيث اعتبرتها بالجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و القاعدة الإقليمية اللامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، لها اسم و إقليم و مقر رئيسي يمكن تعديله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير

المكلف بالداخلية بعد أخذ راي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني و اخطار المجلس الشعبي الولائي.

يبلغ عدد بلديات التراب الوطني حسب القانون رقم 84 -09المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ب 1541 بلدية وهو العدد الحالي .

تتكون البلدية طبقا لنص المادة 15 من القانون رق 11-10 المؤرخ في 22 فبراير 2011 المتعلق بالبلدية من هيئتين هما[77]:

هيئة مداولة: متكونة من المجلس الشعبي البلدي

هيئة تنفيذية: يراسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

"البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ،ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية. وبالتالي تتمتع بنوع من الاستقلال في جميع المجالات. كما لا تضع بنفسها نظاما خاصا بها إذن فهي بذلك محدودة فهي لامركزية إدارية مقيدة نوعا ما، فالميثاق البلدي في الجزائر ينص على أن البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة أو المشطوبة من اختصاص السلطة المركزية. وهناك من يعرفها بأنها عبارة عن شخص حكمي له حق التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة، وهي مكلفة بالإعمال العمرانية والصحية وتامين الحاجات المدنية في المدن والقصبات. وقيامها بإنشاء المنتزهات والساحات

[77] - سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 94

والمذابح والمجاري وإنارة البلدة وخصوصا أسواقها وشوارعها .أما الإعمال الصحية فتشمل الخدمات المتعلقة بالحاجات المدنية مثل إنشاء الأسواق البلدية وتهيئتها إضافة إلى تامين النظافة العامة

بأنها" :الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم واسم ومركز" [78].

تستمد البلدية في النظام الإداري الجزائري سماتها من النموذجين الفرنسي واليوغوسلافي حيث نجدها إضافة إلى مبدأ إقرار النظام الخاص الموحد والمطبق على كل البلديات ، أخذت من الأسلوب الفرنسي استمدت منه مبدأ الوصاية الإدارية أي أن جميع البلديات تخضع إلى الرقابة المركزية والتي تمارسها السلطة المركزية ، أما من الأسلوب اليوغوسلافي فإنها استمدت منه مبدأ تولي العمال بنفسهم مهمة تسيير وتولي جميع الأمور التي تصب في الصالح العام سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية.

رابعا :اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

يعرف المجلس الشعبي البلدي انه هيئة منتخبة وجهاز للمداولة و الجهاز الأساسي للبلدية، بحيث جعل منه دستور 1996المعدل، الاطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وقاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

ويتمثل الاطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لاسيما الفصل الأول من الباب الثاني من المواد 15 الى غاية المادة 61 منه بحيث نظم كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته وترك مسالة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات .

[78] - عبير غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010-2011، ص ص97-98

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب عدد البلديات بين 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة الى 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 وهو ما نصت عليه المادة 79 من القانون العضوي رفم 12-01 المتعلق بالانتخابات، وتدوم هذه العضوية لمدة خمسة سنوات من قوائم المنتخبين التي تقدمها الأحزاب من قبل جميع سكان البلدية[79].

تتمثل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المصادقة على الميزانية التي يتم إعدادها من طرف الجهاز التنفيذي للبلدية وتشمل الميزانية الميزانية الأولية والميزانية الإضافية .ويشرف المجلس الشعبي البلدي إدارة الأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك البلدية

- التخطيط والتنظيم: وذلك بإعداد المخططات الهندسية التي تنظم الشوارع والمباني والطرقات وتنظيم تلك المباني بالشكل الذي يضفي جمالية على ، والأسواق والساحات العامة والحدائق والمنتزهات البلدية.

- القيام بإعمال الرقابة والإشراف: على المحلات التجارية والنوادي والمقاهي والفنادق وجميع المنشات التي تقع ضمن حدودها الجغرافية. وذلك لضمان أدائها الدور المحدد لها قانونا والذي أنشئت من أجله.

- تقديم الخدمات العامة: حيث يكلف المجلس البلدي بتوفير الخدمات الأساسية مثل إيصال الكهرباء والماء وقنوات الصرف الصحية صيانة المدارس وتهيئة المقابر.

- القيام بحملات التنظيف والإشراف على الحدائق والغابات

- قبول الهبات والتبرعات وإعادة الحقوق لأصحابها وإقرار الصفقات الخاصة بالبلدية

[79] -سعيد بوعلي وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 95

- مساعدة الحماية المدنية بجميع الوسائل المساعدة لها على مزاولة نشاطها، إضافة إلى تسيير وضبط الجنائز والمقابر.

ومن بين الاختصاصات التي تقوم بها البلدية النشاطات التي تحمل الصبغة الاقتصادية والاجتماعية. مثل إمكانية إقامة المشاريع الضرورية خاصة في المجال الصناعي و التجاري وخصص لها القانون 90-08 حيث تنص المادة 135 على "أن المجلس الشعبي البلدي يعد ضمن حدود ثرواته والوسائل الموجودة تحت تصرفه برنامجه للتجهيز المحلي ويضع تصورا ، يحدد وفقا لخطة التنمية الوطنية الأعمال الاقتصادية القادرة على تأمين التطور البلدي لسبيل تحقيقها".

وفي هذا الصدد يجب الاعتراف بأن عددًا قليلا من البلديات لها القدرة الكافية على القيام بهذه المهام، وذلك راجع أساسا إلى ضعف القدرات المالية لها إضافة إلى قلة أو غياب الوسائل والتجهيزات والكفاءات المهنية الكفيلة بتحقيق ذلك، مما يستدعي تدخل الدولة بمساعدة المجالس الشعبية لتامين إعداد وتنفيذ الخطط التنموية المبرمجة على مستواها، إضافة إلى منحها إعانات مالية.

وتقوم البلدية إضافة إلى مهمة التسيير بمهمة إيجاد الأموال اللازمة للقيام بخدمة المواطنين سواء بقيامها بمشاريع منتجة تعود عليها بمداخيل مالية، أو بتكليف هيئات أخرى بتسيير هذه المرافق لصالح البلدية، وفي هذا الصدد يحدد القانون ستة قطاعات للنشطات الممكنة للبلدية، وهي على النحو التالي:

<u>في المجال الصناعي والحرف اليدوية</u>: يمكن للمجلس أن يقيم مشروعا أو أن يشارك في مشاريع خاصة تحمل الصبغة العامة أو النفع العام.

<u>في المجال الزراعي:</u> يمكن أن يشجع المجلس على إقامة مشاريع زراعية مثل إقامة التعاونية الزراعية والاستهلاكية.

في مجال التوزيع و النقل: يمكن للبلدية أن تدير المرافق الموجودة ضمن حدودها وأن تشارك في كل مشروع من هذا النوع بالبلدية .وفي حالة تسويق المنتجات تعمل البلدية وبعدة طرق منها، السماح بإقامة مخازن للبيع العامة أو إقامة تعاونيات استهلاكية ومؤسسات مكلفة بتسويق المنتجات التي تكون غالبا من احتكار الدولة كتسويق السلع الضرورية مثل السكر القهوة والزيت.

المجال السياحي: ويتمثل دور البلدية في هذا المجال في تشجيعها لكافة الأنشطة التي من شأنها دعم قطاع السياحة وتنميته على المستوى المحلي.

خاتمة

تعد الجماعات المحلية المرآة العاكسة للسياسة العامة للدولة، كونها هي التي تجسد برامجها التنموية المحلية منها و القطاعية، فاصبح من الضروري اشراكها في مختلف المشاريع التنموية نسبة لمكانتها الهامة في ربط العلاقة بين المواطن و السلطة المركزية، كونها تنوب عن السلطة المركزية على المستوى المحلي و عن المواطن على المستوى المركزي، و هي بذلك احتلت مكانة هامة في بناء السياسة العامة للدولة .

ورغم ان الجماعات المحلية تكتسيها الصيغة الإدارية بالدرجة الأولى، غير ان هذا لا ينفي عنها الصيغة السياسية، باعتبارها تعكس طبيعة النظام السياسي للدولة، الذي يظهر من خلال الصلاحيات الموكلة لها من طرف المشرع، بالإضافة الى مساحة الاستقلالية التي يمنحها لها، مما يجعل دراسة الجماعات المحلية ظاهرة لا تعمم، بل تدرس بصفة منفردة وفقا للعوامل المتحكمة في كل دولة، و المتمثلة في العامل التارخي و العامل السياسي، و العامل الاجتماعي ، و البشري، بالإضافة الى العامل الإقليمي، ومجمل هذه العوامل هي التي أدت الى ظهور

الجماعات المحلية، التي حاولنا دراستها كقاعدة نظرية أردنا

فيها الإجابة عن مختلف التساؤلات النظرية الممكن طرحها على المستوى التحظيري، لتكون أكثر تعمقا في دراسة نموذج الجزائر.

الجزائر على مستوى الماستر بالنسبة لتخصص السياسات العامة .

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

القوانين:

وزارة الداخلية و الجماعات المحلية/ قانون الجماعات المحلية، 2012

1- الكتب

-العبادي محمد وليد ، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 1998

-العبيدي مثنى فائق مرعي ، الحكم المحلي المفاهيم والاسس والتجارب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2018

-خشيم مصطفى عبد الله أبو القاسم ، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 2002،

-ممدوح خالد ، البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية ، 2009

-الطعامنة محمد محمود و عبد الوهاب سمير محمد ، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير. الأردن، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005

-الطماوي سليمان ، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، ط1 مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986

- الزغبي خالد سمارة ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985

-بوعلي سعيد وآخرون، القانون الإداري، سلسلة مباحث في القانون، الجزائر، دار بلقيس، ط2، 2016

-بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار القصبة للنشر و التوزيع، 2007

-بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية، عنابة، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004

-عبد الرزاق محمد نور ، نظرية الحكم المحلي و تطبيقاتها في الدول العالم المعاصرة، مصر : منشاة المعارف ، الإسكندرية، 1975

-عبد الوهاب محمد سمير محمد ، دور الإدارة المحلية والبلديات في إعادة صياغة الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر،2009،

-حسين مصطفى ، الإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982

-شيهوب مسعود ، مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الجديدة، مجلة مجلس الامة، الجزائر، العدد 3، 2002

-لباد ناصر ، القانون الإداري التنظيم الإداري، ج1، ط3، مطبعة قالمة، الجزائر، 2007، ص 237

-عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة القانون، ورقلة، العدد1 ماي 2009،

-عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001
-قاسم جعفر انس ديمقراطية الإدارة المحلية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985

المقالات العلمية:

-الشيخلي عبد الرزاق ، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، المجلد 14، العدد 52

--بن ناصر وهيبة، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية، ع.6،

- شرون حسينة ، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، 2009

-فريحات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 14، جانفي 2016

الرسائل الجامعية:

- سماعيلي ياسين عبد الرزاق، الإدارة المحلية ومتطلبات التنمية، رسالة ماجستير تخصص قانون وإدارة عامة، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013

-شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011

-غمري عبير ، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010-2011
-لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص إدارة الاعمال، كلية العلوم الاقتصادية، وعلوم التسيير والعلوم التجارية، المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة الاعمال، جامعة وهران، 2013-2014

-مبروك كاهي، "الولايات المتحدة الأمركية و بريطانيا العظمى"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، قسم إدارة الموارد البشرية، كلية العلوم السياسية و الاعلام، جامعة الجزائر، 2007- 2008

الملتقيات العلمية:

الطعامنة محمد محمود: نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة و الأهداف ، الملتقى العربي الأول نزم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس، 2003

-أكرم صوفي محمد نور، الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها، نماذج عالمية ومحلية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلالة – سلطنة عمان، 18-20أغسطس 2003

المو اقع الالكترونية:

-الشيخلي عبد الرازق ، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارة المحلية دارسة مقارنة، متحصل عليه http/www.shat harat .net، بتاريخ 12_03_2018 على الساعة 16:00

-سوامس رضوان و بقلول الهادي، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر –http://www.univ.annaba.dz بتاريخ 12.04.2021 على الساعة 18:00

Ouvrages en langue étrangère :

-Francis Paul Benoit, le droit administratif Français, éd Dalloz, paris, 1996

-André Barllari. Pierr & Froncois Guédon. «Les collectivités territoriales» 3 eme Edition d'organisation .paris. 2005.

-La décentralisation , les collectivités territoriales, service de presse de l'ambassade de France en Autriche , vienne ; 2021

-- Said Ben Aissa , L'aide de L'état aux collectivités locales, Algerie, France,Yougoslavie, Alger, O.P.U, 1983, p.305

-Youcef Mohamed, les impôts locaux réalite et perspectives (mémoire fin d'éétude ; institut de l'éconnomie douanière et fiscale ; Alger ; 1999 ; p.33

Articles scientifiques :

Kahina Moussaoui, khelloudja Arabi, le rôle des collectivités dans le développement local a l'ere des reformes en Algerie, le cas des communes de Bejaia, revue économie et solidarités, volume 44, n 1-2,
2014,

Sites internet :

Le code général des collectivités territoriales sur : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180831, consulté le 12/04/2022, a 18h00

- Kamel Moulai, de la décentralisation territoriale en Algérie : la rente pétrolière joue-t- elle un rôle , sur : https://www.enssea.net, consulté le 24/O5/2022, a 22h00