

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد بوضياف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



التجارب الدولية في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية وتتمين دور الجماعات المحلية:

(التجارب: الفرنسية، الإسبانية و الجزائرية)

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في شعبة العلوم السياسية

تخصص: إدارة محلية

إعداد الطالب:

ساعد سعود سالم

لجنة المناقشة

ممتحنا
مشرفا ومقررا
ممتحنا

جامعة محمد بوضياف المسيلة
جامعة محمد بوضياف المسيلة
جامعة محمد بوضياف المسيلة

أ.د أبرادشة فريد
أ.د بن عمير جمال الدين
د. حريزي زكرياء

السنة الجامعية: 2022/2021

شكر وعرفان

نحمد الله ونشكره الذي أمدنا بالعزيمة و الإرادة لإتمام هذا العمل.

نتقدم بالشكر الجزيل إلى الوالدين الكريمين و إلى أسرتي العزيزة

كما نشكر الأستاذ "بن عمير جمال الدين" على نصائحه وتوجيهاته

وأشكر كل الأساتذة الذين كان لهم إسهام في مسيرتي الدراسية.

الإهداء

الحمد لله العظيم الكريم ، يفتح على من يشاء من عباده بالحق وهو الفتح

العظيم أما بعد

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين وإلى أفراد أسرتي

الأعزاء

وإلى جميع الطاقم التعليمي بقسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة المسيلة

وإلى كل الزملاء و الإخوة والأخوات من قريب أو من بعيد

خطة الدراسة

الفصل الأول : الإطار المعرفي لمفهوم اللامركزية الإدارية

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية

المطلب الثالث: تصنيف اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني: تطور الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية

المطلب الأول: التطور النظري

المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد المحلي

المبحث الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: العوامل الجغرافية والطبيعية

المطلب الثاني:العوامل التاريخية

المطلب الثالث: العوامل الإجتماعية والثقافية

المطلب الرابع: العوامل الإقتصادية

المطلب الخامس :العوامل السياسية

الفصل الثاني: نماذج تطبيق اللامركزية الإدارية

المبحث الأول: النموذج الإسباني في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول : اللامركزية ومبادئ النظام الجهوي في اسبانيا

المطلب الثاني: تنظيم منطقة الجماعات المستقلة وإدارتها في اسبانيا

المبحث الثاني: النموذج الفرنسي في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا

المطلب الثاني: دور رئيس البلدية في دول اللامركزية الإدارية (فرنسا)

المبحث الثالث: النموذج الجزائري في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول : نشأة وتطور اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: المستويات المحلية والمجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

مقدمة

أدت التغيرات المتسارعة في العالم في المجالات الاقتصادية، والسياسية، أو الإدارية، والمفاهيمية إلى ظهور قضايا جديدة مما أفرزته العولمة بشكلٍ يستعصي معه إيجاد الحلول، كالمشاكل الاجتماعية، والاقتصادية التي تتزايد باستمرار، بالإضافة إلى ظهور الفقر، مما يستدعي حلولاً أكثر فاعلية مما توفره المركزية الإدارية. وبالنظر إلى أنّ جوهر التنمية المحلية يعتمد على الوحدات الإدارية المختلفة، فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية، وما يسمّى باللامركزية الإدارية؛ لتحقيق التنمية المحلية، بحيث يتم إحداث تغييرات جوهرية على المستويات الثقافية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية بشكلٍ يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي، والرفاهية الاقتصادية للجميع.

إن التنمية المحلية تعتمد على مختلف الوحدات الإدارية في إطار التنمية الوطنية وما ساعده في ذلك هو تحول المفاهيم، حيث أصبح بعض الباحثين اليوم يعتقد أن مفهوم التنمية المحلية قد تجاوز اعتماده على النظام المركزي الإداري الذي كانت الدول تطبقه في الستينات والسبعينات من القرن الماضي ولم يعد بإمكانه الإستمرار في تطبيقه بصورة مطلقة، بعدما فشلت الكثير من الخطط والبرامج الوطنية التي اعتمدت هذا المنهج، رغم أنه مازال هناك من يعتقد بأن التنمية المحلية لا يمكن أن تحدث بمعزل عن هناك من يعتقد بأن التنمية المحلية لا يمكن أن تحدث بمعزل عن إسهامات النظام المركزي في تحقيقها. أن تبنى استراتيجية اللامركزية الإدارية ضرورة لازمة تزداد أهميتها بازدياد قدرتها على تحقيق متطلبات المواطنين على المستوى المحلي، ومنها بالذات ما يتعلق بالمواطنين المحليين في الدول الأوروبية، مادام أن الواقع الجديد يوضح بما لا يدع مجال للشك أن هناك تغييرات ملموسة على مفهوم نظام الإدارة المحلية المعتمدة خلال مراحل سابقة، حيث أنه لم يعد تنظيم إداري وطني أو إقليمي يعكس مفهوم المركزية الإدارية أو عدم التركيز الإداري الذي يتناوله القانون الإداري مثلما هو الحال بالنسبة لتسلسل الهرمي الإداري القائم آنذاك، وإنما امتد على وجه الخصوص إلى استراتيجيات إدارية محلية تعكس مفهوم اللامركزية الإدارية والقائمة على إدارة الأفراد أو المجتمعات المحلية ومتطلباتها من الدرجة الأولى والتي يتناولها فرع الإدارة المحلية المنبثقة من القانون الإداري.

ومن هنا على المواطنين توسيع نطاق مشاركتهم في عملية إدارة شؤونهم وتقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته لصالح المؤسسات اللامركزية ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية، وتعزيز المساءلة والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية، والإعتماد على الجماعات المحلية التي تمكن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة

وكتحصيل حاصل نحو اللامركزية التي أصبحت واسعة النطاق في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، فقد انعكست في استراتيجيات لنظم إدارية محلية و المتمثلة في سعي أغلب الدول التدخل لتنظيم العلاقة بين نظمها المركزية واللامركزية في شكل إصلاحات إدارية في ظل إفرزات العولمة

ومن الجدير بالذكر أنّ اللامركزية الإدارية من شأنها تحقيق مُتطلبات المُجتمعات، والأفراد، وهي تُعتبر وسيلة

تُعطي مساحات من الحرّية، والمقدرة على المنافسة، والتنظيم، علماً بأنّ اهتمامات علم الإدارة بدراسة التنظيم الإداري كانت قد أكّدت على أنّ للتنظيم الإداري صورتين رئيسيتين، هما: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وفيما يأتي تركيزٌ على اللامركزية الإدارية، من حيث: مفهومها، وتطبيقها.

أسباب إختيار دراسة هذا الموضوع:

إن تناول اللامركزية الإدارية وتجارب الدول المتقدمة في تثمين دور الجماعات الإقليمية أو المحلية في التجاوب مع السيرورة الدائمة لعملية التطور للنظم الإدارية الحديثة ، أصبحت اللامركزية الإدارية بمفهومها الحديث حسب اعتقادي تمثل الطرح الأقرب لمعرفة جانب هام من حقيقة مشاكل التحليل الصحيح لتقييم تنفيذ السياسات العامة داخل الدول وخاصة الدولة الجزائرية لما يترتب عليها من إيجابيات وسلبيات مخرجات هاته السياسات والدور الإداري المنوط بها ومن هنا جاء الإختيار لهذا الموضوع لمعرفة اللامركزية الإدارية ودورها في عملية إنجاح كل أنواع المخططات لتلبية رغبات الأفراد أينما كانوا داخل المجتمع الواحد .

أهمية الدراسة:

- تبيين الدور البارز الذي تلعبه الهيئات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والإقتصادية والإدارية
- تزايد اهتمام الباحثين وصانعي القرار باللامركزية الإدارية في ظل العولمة
- امكانية أخذ دروس من نتائج هذه الدراسة وتطبيقها في مناطق أخرى
- الاطلاع على مفاهيم جديدة حول اللامركزية الإدارية والتي تعزز قدرة الوحدات المحلية على مسايرة التقدم التكنولوجي، والقيم الإدارية المتمثلة في الشفافية و المساءلة.

الإشكالية:

معظم الدول تتخذ نظام إداري يتماشى مع منظومتها السياسية والاجتماعية والإقتصادية وقد يكون متميزا بعض الشيء لمراعاة كل دولة ظروفها في تطبيق اللامركزية الإدارية وهذا وفقا لما يحقق مصالحها الوطنية وفي هذا السياق يمكن حصر إشكالية الدراسة على النحو التالي: ما هي التجارب الدولية الرائدة في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية التي يمكن للجزائر الإستفادة منها ؟

وتتدرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات أهمها:

- هل تنعكس خصائص اللامركزية في أنماط الوظيفة المحلية؟
- ما طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية؟
- كيف كان تجاوب الهيئات المحلية مع مفهوم اللامركزية؟

فرضيات الدراسة:

- الهيئات المحلية وصلاحياتها مؤشر على السير الحسن للامركزية الإدارية.
- اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظائف الإدارية على الأقاليم المحلية.
- إن نجاح التنمية المحلية هو من النجاح تطبيق اللامركزية الإدارية .
- تحديد مظاهر الإستقلال الوظيفي بين مدى أهمية اللامركزية الإدارية.

منهجية البحث:

إن طبيعة موضوع والأهداف المحددة من خلاله ، تفرض على الباحث أن يستخدم مجموعة من المناهج والمقاربات وهذا لإحداث توازن في فصول الدراسة ومباحثها، وهذه المناهج والمقاربات هي:

- 1- **المنهج الوصفي:** وهذا يؤدي بنا إلى تباين الأطر النظرية والمفاهيمية للامركزية الإدارية ، كما يمكن من خلاله وصف القوانين المطبقة في كل من فرنسا واسبانيا والجزائر.
- 2- **المنهج المقارن:** لأن المقارنة هي جوهر البحث العلمي بالنسبة للعلوم الإجتماعية، أما بالنسبة لتطبيق للمنهج المقارن في دراستنا هو اللامركزية الإدارية التي تعتبر كعامل مشترك بين التجارب التي سارت في تطبيقها الدول المراد دراستها.
- أ- **المقترَب القانوني المؤسسي:** وهذا في شكل وظائف المؤسسات: كيف تبني المؤسسات ، مهمة المؤسسات، المنظومة القانونية التي تبني المؤسسات(الهيئات المحلية)
- ب- **المقاربة التشاركية:** تعني هنا انه يمكن للأفراد الإنتقال من منطقة الإستقبال والقبول إلى منطقة المشاركة في بناء القرار
- ت- **الإقتراب النسقي:** مساعدتنا في كيف يتعامل النظام مع هذه الظاهرة

خطة البحث:

الفصل الأول: اللامركزية الإدارية ،الإطار المعرفي لمفهوم اللامركزية الإدارية وفي هذا الفصل سيتم التركيز على المفاهيم الأساسية، حيث يتم مناقشة مفهوم اللامركزية ومقوماتها ، تصنيفها ، المبحث الثاني لمناقشة تطور الإطار

المفاهيمي للامركزية الإدارية مع طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد والعوامل المؤثرة فيها سواء

جغرافيا، سياسيا، إجتماعيا أو تاريخيا

الفصل الثاني : تطبيقات اللامركزية الإدارية ويتناول تحليل وصفي لنظم اللامركزية الإدارية في كل من اسبانيا ،
فرنسا والجزائر.

الفصل الأول

الإطار المعرفي لمفهوم اللامركزية الإدارية

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية

المطلب الثالث: تصنيف اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني: تطور الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية

المطلب الأول: التطور النظري

المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد المحلي

المبحث الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: العوامل الجغرافية والطبيعية

المطلب الثاني: العوامل التاريخية

المطلب الثالث: العوامل الاجتماعية والثقافية

المطلب الرابع: العوامل الاقتصادية

المطلب الخامس: العوامل السياسية

إن البحث والتعمق في معرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري تفرض على الباحث تسليط الضوء على المركزية الإدارية، لأن هذا الأسلوب سعت إليه الدول المتطورة و النامية وحتى المغاربية ضمنها، كخيار لتنظيم إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها، وهذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها ، وتطبيق القانون ، و القضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة.

وتعني المركزية " **تركيز السلطة في المركز**"، وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العاملين في العاصمة، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعى أن كفاءة وفعالية المؤسسات تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد، او رئيس منسق واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه ، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه ، أو إلغاؤها (القرارات) بغض النظر عن مشروعيتها¹.

وان الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات مركزية وفروعها المتمثلة في التالي: **رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء وممثلهم في الأقاليم وهم الولاية** . ويعود هذا التوحيد إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة ، وبناء هيكل النظام الإداري على أساس هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات المتناسقة – يعلو بعضها بعض- وتخضع للتدرج أو ما يعرف بالسلم الإداري². ومن هنا يمكن أ يوصف النظام المركزي بصفتين أساسيتين هما³ :

أولاً: التركيز وحصر الوظيفة الإدارية في السلطة المركزية، ويقصد من ذلك أن مرحلة اتخاذ القرار النهائي تكون في يد السلطات الإدارية المركزية (الرئيس، الوزير الأول، الولاية) دون سواها وفي جميع الشؤون الداخلية للإدارة، بما في ذلك الإختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات و تعيين الموظفين. وجدر الإشارة أن الأجهزة الإدارية المحلية قد منحت بعض السلطات التقريرية في ظل الدولة المتدخلة بعد الإتساع الجغرافي والزيادة الهامة لعدد السكان، لأنه من الناحية المنطقية لا يمكن حصر السلطة المركزية في يد شخص واحد، بل يقتضي الأمر منح بعض الموظفين- المرؤوسين- بعض الصلاحيات في اتخاذ القرارات من أجل تخفيف العبء على السلطة المركزية، ولكن لا يملكون حق التصرف الذاتي دون الرجوع إلى المركز بمجرد التفويض، وهو نوعان: **تفويض الإختصاص**، إذ يقوم صاحب الإختصاص بتفويض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الأعمال واتخاذ بعض القرارات وهو يخص الجانب السلطوي دون المسؤولية، أما تفويض التوقيع فإنه يحق للرئيس أن يفوض أحد مرؤوسيه للقيام بعمل معين ويتلخص أساسا في التوقيع، ويقوم أساسا على الثقة الشخصية بين الرئيس و المرؤوس.

1- موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1 (بيروت:مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،2005)، ص.13.

2- جمال الدين لعويبات، مبادئ الإدارة (الجزائر: دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع،2003)، ص. 153.

3- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1(عمان: دار الثقافة، 2002)، ص.145.

ثانياً: السلطة الرئاسية بأنها مفترضة، أي لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فالرئيس الإداري لا يحتاج إلى نصوص قانونية تعطيه الحق في ممارسة السلطة على المرؤوسين، فهي مقررة حكماً بمجرد أنه رئيس إداري، وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها شاملة، بمعنى أنها تشمل أشخاص و أعمال المرؤوسيه، بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين متعدد الدرجات، ويكون كل منهم رئيس ومرؤوساً في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية، ويرتبط الأدنى بالأعلى برابطة التبعية الإدارية، وهذا ما يحافظ على وحدة البناء الإداري للسلطة المركزية مهما تعددت هذه الدرجات أو الوظائف، ومهما تباعدت مراكز عمل هؤلاء الموظفين.

وتمتاز **السلطة الرئاسية** بأنها مفترضة، أي لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فالرئيس الإداري لا يحتاج إلى نصوص قانونية تعطيه الحق في ممارسة السلطة على مرؤوسيه، فهي مقررة حكماً بمجرد انه رئيس إداري، وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها شاملة، بمعنى أنها تشمل أشخاص وأعمال المرؤوسين.¹

وتجدر الإشارة، انه في ظل المركزية الإدارية لا بد من تحقق التسلسل الإداري حتى يكون هيكل النظام الإداري متماسك، في حين نسجل خروج الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن التدرج باعتبارها مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية، ومنه عدم الخضوع للسلطة الرئاسية، وان السلطة الرئاسية ليست امتيازاً ممنوحاً للرئيس الإداري، وإنما هي وظيفة أو إختصاص يجب عليه أن يمارس، ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس مسؤولية عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي².

تأخذ السلطة الرئاسية مظاهر عدة، إذ تمثل السلطة الرئاسية على الأشخاص أحد هذه المظاهر، حيث يملك الرئيس الإداري بمقتضى سلطته الرئاسية جملة من الإختصاصات على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية، ابتداء من تعيين المرؤوسين وتوزيعهم على الوحدات المحلية المختلفة، وتوزيع العمال والمهام فيما بينهم، فظهور المرؤوسين بمظهر غير لائق في العمل أو تصرفهم بشكل لا يتناسب مع وظيفتهم قد تجعلهم عرضة للتأديب من طرف الرئيس الإداري بمقتضى سلطته على الأشخاص المرؤوسين، وصولاً إلى إنهاء خدمات المرؤوسين³.

وأما **السلطة الرئاسية على الأعمال**، فإنها بمثابة رقابة الرئيس على أعمال المرؤوسين، وتتمثل في عدة نقاط:

- 1- يجوز للرئيس ويملك سلطة إصدار مجموعة من الأوامر والنواهي والتوجيهات والتعليمات شفويًا وكتابيًا من خلال إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة مثل المنشورات و الدوريات⁴.

سامي جمال الدين، قضاء الملازمة و السلطة التقديرية للإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1992)، ص.76.

1- السعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم و القيادة و الرقابة (الإسكندرية: دار الجامعية، 1999)، ص. 112.

2- خالد محمد الكيالي و آخرون، مدخل إلى الإدارة العامة، ط3 (دبي، الإمارات العربية المتحدة: المطبعة العصرية، 1987)، ص.83.

3- نفس المرجع، ص.39.

- 2- فالرئيس الإداري يملك الحق في إجازة و إقرار أعمال المرؤوس رفضها أو تعديلها أو سحبها، وفي هذا الشأن يحق للرئيس الإداري أن يتدخل ليعدل عملا أو تصرفا قام به أحد مرؤوسيه وكما يحق له، أن يسحب الأعمال والتصرفات الصادرة عن المرؤوس وسحب التصرف من تاريخ صدوره، بإلغاء أعمال مرؤوسيه التي تخل بقوانين الوظيفة العامة، ومن جانب آخر يمكن أن يجيز ويقر تصرفات وأعمال المرؤوسين ولا تنفذ إلا إذا أقرها صراحة إذا اشترط القانون ذلك لنفاذ التصرف، ويمكن إقرارها ضمنيا إذا لم يعارض الرئيس لمدة معينة ذلك التصرف حسب رأي الفقهاء، وهذه المسائل تعرف **بالرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس**.
- 3- تمثل **الرقابة السابقة أو سلطة التوجيه** أحد مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين، وتشير إلى أن الرئيس في أي مستوى إداري كان يملك حق توجيه مرؤوسيه أثناء العمل، ويصدر له أوامر وتعليمات تتعلق بكيفية ممارستهم لمهامهم في حدود الأنظمة والقوانين المعمول بها بما يتلاءم مع وجهة نظره للوحدة الإدارية التي تقوم عليها إدارته، في ذات الوقت الذي يخضعون فيه للقوانين و اللوائح والنظم العامة¹.

لقد تطور مصطلح المركزية – كمفهوم وممارسة- تبعا للظروف السياسية والإقتصادية التي مرت بها دول العالم ومن هنا فقد عرفت أدبيات الإدارة الحكومية شكلين من أشكال المركزية وهما:

أ- **التركيز الإداري (Concentration):** وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية الأقدم في الظهور، والتي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة، حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصورا بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع بالأقاليم البت أو الإنفراد باتخاذ القرارات فيه، ولو شاركت هذه الفروع في التحضير والتمهيد في اتخاذ القرارات من خلال ما تجريه من دراسات أو تحقيقات أو تنسيبات².

إن هذه الصورة لم تعد وجود في الوقت الحالي للعمل بها، لأن محدودية الأنشطة التي كانت تقوم بها الحكومة وأجهزتها التنفيذية، نظرا لكبر حجم التنظيمات الإدارية وتوسع نشاطها، وعلى العموم فإن هذه الصورة يطلق عليها **المركزية الإدارية المتشددة أو الوزارية**.

ب- **عدم التركيز الإداري (Deconcentration):** يعتبر عدم التركيز الإداري شكلا مخففا من أشكال المركزية، ويمكن تعريفه على أنه نقل بعض الصلاحيات و الإختصاصات من المركز إلى فروع

1- السعيد محمد المصري، التنظيم و الإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة (الإسكندرية:الدار الجامعية،1999)،ص.112.

2- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1(الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع،2010)، ص.26.

3- الشيخلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية (عمان: دار السيرة، 2001)، ص.33.

ت - الوزارات في الأقاليم المختلفة، وهي مثال على المركزية المخففة ولا يمكن اعتبارها من الإدارة المحلية.

إن عدم التركيز الإداري هو عملية تخفيف العبء عن كاهل موظفي العاصمة خصوصا بعد نمو النشاط الإداري للدولة، لكن مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين في الأقاليم لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية في الدولة

وتجدر الإشارة هنا، انه قد بدأت المركزية المعتدلة في إدارة الدولة الحديثة في أوروبا، وبالذات في فرنسا عندما تبنها نابليون كي يعيد تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة¹.

يبدو في هذا النظام أن تأثير الحكومة المركزية أقوى من تأثير السكان المحليين، كما أن الموظفين في الميدان لا يشعرون بالأمان و الأمن المطلوبين، وعلى هذا الأساس يرى هيجر (Heeger) أن نظام عدم التركيز الإداري هو عبارة عن طريقة تحاول الحكومة المركزية من خلالها زيادة قوتها وسيطرتها، إضافة إلى كونها أداة فعالة لكبح وتقييد الحريات².

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبمقتضى نظام اللامركزية يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام، وهي أن تكون أشخاص إدارية إقليمية كالمبليات أو أشخاص مرفقية أو مصلحة كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها. وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، وإن هذه الجهات الإدارية المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا انها تخضع لنوع من الرقابة و الإشراف من قبلها، وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية³.

وتجدر الإشارة، أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم أيضا على فكرة توزيع الاختصاصات وأن اتخاذ القرار يكون محليا، إلا أن لكل من عدم التركيز الإداري و اللامركزية الغدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية والعملية، إذ أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب القيادة والإدارة من غي أن يكون له أية أهمية ديمقراطية، ذلك أن هذا

1- Vivien Schmit, *Democratizing France : The Political And Administrative History Of Decentralization*, (Newyork : Combridge University Press, 2007),14.

2- Heeger C, *The Politiss Of Underdevelopment* (N.Y :Macmillan,1974),P33.

1- محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1 (عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2000)، ص.77.

الأسلوب في الإدارة يضع الإدارة كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها، بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية، حيث تدي إلى أن يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثلهم.

ولقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية، تبعا لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية و القانونية للدولة التي ينتمي إليها، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها ، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها ، تدعو إلى التعرف على بعض هذه التعاريف ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإدارية.

فيعرفها الباحث البريطاني مودي جرام (Modei Grame) بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين(سكان الوحدة المحلية)، وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة¹.

وبينما نجد عدد من الباحثين العرب قدم تعريف للامركزية، ويمكن ذكر من بين هذه التعاريف مايلي:

- تعني اللامركزية "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية مباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"². إن ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي ورقابة و إشراف الحكومة المركزية

- وكما تعرف بأنها: " أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية³.

ويمكن ان نقدم تعريفا إجرائيا للامركزية: "في كونها جزء من النظام العام للدولة تمنحه الحكومة المركزية شخصية معنوية، وقد اوجد تلبية احتياجات مجتمعه المحلي، ويتمثل في هيئة منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية"

وضمن الإطار المفاهيمي العام لمصطلح اللامركزية يمكن التمييز بين نوعين من أنواع اللامركزية ذات الصلة بنظم اللامركزية الإدارية وهي:

1- اللامركزية السياسية:

وهي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة-التشريعية والتنفيذية والقضائية- بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولايات أو غيرها من الوحدات السياسية، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الأسلوب يناسب الدول

1- عبد العزيز الشخلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية-دراسة مقارنة، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص12.

2- خالد الزغبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الثقافة، 1986)، ص25.

3- شاب تومة منصور، القانون الإداري، ط1 (العراق:جامعة بغداد، 1980)، ص87.

الكبيرة الحجم والتي تعددت فيها القوميات واللغات و الثقافات.

1- اللامركزية الإدارية: وتعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان. أو بعبارة أخرى، فإنها أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية

وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منها، في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه.

إن مشاركة المواطنين تبقى هي العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية، لأن فكرة وفلسفة النظام اللامركزي تنطلق أصلا من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية و الكفاءة الضرورية لإدارة الدول بشكل عام، ومن هذا المنطلق فإن اللامركزية الإدارية تختلف على اللامركزية السياسية، من حيث كونها تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية، ومن حيث إمكانية تطبيقها في الدول المركبة والدول البسيطة على حد سواء، في حين أن اللامركزية السياسية تعني بتوزيع الوظيفة السياسية¹.

اتفق فقهاء القانون أن اللامركزية الإدارية تستند على مجموعة من المقومات الأساسية تتعلق بنظام اللامركزية الإدارية ولا يمكن الإختلاف حولها.

المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية

يرتكز النظام اللامركزي الإداري على مجموعة من المقومات وتتمثل فيما يلي:

1- وجود مصالح ذاتية متميزة:

يعد اعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية، لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلا من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم².

إن تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة المحلية، وهي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات وأليم الدولة ويغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية، وتعرف بالمصالح الوطنية (كالدفاع الخارجي والأمن الداخلي)، إلا أن هناك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها من المناطق، ويطلق على هذه الحاجات أو المصالح،

1- الفرحان أمل والمعاني أيمن، إدارة المؤسسات العامة، (عمان: الجامعة الأردنية، 2001)، ص.31.

2- حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، (لبنان: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1983)، ص.12.

المصالح الذاتية تميزها لها عن المصالح الوطنية (كالمياه،الكهرباء، جمع النفايات،الطرق الداخلية ...)، إذن من الضروري توافر مصالح

محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليما معيناً لا يهم بالضرورة الدولة كلها، ولهذا من حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق المساواة و العدالة و السيطرة على زمام الأمور، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان أقاليم كي تقوم بإشباعها، لإعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات وشعورهم بأهميتها وضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية، وإن كانوا يعملون ضمن نطاق هذه الأقاليم ،ومن هنا كان لابد من البحث عن معيار يتم من خلاله تحديد المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح

الوطنية وفي هذا الصدد يطرح معياران هما:

المعيار الأول: تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر (ويعرف بالأسلوب الإنجليزي)

ويقصد ان يلجأ المشرع إلى تعداد وذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية (المحلية)

على سبيل الحصر، وضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية، وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة ضمن قائمة الإختصاصات المنصوص عليها في القانون ضمن قائمة مصالح وطنية، ويترتب عليه أن لايجوز للوحدات المحلية النظر واتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها بالتشريع 1 .

المعيار الثاني: تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقاً لقاعدة عامة (ويعرف بالأسلوب الفرنسي).

وهي أن يلجأ المشرع إلى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصاً محلياً ويترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية ذاتها مباشرة وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية 2.

كما ان في هذا الأسلوب يتولى المجلس المحلي مهمة تحديد الإختصاصات المحلية ، لكن لا تعتبر سلطته مطلقة بل تعد سلطة مقيدة بقيود معينة تحت إشراف ورقابة سلطات الوصاية الإدارية، فإن ما يؤخذ على هذا المعيار أنه يحتاج إلى عدة معايير تحدد ما يعتبر محلياً أو وطنياً، فالمعيار العام يبقه بحاجة إلى معايير تحدد أكثر وذلك على عكس العيار الإنجليزي الذي يتسم بالبساطة والوضوح ولا يترك مجالا للتنازع بين الهيئات المحلية والوطنية في أن واحد، وعلى هذا الأساس ، يرى بعض الفقهاء بأنه فعلا الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية يمثل خطأ رفيعاً جداً، كما ان فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية ، وفي تطور دائم مستمر من زمان غلى زمان ومن مكان إلى مكان ، الإختصاصات القومية في دولة ما قد تكون محلية في أخرى.

1- هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا،(عمان: دار الثقافة،2004)،ص.144.

2- الدستور الفرنسي الصادر عام 1958، لاسيما في مادته 34

3- حمدي القبيلات، القانون الإداري(عمان: دار وائل للنشر والتوزيع،2008)،ص.52.

2- استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، ومنها سلطة التقرير والبيث النهائي في بعض الأمور وغدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالإستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية لا يكف لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لا من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة و السلطة المركزية و استقلالها من النواحي الإدارية والمالية عن السلطات المركزية

أ- الإستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:

أن تتمتع الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة تعني أن تمنح الشخصية المعنوية لتؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية ، إذ أنه بموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، ولها أهلية وجوب وأهلية أداء تتسجم مع طبيعة هذه الهيئات ،بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وممثليها، وبعد الإستقلال الإداري إلى جانب الإستقلال المالي من نتائج الشخصية المعنوية 3

وحتى يكون الإستقلال الإداري فعليا ، لا بد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية ، وبالنظر إلى المجالس البلدية حتى تجسد متطلبات المجتمع المحلي الحديث من خلال قدرتها على تقديم خدمات متطورة إلى حد رضا سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس البلدي، فإن المشرع من الضروري أن يسعى من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية ، إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجلس البلدي يكون في مستوى تطلعات السكان المحليين¹، ومن الأساليب التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية انطلاقا من ظروفها المحلية نذكر ما يلي:

- أسلوب الإنتخاب

بموجب هذا الأسلوب يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي الممثل لوحدهم المحلية بأنفسهم، ويعتبر هذا الأسلوب الأصل في تشكيل المجالس البلدية ، ويعد هذا الأسلوب الكثرديمقراطية من غيره من الأساليب (سواء كان الإنتخاب مباشر او غير مباشر) وأكثر تعبيراً عن إرادة سكان الوحدة المحلية، غير أن مايعاب على هذا الأسلوب أنه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي 2

1- الطماوي سلمان ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، القاهرة دار الفكر العربي.1980.

2- خالد الزغبى،تشكيل المجلس المحلية و أثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة،ط3(عمان دار الثقافة،1993)،ص.64.

- أسلوب المزج بين الانتخاب والإختيار:

يسعى هذا الأسلوب إلى توفير الإستقلالية للمجلس وتوفير عنصر الكفاءة ، وذلك من خلال انتخاب عدد من المجلس البلدي بأسلوب مباشر من قبل السكان المحليين، ومن ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العدد المتبقى من أهل الخبرة والكفاءة، وفق أسس تنظيمية محددة، غير أن هذا الأسلوب كذلك قد يكون ناقصا إذا كان عدد أعضاء المجلس البلدي المنتخبون ينطلقون من ميولات شخصية وفئوية معينة، ويبقى الأمر يتعلق بطبيعة البت النهائي في القرارات.

- أسلوب التعيين:

وينطلق من محاولة تجنب الدولة والسكان المحليين الكلفة المادية الزائدة و التعقيدات، بدافع أن بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها لحسن انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية، نتيجة نقص الوعي السياسي والثقافي لدى هذه المجتمعات. وتقوم السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بمعرفتها، لتضمن الكفاءة الإدارية، غير أن هذا الأسلوب كذلك ما يعاب عليه أنه إذا يسعى لضمان الكفاءة الإدارية فإنه قد يكون بعيدا عن إرادة السكان المحليين ومعرفة أمورهم، مما يتسبب في فقدان الثقة بين الطرفين، لذا ينصح بمراعاة شروط خاصة في المرشحين قبل الدخول في الترشيح لضمان الكفاءة الإدارية كالمؤهلات العلمية على سبيل المثال

- أسلوب مختلط:

يسعى هذا الأسلوب إلى الجمع بين أسلوب الانتخاب و التعيين(تمثيل السكان المحليين في المجلس البلدي من خلال الانتخاب، وإدخال عنصر الكفاءة من الناحية الإدارية و الفنية) لضمان حسن تسيير أعمال المجلس البلدي

ورفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، فمن جهة إذا كان انتخاب الهيئات المسؤولة عن إدارة الأشخاص الإقليمية شرطا أساسيا لقيام اللامركزية الإدارية فإن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين، بل يمكن أن يكون من بينهما أعضاء معينون من قبل السلطات المركزية، ومن جهة أخرى كذلك، فإن وجود

الأعضاء المعينين يجب ألا يؤدي إلى إفراغ نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية من محتواه الحقيقي، ولهذا يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين، وليس العكس¹.

ب- الإستقلال المالي للهيئات اللامركزية

إذا كان الإستقلال الإداري ذو أهمية ، فإنه لا يمكن ان يكون بمعزل عن أهمية الإستقلال المالي، وإذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينقص من استقلالها ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابة مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب ماتراه مناسباً، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية ماليًا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها².

ويمكن أن يتجسد الاستقلال المالي في عدة نقاط نذكر منها ما يلي 3:

- ضرورة وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية تتميز عن موازنة الدولة العامة، وتتشكل من إيرادات ونفقات الهيئة اللامركزية، لأن ذلك يساعدها في اتخاذ قرارات ومباشرة أعمال تكون تفتتح بأهميتها وضرورتها، لا سيما في مجال التنمية المحلية ، ولو لم تنل موافقة السلطة المركزية، طالما تعمل وفق القوانين و الأنظمة المعمول بها، لكن هذا إذا استطاعت أن تحصل على فائض من إيراداتها، وهذا يبقى يتوقف على مدى قدرتها على تبصر الأمور المحلية بكل موضوعية وعلمية وعقلانية.
- إن وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية لا يكف للإستقلال المالي ، إذا كانت تمول هذه الموازنة من قبل السلطة المركزية، حينما تعاني من عجز في مواردها المالية لتغطية نفقاتها، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف تسيير الهيئة اللامركزية وجعلها تقع تحت رحمة السلطة المركزية ووفقاً لقناعاتها الخاصة.
- ضرورة وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية كالنظام النالي للبلديات ونظام الأشغال و اللوازم الخاصة بالبلديات.

وبناء على ما سبق ذكره، فإن فعالية الهيئات اللامركزية وقوتها تبقى تتوقف على جانب هام وهو وفرة المالية لديها، فمتى امتلكت هذه الهيئات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها الطموحة على المستوى المحلي بطرقها الخاصة والمشروعة تكون حينئذ قد استقلت بنفسها من رحمة السلطات المركزية الممولة وهو مصادرة سلطتها التقريرية، إذا فالإستقلال المالي يحق فيه القول أن يكون ركن من أركان اللامركزية الإقليمية، في الوقت الذي أصبح فيه الإستقلال الإداري وتشكيل مجالس إدارتها عن طريق الإنتخاب غير ذي جدوى بعدم وجود

الإستقلال المالي لديها.

سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد(القاهرة: دار الفكر العربي،1980)،ص.04.

1- حمدي القبيلات،"عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الإنتخاب و التعيين".(عمان: دار الثقافة،1993)،ص.13.

2- Vedel A (ed), delvolve :Droit Administratif,(Paris :P.V.F ,1984),P462.

وفي هذا السياق يتضح أن الإستقلال الإداري والمالي إلى جانب تحديد المصالح المحلية يبقى يتوقف على طبيعة الرقابة والوصاية الإدارية على الإدارة المحلية.

3 إشراف ورقابة السلطة المركزية:

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الإستقلال التام أمر غير قائم ، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالإنفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فصحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، لكنها احتفظت بحق الرقابة و الإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الإستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود الذي يرسمها القانون.

وتعني هذه الرقابة الخاصة : "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية و أعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة¹. و المقصود هنا بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الشأن في الوصاية المدنية ضمن القانون المدني وإنما هو العكس من ذلك حماية المصلحة التي تمثلها السلطة المركزية

2

وتبدو الوصاية من خلال ما تملكه السلطات المركزية من سلطات تمارسها إما على الهيئات الإدارية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشئت هذه الهيئات لتحقيقها، تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف³ وبالنظر إلى محاسن الوصاية الإدارية التي تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن دولة ، فإنه لا ينبغي أن تكون الرقابة من القوة و الشدة، بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث تنحرف هذه الهيئات من الخط المرسوم لها في سند إنشائها.

ولما اتفق الباحثون على أن الإشراف والرقابة يمثلان ركيزة من ركائز وجود نظام اللامركزية الإدارية ، فإن هناك مجموعة من الأهداف التي تستند إليها الحكومة المركزية في ممارسة رقابتها على الوحدات المحلية ومن

أهمها ما يلي:

- 1- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية:دراسة مقارنة(بيروت:المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع1996)،ص.28.
- 2- نواف كنعان، المرجع السابق، ص.16.
- 3- نفس المرجع، ص.41.

- تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية للدولة، باعتبار أن الوحدات المحلية نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب و بدرجة من الكفاءة و الفعالية، وذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.
- ضمان سير الخدمات المحلية وقيام الوحدات المحلية بتأديتها بكفاءة وفعالية، ووضع معيار التنوع ومستوى الخدمات المطلوبة وتقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية و الوحدات المحلية، بما يكفل لها اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.
- إحداث المجالس البلدية تبعا لتوافر شروط معينة يكون القانون قد حددها في الدولة، فقد ترغب أكثرية سكان بلدة في إحداث بلدية في بلتهم أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى يقدم فريق عنهم عريضة بذلك إلى الوالي الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير
- تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية حسب النصوص القانونية سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو المعنيين، وإذا شغل مركز عضو من أعضاء المجلس البلدي لأي سبب، يحق للوزير تعيين أحد الناخبين في المجلس عملا بأحكام القانون، وهو المرشح الذي نال أكثرية الأصوات ولم يحز على العضوية
- حل المجالس البلدية، إذا توفرت شروط معينة بمقتضى القانون، إذ يحق للسلطة المركزية صاحبة الوصاية حل هيئات اللامركزية ووقفها عن العمل بقرار من الجهة الوصية، مع بيان الأسباب الموجبة، إلا أنه يجب ان لا يفهم من ذلك أن قرار الحل هذا يمتد إلى سحب الشخصية المعنوية العامة من الهيئة اللامركزية، حيث أن ذلك لا يجوز إلا بنفس الأداة القانونية التي منحت بهذه الشخصية، ويعد حل الهيئة اللامركزية أو المجلس الذي يمثلها من أشد وسائل الرقابة على هذه الهيئات أخطرها على الإطلاق، لذلك يحاط هذا الإجراء ببعض الضمانات التي تحد من الإصراف في اللجوء إلى هذا الأسلوب، ومن هذه الضمانات مثلا الإلتزام بإجراء الإنتخابات خلال مدة محددة من تاريخ الحل، ناهيك أن بعض القوانين في بعض البلدان تطلب عرض قرار الحل على البرلمان.
- تمارس الهيئات المركزية صاحبة الوصاية رقابتها على الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها بأحد الطريقتين:

الأولى: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعضائها

تمتلك السلطة المركزية جهة الوصية حق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وذلك بموجب نصوص محددة، فنجد إدارة المؤسسات العامة (اللامركزية المصلحية والتي سيتم توضيحها لاحقا) يسند رئاسة مجلسها إلى أحد ممثلي الأجهزة المركزية، حيث أن أغلب قوانين المؤسسات العامة تقضي بإسناد رئاسة مجالس إدارة

نواف كنعان، المرجع السابق، ص.41.

هذه المؤسسات إلى الوزير الذي يرتبط نشاط المؤسسة العامة بوزارته، وكما تخول الإدارة المركزية (جهة الوصاية) تعيين كبار موظفي المؤسسة العامة كرئيس مجلس الإدارة العامة، ومدير عام المؤسسة و أعضاء مجلس إدارتها، وهذا ما تحدده بعض قوانين المؤسسات العامة في إطار كيفية تشكيل مجالس غدارات المؤسسات العامة، ومن جانب آخر تعطي (جهة الوصاية) السلطة المركزية حق تعيين بعض أشخاص الهيئات اللامركزية الإقليمية ، لأن الأصل أن يكون أعضاء هذه الهيئات منتخبين من قبل الهيئات نفسها مادامت تتمتع بالإستقلال الإداري في مواجهة السلطة المركزية

الثانية: الوصاية على أعمال الهيئات اللامركزية

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتمارس الوصاية الإدارية ذلك من خلا أسباب مختلفة كالتصريح أو الإذن، بحيث أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع اتخاذ قراراتها إلا بعد استأذان جهة الوصاية وأخذ رأيها تجاه الأمر موضوع القرار بالموافقة أو عدم الموافقة ، فالإذن أو التصريح هو إجراء سابق على اتخاذ القرار و البث النهائي، وبهذا يعد صورة للرقابة السابقة على الأعمال، فنجد عادة سبيل المثال أنه لا يمكن أن تمنح رخص للأجانب للإستثمار إلا بموجب اتفاقيات خاصة يوافق عليها مجلس الوزراء وفق القوانين و الأنظمة المعمول بها 1.

كما يعد التصديق إجراء لاحق على القيام بالعمل، إذ بموجبه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا رمعيناصادرا من جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، على أساس أن ه لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة، ونجد في معظم الدول العربية عندما تضع البلدية ميزانية سنوية لا يمكن أن تعمل بها إلا بعد إقرارها والتصديق عليها من قبل جهة الوصاية 2.

وكما تملك الإدارة المركزية الحق في إزالة آثار قرار صادر عن جهة اللامركزية لمخالفته القاعدة القانونية(أي عدم مشروعيته)، وتستطيع جهة الوصاية إرجاء تنفيذ قرار صادر عن جهة اللامركزية لمدة معينة، إلا أن تصرف الهيئات اللامركزية الخاضعة للرقابة وفق الإجرائيين السابقين يبقى سليما نافذا حتى يتقرر إلغاؤه، أي تصرفها يكون معلقا على شرط فاسخ لا واقف 3.

بالإضافة إلى كون استقلال الهيئات اللامركزية يفرض أن يكون لهذه الهيئات اختصاصات أصيلة تمارسها، إلا أنه يجوز للسلطة الوصاية التعقيب أعمال وتصرفات التي تمارس بها هذه الإختصاصات، وأبعد من ذلك فإن القانون يجيز وفي حالات استثنائية حلول الهيئات المركزية محل الهيئات اللامركزية والقيام بأعمالها إذ لم تقم بها بقصد أو لعجز أو للإهمال، وذلك لضمان استمرارية العمل وانتظامه وعدم إعاقة حركة الجهاز الإداري.

عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المرجع السابق، ص.311.

1- نفس المرجع، ص.267.

2- نفس المرجع، ص.304.

المطلب الثالث: تصنيف اللامركزية الإدارية.

لما أدركت الإدارة المركزية أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة أخذت تتوسع نحو الإدارة اللامركزية في نطاق العالم، لتأخذ اللامركزية الإدارية في الممارسة العملية صورتين هما: اللامركزية الإدارية الإقليمية و اللامركزية الإدارية المرفقية.

1- اللامركزية الإقليمية (Territorial Décentralisation):

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية تسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون و تحت رقابة خاصة من السلطة المركزية¹.

و بعبارة أخرى، فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إدارياً ومالياً تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات المحلية تتميز بتمتعها بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة ومختارة من قبل سكانها، كالمجالس البلدية².

يقصر اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي على رقعة جغرافية وتمثل حدوده الجغرافية، وعلى ذلك فالأصل أن اختصاصات الأشخاص المعنوية الإقليمية عامة، ولكن تمارس على مساحة محددة، لذا ما يميز شخص معنوي إقليمي عن الآخر هو الحدود الجغرافية فقط.

وتعرف اللامركزية الإقليمية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين³ كما تعرف بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي، ومن هنا يمارس الأشخاص اللامركزية الإقليمية اختصاصات عامة في منطقة جغرافية محددة تحت إشراف الإدارة المركزية في ظل مفهوم الوصاية الإدارية⁴.

تختلف نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى حسب اختلاف نظمها السياسية، فالإدارة المحلية في بريطانيا وهي أقدم دول العالم التي أخذت بها، تتميز باختلاف مستوياتها، بحيث قسمت إلى مقاطعات بالغة التحضر ومقاطعات عادية، وتقسيم الأولى إلى مراكز في حين تقسم الثانية إلى "أبرشيات"، بالإضافة إلى لندن التي تخضع لنظام خاص بها نظراً لأهميتها كعاصمة أما الإدارة المحلية في فرنسا بمقتضى قانون رقم 213 لسنة 1982 تعتبر الأقاليم والولايات والبلديات الوحدات الإدارية في الجهاز الإداري المحلي بفرنسا، فالإدارة المحلية في فرنسا تمتاز بوحدة بنائها القانوني، أي تخضع هيئاتها لقانون واحد، بالإضافة إلى شمولية وعمومية اختصاص هذه الهيئات، ومن هنا فإن النظام البريطاني يتميز على نظيره الفرنسي بتعدد قوانين الإدارة المحلية بتعدد وحداتها، وكذلك

أمل فرحان وأيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص.32..

1- نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها (عمان: ياسين الخدمات الطلابية، 2000)، ص.18.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.89.

3- مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1990)، ص.58.

يمتاز النظام البريطاني بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، في حين تمتاز بالعمومية والشمولية في النظام الفرنسي¹.

إن اتباع اللامركزية الإقليمية يحقق مجموعة من المزايا للدولة والمواطن على حد سواء، إذ أن هذا الأسلوب اللامركزي يؤدي إلى تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات، ومبادراته في التصرف وعدم الإتكال على الأجهزة المركزية²

وكما يربي المواطنون تربية سياسية، من حيث الإسهام في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها، ويدعم الإنسجام و التوافق بين السكان المحليين وممثلهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات و الصرعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته ، يراعي حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة و التخطيط للمشروعات وتنفيذها، وتوزيع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات الإدارية، ناهيك أنه يوفر فرص عمل جديدة في المناطق المحلية و الحد من الهجرة للمدينة مما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في دول العالم، ويخفف من أعباء التضخم الوظيفي³.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأسلوب اللامركزي يؤدي إلى تحقيق العدالة الضريبية كون منطقة الإيراد هي المعنية بالإنفاق مما يساعد على تحقيق التماسك بين السكان و الدولة من خلال الرضا العام ، دون أن نغفل أن اللامركزية الإدارية تؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاطها وتعدد ميادينها⁴

2- اللامركزية المرفقية (Utility Decentralization):

تعرف بأنها: مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم⁵.

وكما يمكن تعريفها بأنها "الوعاء الذي تمتزج فيه الحرية الاقتصادية والكفاية الإنتاجية مع المسؤولية العامة والرقابة الذاتية"⁶.

يبدو أن هذه الهيئات تتولى إدارة مصالح عامة مرفقية تمارس نشاطات إدارية محددة في ظل استقلال خاضع للوصاية الإدارية، ويعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين معينين لذلك ولذلك تسمى أحيانا اللامركزية الفنية (المرفقية والمصلحية)

1- نواف كنعان، المرجع السابق، ص.172.

2- محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2 (طرابلس: دار البلاد، 1984)، ص.94.

3- نفس المرجع.

4- نفس المرجع.

5- أمل الفرحان وأيمن المعاني، المرجع السابق، ص.30.

6- نائل النواملة، المرجع السابق، ص.19.

أو الإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة¹.

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

كما أن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي و الإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي، وتحده من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة والمؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية و الإستقلال ، وهذا كان نتيجة التطور الفكري الفلسفي الذي انعكس على مضمون النشاط الذي تمارسه الدولة ليتخذ مظاهر متعددة من خلال أساليب إدارية جديدة، ومن بينها فكرة المؤسسة العامة التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ بعض أوجه نشاطها².

وعلى هذا الأساس يتم اللجوء إلى اللامركزية المرفقية من أجل تحقيق مايلي³:

- الإبتعاد من الروتين و التعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة وما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز و بطء في الإستجابة للمستجدات و ظروف البيئة المحيطة.
 - استقطاب المهارات الفنية والكفاءات اللازمة لإنجاز العمل بشكل فاعل.
 - تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل.
 - حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحاً تدعم بها موازنتها.
 - الحد من الإحتكار والمبالغة في تحقيق الأرباح الذي تلجأ إليه بعض مؤسسات القطاع الخاص.
 - تمكين بعض المرافق الفنية من اختبار أساليب العمل في تلاؤمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة وأجهزتها المركزية.
- وتجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الفقهاء لا يعترفون إلا بصورة واحدة للامركزية الإدارية وهي اللامركزية الإقليمية، وأن موضوع الإدارة المحلية يندرج تحت مظلتها، وتنكر اعتبار اللامركزية المرفقية من صور اللامركزية الإدارية ، ولعل حجتهم في ذلك تقوم على أساس أن اختيار إدارة هدف الهيئات لم يكن بالإنخاب ولا تمثل مصالح سكان أقاليم إلى جانب السلطة المركزية في الدولة

1- عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المرجع السابق، ص.96.

2- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري (القاهرة: دار النهضة العربية، 1989)، ص.103.

3- أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات (عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2005)، ص.35.

المبحث الثاني: تطور الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية:

لقد أصبح التحول في مفهوم اللامركزية الإدارية ضرورة تفرضها المتغيرات المعاصرة التي يشهدها العالم، حيث انعكس هذا التحول في إعادة النظر في دور الدولة، بحيث اتسع هذا الدور ليشمل عدد من الفواعل داخل الدولة في عملية الحكم و الإدارة ، وقد حاولت العديد من الدول الدخول في مرحلة جديدة من التنظيم الإداري بتجديد أسلوب اللامركزية الإدارية طبقاً لتطور مفهوم اللامركزية الإدارية في السياق المعاصر.

المطلب الأول: التطور النظري.

لقد جاء الاهتمام باللامركزية الإدارية مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، وتشكل هذه الاهتمامات قدر هائل ت و الأبحاث التي سعت إلى التعرف على الأشكال المختلفة و الإستراتيجيات المتباينة لأساليب اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية، وتم استنباط العديد من النماذج و الأطر النظرية والمبادئ العامة في هذا السياق، بهدف التوصل إلى إطار تحليلي ومفاهيمي يمكن الإتفاق عليه.

يرى بعض الباحثين بأن اللامركزية تتخذ شكلين أساسيين: اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، وأن الأولى تشير إلى وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات المختلف للدولة بين أجهزة الحكم المركزية في العاصمة وبين حكومات الولايات¹.

وبعبارة أخرى، فإن الحكم المحلي هو أحد صور اللامركزية السياسية ويأخذ طابعا سياسيا ودستوريا أما الإدارة المحلية فهي إحدى صور اللامركزية الإدارية ولا علاقة لها من حيث المبدأ بتركيبية الدولة أو بتكوينها السياسي، ولا تعني بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية، ولا تقوم على وحدة الدولة السياسية

وفي هذا السياق يتضح بأن هناك فرقا واضحا بين مصطلح الإدارة المحلية و الحكم المحلي مما جعل النظامين غير مترادفين، لما ينصرف مفهوم الحكم المحلي إلى مظاهر الحكم التقليدية وهي التشريع والتنفيذ و القضاء وأن من المسلمات أن الغدارة المحلية لا شأن لها بالتشريع ولا بالقضاء ولكن عملها في مجال الوظيفة التنفيذية.

كما أن هناك اتفاق بين الكثير من الباحثين أن اللامركزية في السياق المعاصر تعني انتشار القوة بين المستويات المختلفة للحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، أو بعبارة أخرى تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات، الأفقية بين السلطات المحلية والمجتمع المحلي من جانب، والعلاقات الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة، وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم و الإدارة في الدولة من جانب آخر

1- علي الصاوي، "إشكاليات التنظيم المحلي في مصر"، في سلسلة قضايا إدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و

العلوم السياسية، العدد 03 (1999)، ص. 43.

1- أبعاد اللامركزية :

على ضوء التعريف المشار إليه أعلاه يمكن التمييز بين ثلاثة أبعاد تتخذها اللامركزية وهي:

أ- اللامركزية الإدارية:

يتم التعبير عنها أيضا بمصطلح الإختصاصات أو المسؤوليات الوظيفية، ويقصد بها تقسيم المسؤولية في تقديم الوظائف والإختصاصات و الأنشطة بين المستويات الحكومية المختلفة في العاصمة والتقسيمات المحلية، إذ أن في معظم الدول التي تتسم بقدر كبير من اللامركزية تتولى الحكومة المركزية إقامة مشروعات البنية الأساسية وتشغيلها وتنحصر أنشطة الأجهزة المحلية في القيام ببعض الخدمات البلدية وصيانة بعض المرافق المحلية، ومع التطور في هذا البعد، يتم توسيع نطاق مسؤوليات الأجهزة المحلية في مجال الخدمات البلدية الأساسية وفي ظل التوسع في استراتيجيات اللامركزية بشكل أكبر، تصبح الأجهزة المحلية مسؤولة عن تقديم معظم إن لم نقل كافة خدمات البنية الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها.

ب - اللامركزية المالية:

بمعنى حرية الوصول إلى الموارد واستخدامها ، وفي هذا الإطار تتباين الدول في مدى الأخذ بدرجة أو بأخرى من درجات اللامركزية المالية، حيث نجد في الدول التي تتسم بالطبيعة المركزية تتمتع الأجهزة المحلية بسلطات لغرض الضرائب، وإن كان ذلك يمنح لها القيام بتحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية وتحت رقابتها الكاملة

وأما في الدول التي تتجه بالأخذ بقدر ما من اللامركزية فتظل سلطات الأجهزة المحلية محدودة في الأمور المالية، غير أنه يتم الأخذ بنظم خاصة لتقاسم الموارد المشتركة بين الحكومة المركزية وبين الأجهزة المحلية، الأمر الذي يتيح لهذه الأخيرة الإستناد إلى أسس مستقرة نسبيا لتحديد مواردها المالية، وقد يسمح لها بفرض وتحصيل بعض الضرائب المحلية، إلا أن الحكومة المركزية تظل محتفظة بحقها في تحديد أنواع هذه الضرائب.

ج- اللامركزية السياسية:

وتعني تحويل سلطة صنع القرار إلى الوحدات المحلية، ممثلة في المجالس التي يتم انتخابها من قبل المواطنين المحليين، ويشير هذا البعد إلى درجة الإستقلال السياسي، وطبيعة نظام المساءلة، ففي الدول شديدة المركزية تتولى الحكومة المركزية اختبار الموظفين المحليين و الرقابة الكاملة على أنشطتهم واعتبارهم جزءا من جهاز الخدمة المدنية بالدولة من حيث التعيين ، الترقيّة والمرتبّات وغير ذلك من الأمور وبطبيعة الحال فإن الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية الممثلة في الوزارات و الأجهزة المركزية المختلفة

2- أساليب اللامركزية:

تتخذ اللامركزية ثلاثة أساليب يمكن استخدام أي منها في الوظائف المختلفة طبعاً لطبيعتها، وهذه الأساليب الثلاثة هي: 1-

1- عدم التركيز:

وبموجب هذا الأسلوب لا يتم تحويل السلطة إلى المستويات الأدنى، إذ يشير بعض الباحثين على أن هذا الأسلوب شكل من أشكال المركزية ولا يمكن اعتباره من أشكال اللامركزية، طالما يتضمن هيئات محلية مستقلة تكون مسؤولة قانوناً أمام الناخب المحلي، وإنما يتضمن فروع الحكومة المركزية في الأقاليم تستخدم من أجل تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة في ظل مفهوم الدولة المتداخلة، مع تكريس السلطة الرئاسية للإدارة المركزية والحفاظ على السلم الإداري التدريجي.

2- التفويض: ويشير إلى تحويل الحكومة المركزية في العاصمة لبعض مسؤولياتها عن صنع القرارات وتنفيذها

وإدارة المصالح العامة في منظمات شبه مستقلة، وذلك بتحويل تلك المنظمات القيام بوظائف محددة مع منحهم السلطات الضرورية في إطار السلطة الرئاسية للحكومة المركزية

3- النقل: ويقصد به التحويل الكامل بشكل قانوني لمسؤولية صنع القرار إلى الهيئات محلية لها شخصية قانونية

وتتمتع بقدر من الإستقلال تجاه الحكومة المركزية، والوضع الجيد لذلك هو أن تكون هذه الهيئات منتخبة، وإن لم يكن الإنتخاب شرطاً لازماً للإستقلال المحلي. وفي سياق محاولة الإقتراب من مفهوم اللامركزية وتحديد أنماطها، فإن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) صنف اللامركزية في ضوء مشروع الحكمانية اللامركزية إلى أربعة نماذج 2.

1- نمط اللامركزية المستقل: (autonomoustype): في هذا النمط من اللامركزية تتنازل الحكومة المركزية

عن بعض اختصاصاتها إلى وحدات محلية دنيا مثل الولاية والبلدية وغيرها من السلطات المحلية بأسلوب النقل، ويتميز نمط اللامركزية المستقل بما يلي:

- تتمتع الوحدات المحلية باستقلال وشخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولا تخضع لسيطرتها المباشرة.
- للوحدات المحلية حدود جغرافية واضحة ومميزة قانوناً، وتتم ممارسة السلطات و القيام بالوظائف العامة عليها
- للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديه ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.
- إن تنازل على بعض سلطاتها للوحدات المحلية يرافقه في ذات الوقت نظر المواطنين على أنها مؤسسات تقدم الخدمات اللازمة لإشباع حاجاتهم، وأن لهم القدرة على التأثير عليها كباقي الوحدات المركزية الأخرى.
- تربط الحكومة المركزية والوحدات المحلية علاقة تبادلية لغرض تبادل المنافع وتنسيق العلاقات بينهما.

1- علي الصاوي، المرجع السابق، ص، 45.

2- UNDP ;Decentralized Governance Programma :Strengthening Capacity Forpeople Centered Development

(U.S.A :UNDP, MDGD,NY,1997),P.128.

2- نمط اللامركزية شبع المستقل (Semi-autonomous): في هذا النمط من اللامركزية تتمتع الوحدات المحلية بشبه استقلال ، حيث يتم تفويض كثير من صلاحيات الحكومة المركزية للوحدات المحلية، من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد، بحيث تصل هذه الإختصاصات أو الصلاحيات إلى حد التنازل، كما هو في النمط الأول.

3- نمط اللامركزية التابع (Subordinate): يطلق على هذا النمط عدم التركيز الإداري، ويحوي على القليل من نقل الصلاحيات و السلطات واتخاذ قرارات محددة لوظائف إدارية ومالية، ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية، إذ يعتبره بعض الدارسين أنه أسلوب من أساليب الإدارة المركزية المنخفضة، ويتميز هذا النموذج بتبعية الوحدات الدنيا للحكومة المركزية، رغم تفويض هذه الوحدات بصلاحيات محددة في مجالات السياسات و الشؤون المالية و الإدارية، إلا أنه يعتمد على الموارد المالية وإراداته من المركز، ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الإستقلالية الممنوحة للوحدات الإدارية ومن أمثلة هذا النمط فروع الوزارات و الأقاليم في الدولة الواحدة .

4- نمط اللامركزية المنفصل (Divestment): يشير هذا النمط من اللامركزية إلى الوحدات الخارجة عن هيكل الحكومة الرسمي، والتي تكون إما غير حكومية أو وحدات قطاع خاص، وهذا النمط لا يفضل التعامل معه بتجرد وانفصال.

فالإنفصال يشير هنا إلى نقل التخطيطي والوظائف العامة للحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة، أو غير حكومية مثل غرف الصناعة والتجارة، و النقابات المهنية، و الأحزاب السياسية، والجمعيات المهنية... وغيرها، وينقل لتلك المؤسسات الحق في منح التصاريح والرخص ، والتنظيم و الإشراف على أعضائها للقيام ببعض الوظائف التي كان مسيطر عليها من قبل الحكومة، وفي حالات أخرى قد تحول الحكومات مسؤولية إنتاج السلع أو الخدمات للمؤسسات الخاصة من خلال مفهوم الخصخصة.

المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد المحلي

إن فهم نظام اللامركزية يتطلب التعرف على نظرة هذا النظام و الدوافع التي أدت تطبيقه أصلا، ومن ثم فإن نظرة وأهداف اللامركزية لا بد أن تستند إلى مجموعة من العوامل البيئية، بالنظر إلى اللامركزية على أنها تمثل نظاما فرعيًا من النظام السياسي و الإداري للدولة، والذي يعتبر بدوره نظاما فرعيًا للنظام الإجتماعي. وكما أن الأهداف تحدد أساليب تشكيل نظم اللامركزية وهياكل بنائها، لأن تشكيل النظام ما هو إلا وسيلة لتحقيق الأهداف التي تقتضي تطبيقه، وبمعرفة نظرة وأهداف اللامركزية والعوامل البيئية التي تؤثر فيها، هو الذي يفسر اختلاف تطبيقات النظم تبعًا لتباين أهدافها والعوامل البيئية التي تحيط بها، ومن هنا تأتي أهمية دراسة نظرة و أهداف اللامركزية وتحليل العوامل السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية التي تشكل بناؤها ومناهج عملها، وطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية فيها.

1- نظرة الحكم الراشد المحلي للامركزية:

إن دوافع تطبيق نظام اللامركزية هي التي تمثل التجسيد الحقيقي لنظرة اللامركزية، وإن النظرة الأساسية لتطبيق اللامركزية تكمن في رغبة الدولة المعاصرة في توثيق وتظافر الجهود الرسمية والشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تدعم الكفاءة والفعالية وتستجيب لاحتياجات المواطنين.1.

لقد برز اتجاه جديد في الإدارة الحكومية مثل **الحكماتية** ساهم في بلورة منظور اللامركزية، حيث جاء مصطلح الحكماتية في بداية التسعينات من القرن الماضي، يعبر عن أهمية وضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية التي تتميز بقطيعتها عن المواطنين وتقيدها بالعمليات الإدارية إلى الحالة الأكثر تفاعلا وتكاملا بين عناصر الدولة والتي من أهمها الوحدات المحلية.2.

شتير المعاجم الإنجليزية أن كلمة (Governance) مشتقة من كلمة (Govern) التي تعني التوجيه والإرشاد والسيطرة، ولعل البنك الدولي هو أول من استخدم هذا المصطلح في تقرير له حول أساليب الحكم والإدارة في إفريقيا جنوب الصحراء، ومنذ ذلك الحين شاع استخدام هذا المصطلح ولو بتسميات مختلفة كإدارة شؤون الدولة و المجتمع، الحكومة، الحكماتية، الحاكمية، إدارة الحكم... وغيرها من المصطلحات، رغم أن هذا المصطلح جاء ليعبر عن أسلوب الحكم.3.

وفي إطار المفهوم العام لأسلوب الحكم، تشير الدراسات المعاصرة حول اللامركزية إلى مفهوم أسلوب الحكم المحلي (Local Governance) حيث يعرفه LANDEL MILLS بأنه استخدم السلطة السياسية، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.4.

و أما Carlick فيقدم تعريفاً آخرًا لذات المفهوم، إذ يرى أنه "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية تكون من خلال مجموعة القواعد، كقواعد مشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي".5.

ومن خلال التعريفين يتضح بأنهما يربطان بين البعد السياسي متمثلاً في الإلتزام لتحقيق صالح المجتمع،

1- سلوى شعراوي، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007)، ص، 04.

2- حسن العلواني، "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، ص. 141.

3- World Bank, « Decentralization in Developing Countries », A Review of recut Experience, World Bank staff working papers N° 581, washington(1994) p,11.

4- Landel-Mills Governance and the External Factor (Washington :the world bank(1998),p,3.

5- Robert charlik, the concept of Governance and itd Implication for Aid's Assistance programme in Africa(Burlington :VT, Associates in Rural Development, 2001), P.4.

وبين البعد الإداري متمثلاً في الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون العامة المحلية.

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن (ICMA) الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكم المحلي الراشد وهي : نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملانمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون ، لا مركزية مالية ومواد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي، مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي، تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الإقتصاد المحلي¹.

ومن خلال ما سبق يتبين بأن أسلوب الحكم المحلي وسع من مفهوم نظام اللامركزية، ليشمل تشجيع فئات جديدة من رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني لدعم التحول نحو القطاع الخاص، على أساس إسناد سلطة السيطرة على الإنتاج وتوفير السلع والخدمات لأدنى وحدة قادرة على ذلك بواسطة الشراكة، بما يترتب عليه من تقليص لسلطة الحكومة المركزية بالمحليات.

وتشير معظم الكتابات إلى ستة عناصر على الأقل لا بد من توفرها لكي يتصف أسلوب الحكم المحلي بالرشادة، وهذه العناصر هي²:

1- المشاركة (Participation) :

ويقصد بها توفير السبل والأليات المناسبة لمساهمة الأفراد المحليين أو جماعات في عملية صنع القرارات، إما بطريق مباشر، أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم، وكماتعني المشاركة المزيد من الثقة وقبول القرارات من قبل المواطنين، نتيجة زيادة الخيارات المحلية.

2- المساءلة (Accountability) :

وتشير إلى ان صانع القرار في الأجهزة المحلية يخضع لمسائلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، وبعبارة أخرى، أن الأجهزة المحلية تخضع لما يعرف بالمساءلة المزدوجة وضرورة ملاءمتها، المساءلة تكون من الناخبين، المواطنين، منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص هذا من ناحية ومن ناحية أخرى من مستويات الحكم المختلفة التي تحددها الأطر القانونية والترتيبات التنظيمية لتستجيب لها الأجهزة ، لكن إذا هذا العنصر يسعى لتقريب الحكومة من الناس من خلال المساءلة والتقليل من الفساد، فإن ليس ما يؤكد إمبريقياً، لأن ليس كل مواطن على دراية بتصرفات الأجهزة المحلية حتى يتيح له فرصة الرقابة عليها ومساءلتها شعبياً، ولو في ظل المنافسة على الوظائف العامة بين الأجهزة والقطاعات المختلفة.

3- الشرعية (Legitimacy) :

وتشير إلى قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها لإي إطار قواعد، وعمليات، وإجراءات مقبولة، وتستند إلى حكم القانون والعدالة وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع من أجل الحفاظ على مستوى حياتهم، والسعي إلى مستوى أفضل.

4- الكفاءة والفعالية (Efficiency and Effectiveness) :

وتشير إلى البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي، وتعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعتبر عن أولوياتهم، ومع تحقيق نتائج أفضل، وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة، لكن ذلك يرتبط بوجود رؤية استراتيجية لدى القيادات المحلية تقوم على تحليل الظروف البيئية والاستفادة من الغرض والاستعداد لمواجهة التحديات

5- الشفافية (Transparency) :

تتم بواسطة بواسطة إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لكافة الأطراف في المجتمع المحلي، ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فاعلية الأجهزة المحلية، وكذلك تدعيم قدرة المواطن على المشاركة، وكما أن مساءلة الأجهزة المحلية يرتبط بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين، والإجراءات اتوننتائج الأعمال.

6- الاستجابة (Responsiveness):

وتشير إلى أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة كافة الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها لا سيما الفقراء، وترتبط الإستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوفر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي.

ويتم النظر إلى اللامركزي المحلي في إطار مفهوم أسلوب الحكم المحلي الراشد، كسلسلة من التفاعلات بين الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي، وذلك في إطار بيئة مركزية تتمثل في الأطر القانونية والسياسية العامة، ويلخص الشكل أدناه النظام اللامركزي المحلي من منظور أسلوب الحكم المحلي الراشد

إن كل الأدبيات التي تناولت اللامركزية والنظام المحلي تستند إلى واقع المجتمعات الغربية الصناعية القائمة على وجود مؤسسات والتي غالبا ما تكون في غاية الضعف في البلدان النامية، ناهيك عن الضعف في الممارسة الديمقراطية وعدم فعالية النظم الانتخابية، وصنع قراراتها لا تتسم بالشفافية، إضافة إلى خصوصياتها الثقافية المتميزة، ويمكن توضيح ذلك من خلال النموذج الأنجلوساكسوني والنموذج الأوروبي.

أ- النموذج الأنجلوساكسوني:

تعتبر المحليات في التقاليد الأنجلوساكسونية تجسيدا للديمقراطية ووظيفة مجتمعية وذات قيمة في ظل مساوئ ونقائص الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي بسبب عدم قربها من المراطن العادي فإذا استطاعت المحليات تجسيد الديمقراطية فعلا، فإنها تكون قد حققت الحرية والمساواة والكفاية، لكن شريطة أن تلعب الحكومة المحلية دورين من جانب الحرية، فهي من جانب اداة لمقاومة سلطة الحكومة المركزية ومقاومة تحكمها دون دراية بالظروف المحلية، ومن جانب آخر فهي أداة لغرس الشعور بالإستقلال ومقاومة اللامبالاة السياسية الديمقراطية كأسلوب حياة¹.

1- محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة: دراسة تحليلية مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1991)، ص05.

ب- النموذج الأوروبي:

إن المحليات في فرنسا بالذات تعتبر سوية لتحقيق اللاتقرا السياسي، إذ ان الوحدات المحلية والفكر السائد في فرنسا يصب في هذا الاتجاه، فالمحليات لم تحتل الصدارة في الفقه الفرنسي و إنما احتلت مشكلة السلطة في العاصمة اهتماما أكبر ، وظلت الدولة الموحدة هي المسيطرة، و الوحدات المحلية كان ينظر إليها على انها أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة بإعتبارها جزء من تنظيم المجتمع . ففي هذا السياق، فإن في تصور الفرنسيين حول توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية لا يتعد ضمان الأمن الداخلي الذي لم تستطع الحكومة المركزية وحدها فرضه بسبب البيروقراطية، ولهذا فإن دور المحليات يبقى تابعا للسلطة المركزية، وهذه الأخيرة هي التي تحدد وحدها خيار المحليات، وبعبارة أخرى فإن المحليات هي مجرد وسيلة لتقوية المركزية.

2- أهداف اللامركزية:

ان من نظرة النظام المحلي يتبين أن تطبيق أسلوب لا مركزي في دولة ما يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف، وهذه الأهداف قد تتباين من دولة لأخرى، وهذا التباين يجب أن يفهم من خلال سياق تطور إنشاء الدول والمتغيرات البيئية التي تؤثر على تنظيم وإدارة علاقات الغدارة المحلية مع الحكومة المركزية، ولكن مهما يكن من عيوب قد يراها البعض في نظام الإدارة المحلية، كالقول بأنها يمكن أن تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، وأن الهيئات المحلية يمكن أن تسعى إلى تحقيق مصالح أقاليمها على المصلحة العامة، وأن انتخابات المجالس المحلية قد تؤدي إلى صراعات قبلية وطائفية فإن لنظام الغدارة المحلية العديد من الأهداف والتي ينتج عنها العديد من الفوائد على الصعيد السياسي و الإداري و الإجتماعي و الإقتصادي¹.

أ- الأهداف السياسية:

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية من شأنه أن يساهم في إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية، لأن من مقوماته اعتماد مبدأ الانتخاب لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية و أنماط العمل السياسي الذي سيرافقه هذا المبدأ، ومن ثم ستحقق التعددية و يترسخ النهج الديمقراطي و فكرة حكم الشعب لنفسه بدءا بالصعيد المحلي (الديمقراطية الإدارية او المحلية)، لتكون المحصلة هي ممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني (الديمقراطية السياسية)².

يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح المتنافسة، وتعتبر المجالس المحلية من بين اهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها

1- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1997: الدولة في العالم متغير، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة: مؤسسة

الأهرام، 1998)، ص 120.

2- نفس المرجع

وفي ظل تراجع دور الدولة، وما ترتب عليه من سمات جديدة للحكومة ويمكن استعراض أهمها: أصبحت الحكومة مساندة، ودورها رقابي وتنسيقي وتمنح القطاعات الأخرى المزيد من الحرية العمل والمشاركة، حكومة يملكها المجتمع، وهذا يعني مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات من خلال هيئات محلية ومنظمات ومؤسسات المجتمع المدني لأنها أكثر التزاما وأكثر معرفة بمشكلاتها المحلية، حكومة تسعى لإرضاء المعاملين معها، حكومة لا مركزية فيمكن إدراك ضرورة وعدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية وضرورة تعدد الأطراف المشاركة في عملية صنع القرار في الإدارة الحكومية الجديدة، إذن فكلما كانت التعددية في صنع القرارات كلما أتيحت للوحدات المحلية نفوذ أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والأمن وغيرها¹.

إن تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال نظام الإدارة المحلية يحقق مجموعة من النتائج التي يمكن إجمالها على النحو التالي:

- 1- إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ستربي الناخبين وهم ينتخبون أعضاء مجالسهم المحلية تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية وانتخاب ممثلهم في البرلمان.
- 2- إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الإهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، وبالتالي فإن ممارستها على المستوى المحلي تتشابه مع ممارستها على المستوى القومي، كما ان تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد من احساسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية.
- 3- إشراك المواطنين من خلال تمكينهم من اختيار ممثلهم في المجالس المحلية في إدارة شؤون وحداتهم المحلية مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية، بمعنى أن الحكم المحلي يسمح بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن، ويمكنه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفاء، ومناقشة القضايا المهمة كالخطيط المحلي.
- 4- تقوية البناء السياسي للدولة وذلك من خلال توزيع الإختصاصات الإدارية، وعدم تركزها في العاصمة.
- 5- تساهم الديمقراطية المحلية في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين، ومن خلالها تحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية، ومن ثم عدم مصادرة حقوقهم².

ب- الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل لكفاءة الأداء وتقديم السلع والخدمات المحلية، لأنه يتأثر بأراء وانتقادات وتقييم السكان المحليين السكان المحليين، ويتطلب الإستجابة السريعة لحاجات المواطنين في المجتمعات المحلية ويمكن

سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، 2005)، ص.12.

1- سمير محمد عبد الوهاب، المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: دراسة لبرنامج شروق، في سلوى شعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007)، ص.270.

تلخيص الأهداف الإدارية لنظام الغدارة المحلية، فيما يلي:

- 1- تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقييم الخدمات المحلية، وأن تبني النظام اللامركزي يؤدي إلى تحقيق منفعة اقتصادية وكفاءة أكثر من تبني النظام المركزي، لأنه يجسد مبدأ التخصص وتقسيم العمل، وهو ما يميز الإدارة الحديثة في ظل العولمة، ويستطيع تزويد المواطنين بالكميات المطلوبة والمفضلة من السلع والخدمات تبعاً لرغباتهم
- 2- تعد المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه وإحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين.
- 3- تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين، وذلك من خلال تقليل المراسلات وضرورة أخذ مواقف السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة صغيرة أو كبيرة، وتأخير المعاملات وطوابير الانتظار وعدم احترام خصوصية المراجع
- 4- على خلاف الأمر في النظام المركزي الذي يستخدم في العادة أنماطاً وأساليب متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة، وقد يشكل هذا الأسلوب ضرراً بالنسبة للمرافق القومية، فإن الأخذ بالنظام اللامركزي يحقق تفادي تنميط الأداء على مستوى الدولة، لأنه يتسم بالمرونة والتنوع في استخدام أساليب الإدارة طبقاً لما يلائم حل المشكلات المحلية، وبالتالي يمكن لكل وحدة محلية إتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحاجات مواطنيها.
- 5- يساهم نظام اللامركزية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظراً لإلزام رجال الوحدة المحلية بالشؤون المحلية، مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية في العاصمة.

ج- الأهداف الإجتماعية:

يمثل نظام اللامركزية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الإجتماعية تتمثل:

- 1- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية وفق ما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم وميولاتهم، لأن بوجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية إجتماعية اتجاه المواطنين، لا سيما عدد من الأعضاء هم من الأهالي، لا بد أن ينعكس على زيادة المستوى الإقتصادي والإجتماعي لهم، والحد من تلوث البيئة والحصول على جميع الخدمات المحلية بسهولة.
- 2- يساهم نظام اللامركزية إذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة إلى درجة الوعي السياسي والثقافي في تحويل الولاء من ولاء الأسرة والعشيرة إلى ولاء للوطن والمصلحة العامة، بعدما يرتبط بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، والتي تعد خطوة أولى نحو تطوير المواطنة الحرة.

1- خالد الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها (القاهرة: مطبعة أطلس، 1984)، ص.66.

- 03- خلق شعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم، لمعرفةهم بأن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة
- 04- خلق شعور بوجود نوع من العدالة الإجتماعية، إذ يكون للمواطنين في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا و الخدمات
- 05- خلق نوع من التنافس بين سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شأنه أن ينعكس إيجابا على المصلحة العامة للدولة
- د- الأهداف الإقتصادية:**

تتمثل الأهداف الإقتصادية من خلال نظام الإدارة المحلية فيما يلي:

- 1- توفر مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها، مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية، وليست بالضرورة القيام بمهام الدولة التدخلية، لأن النتائج الإيجابية التي تحقق من الرفاهية الإقتصادية والإجتماعية المحلية ستدفع لا محال من زيادة التمويل المحلي بزيادة الدافعين له.
- 2- تأسيس مشروعات إقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، أخذاً بعين الاعتبار الإمكانات المادية والبشرية المتوفرة، وتشجيع الإستثمارات المحلية وإقامة شراكة مع الأجانب التي تناسب المنطقة المحلية.
- 3- تنشيط الإقتصاد على المستوى المحلي سيؤدي إلى تنشيط الإقتصاد على المستوى الوطني، لاسيما في ظل المنافسة بين الوحدات المحلية.

المبحث الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية

إن نظم اللامركزية الإدارية تتباين من دولة لأخرى، كما قد تتباين في إطار الدولة الواحدة من مرحلة لأخرى، ويرجع ذلك إلى أن النظام المحلي نظام فرعي للنظام الإجتماعي ككل، ومن ثم فإنه يتأثر بالعوامل السياسية والإجتماعية والتاريخية والثقافية التي يوجد فيها، وإن دراسة بيئة النظام اللامركزي المحلي أو ما يسمى "إيكولوجية الإدارة المحلية" يساعد على تحليل وفهم الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية أو عند مقارنة بين هذه الوحدات بعضها البعض سواء داخل الدولة الواحدة، أو بين دولة و أخرى وتتنمّل العوامل البيئية المؤثرة في نظم اللامركزية فيما يلي:1:

1- ربيع أنور، الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر(القاهرة: دار النهضة العربية، 1993)، ص.2.

المطلب الأول: العوامل الجغرافية والطبيعية:

تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الإدارة المحلية، وتحديد بنائها التنظيمي وتشكيلتها، وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها¹.

ف نجد المناطق المعزولة جغرافيا يؤثر النظام اللامركزي على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الإتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية وكما يتأثر نظام اللامركزية بمساحة الدولة، فالدولة ذات المساحة الشاسعة ومتزامية الأطراف تكون في حاجة ضرورية إلى وجود لامركزية قوية مثل الجزائر وعلى العكس من ذلك قد لا تكون هذه الحاجات في نفس الدرجة بالنسبة لدولة صغيرة الحجم مثل تونس .

وتؤثر تضاريس الدولة على النظام اللامركزي المطبق فيها لاسيما مايتعلق بتوزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، اذ يرى بعض الملاحظين بان النظام اللامركزي الذي يمكن تطبيقه في المناطق الصحراوية والجبلية يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول، لاختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم.

وعلى خلاف ذلك، فإن انبساط إقليم الدولة وخلوه من العوائق الطبيعية يسهل من تدخل الحكومة المركزية في شؤون الوحدات المحلية ومد رقابتها إليه².

وتؤكد بعض الدراسات الميدانية أن الموقع له أهمية في نجاح الوحدة المحلية في تحقيق التنمية، بالمقارنة بوحدة محلية أخرى لا تتمتع بنفس الموقع، فنجاح السلطة المحلية يرتبط بوظيفة الموقع، لأنه هو الذي يحدد الإمكانيات الاقتصادية والقاعدة الأساسية للدخل والإيرادات، فجميع الوحدات المحلية الناجحة إما هي في مناطق حضرية ذات حركة نسبية أو في مناطق ريفية تتمتع بإمكانيات طبيعية مهمة، ومع ذلك فإن الموقع ليس شرطا كافيا للنجاح، إن هناك وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات امكانيات عالية في دول عديدة، ولكنها ليست فعالة في تعبئة واستخدام الموارد³.

المطلب الثاني: العوامل التاريخية

تتمثل العوامل التاريخية التي تؤثر في نظام اللامركزية في: أسلوب نشأة الدولة، الإستعمار، وأسلوب نشأة النظام اللامركزية وتطوره، وبإختصار يكفي أن نشير إلى أنه في حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن نظام الإدارة المحلية هنا لا بد أن يعكس خصائص هذه الأقاليم، من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، ولكن نشير أيضا إلى أن الإستعمار يؤثر إلى حد كبير على النظام المحلي في الدول التي استعمرت

1- أحمد رشيد، الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية والنماذج التطبيقية(القاهرة: دار المعارف، 1981)، ص.20.

2- إكرام بدر الدين، دراسات في نظم الحكم: الديمقراطية في الدول النامية(القاهرة: دار الثقافة العربية، 1991)، ص.25.

3- ثامر محمد محارمة، "اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية أثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 2002)، ص.123.

المطلب الثالث: العوامل الإجتماعية والثقافية

تعتبر العوامل الإجتماعية والثقافية من بين العوامل الشديدة في النظام اللامركزي وتطبيقه، فتوزيع الكثافة السكانية غير المتجانسة على الأقاليم كتضخم المدن بالسكان يصعب من إدارتها وينعكس على الحضر والريف معا.1

فمن ناحية، يؤدي النمو الحضاري السريع إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، مما يصاحبه انتشار في الأفات الإجتماعية كالمخضرات والإيدز تهدد الأمن القومي ، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها.2.

وكذلك فإن تعدد الأصول الجنسية في نطاق الدولة يؤثر على الإدارة المحلية، ويتوقف ذلك التأثير كيفية معالجة هذه الظاهرة من طرف الدولة، فقد تمارس الدولة المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية حتى تقضي على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف وانصهارها في المجتمع بقوة السلطة حتى لا تصبح مراكز قوة تهدد وحدة الدولة ، فهو ما يعني إضعاف الإدارة المحلية.

ولكن إذا ترغبت الحكومة المركزية في انشاء وحدات محلية متجانسة إجتماعيا فإنها سوف تعمل على تقوية هذه الوحدات وزيادة درجة استقلالها واختصاصاتها وسلطتها

وعلى عكس ما سبق ذكره، فإذا كانت الدولة متجانسة، فإنه يكون من السهل تقسيم الدولة إلى وحدات محلية، وتطبيق نمط واحد من الوحدات وصلاحيات واختصاصات وتشكيل المجالس المحلية على مستوى الدولة .

المطلب الرابع: العوامل الإقتصادية

إن طبيعة النظام الإقتصادي الدولة ينعكس على النظام اللامركزية فيها، إذ أن في الفترة التي كانت الدولة تتدخل في الحياة الإقتصادية كان للوحدات المحلية دور يتمثل في إنتاج السلع وتقديم الخدمات للمواطنين في إطار عملية التنمية الوطنية، ولكن في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الإقتصادي حدث تحول في دور الدولة، ومن ثم دور الوحدات المحلية، حيث لم تعد الوحدات المحلية المسؤولة الوحيدة في تقديم الوحدات المحلية و الإنتاج، بل أصبح بمقدرتها إسناد بعض هذه النشاطات إلى القطاع الخاص من خلال التعاقد، ومع ذلك فإن الشيء الملاحظ في الدول التي تعتمد على قطاع النفط قد أثر على مواردها المحلية، حيث أنها تعتمد على التحويلات المركزية بدل استقلال مواردها المالية.

ومن جانب آخر، حتى تتصف الإدارة المحلية بصفة محلية تتوقف في المجال الإقتصادي على طبيعة الإقتصاد المحلي،

1- إكرام بدر الدين المرجع السابق، ص.32

2- رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، (تونس: مركز النشر الجامعي، 2002)، ص.7.

إذ في الواقع نجد أن النشاط الإقتصادي في المدنية يختلف عن القرية، كما يختلف بين المدن نفسها، فنجد مثل المدنية التجارية أو الصناعية، وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الثقافة السياسية للأفراد الذين ينقلون الإتجاهات و التوقعات الثقافية لمنهم إلى العملية السياسية، وكما تقوم ظروف وبنية الإقتصاد المحلي في تحديد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين المحليين.

المطلب الخامس: العوامل السياسية

إن القيم و المبادئ السياسية في الدولة تنعكس على تشكل نظامها اللامركزية لأن هذا الأخير يعتبر في المقام الأول للنظام السياسي، فهو يتأثر بالعوامل السياسية، إذ ليس من المنطق قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس ديمقراطية على المستوى المركزي.

إن في الدول الديمقراطية المجالس المحلية يتم تشكيلها بانتخاب المباشر، وتتمتع بصلاحيات و اختصاصات أكبر نسبياً مثيلاتها في الدول الديمقراطية التي لا تقبل بسهولة التنازل عن السلطة.

وبالنظر إلى واقع الدول النامية في ظل دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، فإن هذه الدول يتمتع رئيس الدولة و أعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية، رغم إقرارها بالفصل بين السلطات، ولهذا يكون تحصيل حاصل في هذه الدول أن يكون دور المجالس المحلية محدوداً في مواجهة الرؤساء التنفيذيين في أقاليمهم أو بلدياتهم.

إن عدم الإستقرار السياسي للدولة وبالذات عندما يتعلق الأمر بالسياسة العامة، يؤدي إلى إضعاف عملية بناء النظام المحلي، بينما إذا كان سير الوظيفة المحلية يتماشى مع الإستقرار السياسي للدولة، فإن ذلك يمنح الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والإختصاصات، طالما أن الحكومة المركزية لا تجد مبرر تتخوف منه من الإدارة المحلية.

ومما سبق، يتضح بأن النظام المحلي في أي دولة من الدول هو وليد من العوامل المختلفة والمتفاعلة فيما بينها ولهذا ومن الضروري بمكان إدراك هذه العوامل عند المقارنة بين نظام لا مركزي وآخر، أو عندما يتم البحث في مدى نجاح أو فشل الوحدات المحلية في داخل النظام المحلي الواحد.

الفصل الثاني

نماذج عن تطبيق اللامركزية الإدارية

المبحث الأول: النموذج الإسباني في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول اللامركزية ومبادئ النظام الجهوي في اسبانيا

المطلب الثاني: تنظيم منطقة الجماعات المستقلة وإدارتها في اسبانيا.

المبحث الثاني: النموذج الفرنسي في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا

المطلب الثاني: دور رئيس البلدية في دول اللامركزية الإدارية (فرنسا)

المبحث الثالث : النموذج الجزائري في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول : نشأة وتطور اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: المستويات المحلية والمجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون .

الفصل الثاني: نماذج تطبيق اللامركزية الإدارية

أضحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي إحدى أهم الأسس والدعامات التي تتميز بها الأنظمة المعاصرة ومكونا رئيسيا لها، علما أن كل بلد ينفرد بتنظيمه الجهوي الخاص تبعا لظروفه وخصوصياته. وتكمن قوة التجارب المقارنة في كون هذه الدول قد جعلت من الجهوية آلية تديرية وعقلانية حديثة ضمن فلسفة تنموية واجتماعية واقتصادية وسياسية محددة، واضحة الأهداف والمقاصد.

المبحث الأول: النموذج الإسباني في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

وفي هذا السياق تكتسي التجربة الاسبانية أهمية بالغة باعتبارها تشكل نموذجا للدولة الموحدة التي ارتقت فيها "المجموعات المستقلة" إلى ممارسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الهامة ذات الطابع الدستوري المتميز بالمرونة والبساطة تشمل اختصاصات عادية بالإضافة إلى ترسانة من القوانين المنظمة والتي تراعي الخصوصيات الجهوية وتعزز مبدأ سيادة الأمة الاسبانية كمبدأ دستوري محسوم فيه، مما جعل الجهوية في هذه التجربة الاسبانية تعد وسيلة لتحديث الدولة دون تجزئة سيادتها بشكل يدعم ويحافظ على وحدة وتماسك الدولة، إذ بفضل تبني سياسة الجهوية استطاعت اسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية والمحافظة على وحدة الدولة والحرص على الاندماج الاجتماعي والتماسك المجتمعي¹

المطلب الأول اللامركزية ومبادئ النظام الجهوي في اسبانيا

إن تركيبة المجتمع الاسباني القائمة على التعدد والتنوع الثقافي والاثني والتاريخي بالإضافة إلى موقعها الجغرافي، شكلت إحدى المنطلقات الاجتماعية والسياسية لإقرار نظام المجموعات المستقلة في اسبانيا². غير أن هذا النظام الجهوي المتطور الذي تتمتع فيه المجموعات المستقلة بالسلطات الثلاث "التشريعية والتنفيذية والقضائية"، قد اشترط فيه احترام مجموعة من المبادئ الدستورية الضامنة لمكانة الدولة الأم كحدود دستورية تجسد وحدة الأمة الاسبانية.

1- المصطفى بلقزبور، تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا "المجموعات المستقلة"، (منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11 و12، سنة 2011).

2- نفس المرجع ص 179.

قد يكون من المفيد جدا لمن لا يعرف الكثير عن ماضي اسبانيا، بعيده وقريبه من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية حتى يفهم الأحداث ويقوم المواقف والتصرفات أن يقرأ بعضا من جوانبه التي تشكل سببا لدفع النخبة السياسية في الربع الأخير من القرن الماضي إلى إقرار النظام الجهوي القائم على حدود ومبادئ¹. وهو ما سنحاول توضيحه في الفقرتين الموالتين.

الفقرة الأولى: تطور اللامركزية في اسبانيا

لقد ظهر مفهوم الجهوية في إطار المجتمعات الغربية، وما عرفته في تاريخها الحديث والمعاصر، وقد كان من بين أهم ما أفرزته هذه التحولات: تأسيس "دولة وطنية" *état national* كانت بمثابة تنويع تاريخي للمشروع أو المد البورجوازي، الذي قادته البورجوازية الغربية بكل فصائله، والذي كان بمثابة البديل الاجتماعي والسياسي والفكري للنظام الإقطاعي المتداعي.

ومن الطبيعي أن تعتمد الدولة الوطنية في بداية ظهورها على السلطة المركزية لبلورة مشروع مجتمعي متكامل من حيث الأهداف والمقاصد والتوجهات الفكرية والسياسية، وقد فرض ذلك الحفظ على وحدة الدولة الوطنية في الغرب مع الاهتمام بالمسألة الديمقراطية.

ومع تسارع وثيرة التحول والتغيير الاجتماعيين، وما كان لذلك من انعكاسات على كافة الأصعدة، برزت مجموعة من القضايا والمشكلات والحاجات الجديدة في الغرب طرحت الجهوية كاختيار تدييري للمجتمع².

بعد سقوط نظام فرانكو سنة 1975 انتقلت اسبانيا من دولة مركزية إلى دولة لامركزية ديمقراطية، نظمها دستور 1978 والذي سمح باستقلال الشأن المحلي عن تحكم الحكم المركزي، وتم إرساء نظام الحكم الذاتي في مقاطعات اسبانيا، وإنشاء المؤسسات الجهوية كالحكومات المحلية، والبرلمان الخاص، ومستشاريات تعد بمثابة وزارات. وتم الفصل بين اختصاصات الحكومة المركزية والحكومة الجهوية. وتنازلت الحكومة المركزية عن صلاحيات واسعة في جميع الميادين لفائدة الحكومات الجهوية. وعلاوة على ذلك، تم الاعتراف باللغات المحلية من خلال دستورها ك لغات رسمية، وتم إحداث منصب محامي الشعب يدافع عن رغبات شرائح المجتمع الاسباني، وهو منصب فريد من نوعه في العالم. ورأى كارلوس كامبوثانو أن الدولة الوطنية لم تعد قادرة على حماية مواطنيها، وان ما طرح في كاتالونيا وبلاد

1- احمد السوداني، النظام الجهوي الاسباني، المجلة المغربية للأئظمة القانونية والسياسي، عدد خاص، يونيو 2005، ص104.

2- إسماعيل أندو، تحت اشراف د. سعيد جفري، رسالة لنيل دبلوم الماستر، (دراسة مقارنة في السياسات الجهوية، مشروع التجربة المغربية نموذجا، السنة

الجامعية 2009-2010)، ص295.

الباسك لم يكن يتوخى الاقتراب من المواطنين، بقدر ما توخى الاعتراف بالطابع الوطني لهاتين الجهتين، كما سجل ما انتهت إليه تجربة الاطونوميات في اسبانيا من مردودية على مستوى التنمية، مستدلا بما تحقق في جهة الأندلس. ثم أشار من جهة أخرى إلى أن اسبانيا ينبغي أن تعزز هذه المسيرة¹.

الفقرة الثانية: أسباب إقرار اللامركزية في اسبانيا

إن إرادة المشرع الدستوري الاسباني واضحة تماما في إقرار عدم التركيز في الاختصاصات والصلاحيات و الوظائف الإدارية وتحويلها إلى المحيط وخاصة المادة 103 منه جاءت لتقوي وتخلق هيئات إقليمية ذات أهلية في التنظيم الإداري، أو ذات الأهلية في ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية في مجموعة من المجالات (الاستقلال الذاتي في معنى محدد) وإحداث الهيئات المختلفة التي تتشكل منها: "الدولة الجهاز" من خلال الاعتراف لها بالشخصية القانونية وإقرار عدد من المراكز المضمونة دستوريا للجماعات المستقلة ومنحها أهلية إنتاج القواعد القانونية و الوظائف الإدارية الذي تدرج في النظام الثانوي الإقليمي والوطني للدولة الاسبانية².

إن المتأمل في نظام "المجموعات المستقلة" الذي أقرته اسبانيا منذ دستور 1978 لا شك يدرك أن هذا التنظيم قد تحكمت فيه مجموعة من الدواعي والأسباب الموضوعية والتي تعتبر مرجعيات أساسية لهذا التنظيم تتماشى مع خصوصية المجتمع الاسباني، ومنها:

1. أسباب تاريخية:

وتتمثل في مساهمة الممالك التي أعطت لإسبانيا الثقل التاريخي الكافي للانتقال من دولة "فرانكو" المركزية المحنكرة للسلطات إلى دولة غير مركزية قائمة على تعدد الجهات بالقدر الذي يحافظ على الخصوصية المحلية ويساهم في ضمان مبدأ وحدة المجتمع الاسباني³.

2. الموقع الجغرافي:

إن موقع اسبانيا الجغرافي أغرى كثيرا من الأجناس إلى الهجرة المتواصلة إليها منذ القديم، حيث يشكل جسرا ممتدا ما بين أوروبا وإفريقيا، وهي صورة "باخرة عائمة في المحيط الأطلسي غربا والبحر الأبيض المتوسط شرقا وجنوبا، فاتحة بابها

البحري الشمالي على الجزر البريطانية وعلى البحار الشمالية، وهذا الموقع يمتاز بمناخ معتدل وطبيعة خلابة و ثروات منجمية وزراعية فتحت شهية النازحين وهدف الغازين، تحول بحكم الظروف والأحداث مع مرور الأيام إلى ملتقى

1- إسماعيل أندور، مرجع سابق، ص312.

2- احمد السوداني، مرجع سابق، ص103.

3- المصطفى بلقزبور، مرجع سابق، ص179.

حضاري ومجمع أجناس وشعوب ولغات.

المطلب الثاني: تنظيم منطقة الجماعات المستقلة وإدارتها في إسبانيا.

وقد عانت إسبانيا من هذا الواقع ولا تزال على مستوى التنظيم السياسي وبسط حكم وسلطة الدولة من جهة، وعلى الجانب تكتسي التجربة الإسبانية أهمية بالغة باعتبارها تشكل نموذجا للدولة الموحدة التي ارتقت فيها "المجموعات المستقلة المحلية" إلى ممارسة مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات العامة ذات الطابع الدستوري المتميز بالمرونة والبساطة تشمل اختصاصات عادية وأخرى فوق عادية بالإضافة إلى ترسانة من القوانين المنظمة والتي تراعي خصوصيات الجهوية وتعزز مبدأ سيادة الأمة الإسبانية كمبدأ دستوري محسوم فيه، مما جعل الجهوية في هذه التجربة الإسبانية وسيلة لتحديد الدولة دون تجزئة سيادتها بشكل يدعم ويحافظ على وحدة وتماسك الدولة، إذ لفضل تبني سياسة الجهوية، واستطاعت إسبانيا أن تحتوي النزاعات الانفصالية والمحافظة على وحدة الدولة والحرص على الاندماج الاجتماعي والتماسك المجتمعي.

وعليه فقد جاء الدستور الإسباني الحالي بتنظيم ترابي فريد ومتميز لا هو بالمركزي الصرف ولا هو باللامركزية الفدرالية كالتجربة الألمانية مثلا بكون المشرعين حاولوا مراعات الخصوصية التي تميز الدولة الإسبانية بتصور يأتي أكثر اقترابا وتناغما مع هذه الخصوصيات التي يمكن إيجازها فيما يلي:

خصوصية يمكن رسمها بسمه دغمائية ذات أصل عقائدي وتاريخي تتجلى في مسألة الوحدة الإسبانية هذه الوحدة التي كان النظام الفرنسي يهيم بها ويقدها لكونها كانت بالنسبة له ضمانا لقوة وعزة الدولة الإسبانية، وهو ما يفسر الشعارات التي رفعها النظام ومواقفه الحاسمة والقاسية من الانفصال ودعائه، فلقد كان مشكل الانفصال مطروحا في الفترات السابقة إلا أنه أصبح مطروحا بحددة في الفترة الفرنكوية بسبب تداعيات الحرب الأهلية. وهذا ما جعل المؤسسين يراعون هذه الحقيقة وربما اقتناعا من منهم بجوهر المبدأ وضرورته.

الخصوصية الثانية وتتجلى حقيقة في أرض الواقع وفي الخصوصيات التي تميز شبه الجزيرة الإيبيرية. فعبر التاريخ وخصوصا الفترة التي تميز بها الوجود العربي المتشكل من عدة إمارات لم يكن هناك من قاسم مشترك يجمع بينهم سوى الدين وفي بعض الحالات العامل الجغرافي.

1- نعيمة شهبون والزعيم بنون تحت إشراف ذ. محمد خمريش، الجهوية الموسعة بين التشريعين المغربي والمقارن، بحث لنيل الإجازة في القانون العام 2016/2015، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، ص 39.

الاقتصادي والقضايا المتضاربة في ميدان التقدم والنمو من جهة أخرى أضف ما تطرحه حالياً بعض الجهات من مشاكل على الصعيد الأمني بسبب تبني بعض المنظمات المتواجدة بها للسلوك الإرهابي كوسيلة للمطالبة وهذا بالرغم من أن التنوع والاختلاف الجهوي من شأنه أن يغني الحضارة وينميها.

وعلى صعيد مختلف المناطق سواء صغرت أو كبرت على مستوى التراب الوطني الإسباني رصيد بشري واقتصادي متنوع يجمع في خصوصياته بين مختلف الحضارات والثقافات والأدب والفن وبعض مناحي المأكل والملبس إلى غير ذلك. تميزت بخصوصيات أهلها للحصول على الاستقلال الذاتي والتي بلغ عددها سبعة عشر منطقة استوفت الشروط التي يتطلبها القانون وبذلك حصلت على وضعية الحكم المحلي الذاتي وذلك بغض النظر عن حجمها ومؤهلاتها الاقتصادية، هذا ويعتبر قيام مناطق الاستقلال الذاتي بإسبانيا حقا دستوريا والمبدأ العام والأساسي في تأسيس هذا الحق نجده داخل الفصل الثامن، هذا إذ يتضمن الفصل التمهيدي للدستور وفي المادة الثانية حيث يعترف المشرع ويضمن الحق في الاستقلال الذاتي بالنسبة للقوميات والجهات التي تتكون منها الدولة الإسبانية مع السهر على رعاية التضامن للقوميات والمساندة فيما بينها، وذلك رعد أن أكد بصورة واضحة لا تقبل أي لبس على وحدة الأمة الإسبانية التي لا تقبل أي تجزئة لوطن يشترك فيه كل الإسبان، وهذا من بين المبادئ الأساسية والرئيسية التي يقوم عليها الدستور 1.

وبهذا التقديم المقتضب ستحاول تقسيم هذا المطلب إلى فقرتين، الفقرة الأولى سنتناول فيها تنظيم صلاحيات الجماعات المستقلة بإسبانيا، ثم الاختصاصات الإدارية والمالية للجماعات المستقلة في الفقرة الثانية.

* التنظيم السياسي للجماعات المستقلة.

يشهد مسلسل اللامركزية في إسبانيا الذي انطلق مع إقرار دستور 1978 تطورا يصب في مصلحة مناطق الحكم الذاتي. وتتجلى اللامركزية التي تتمتع بها الجهات المستقلة في الوضعية المزدوجة الممنوحة لها ككيانات سياسية وإدارية، وتترسخ أكثر بشكل يجعلها قادرة على إنشاء مؤسساتها الخاصة للحكم الذاتي وتنظيم إدارتها العمومية. كباقي الدساتير المعاصرة. إن اللامركزية السياسية تشتمل على قيمة إضافية تتمثل في التمتع بالسلطة التشريعية، مما يقتضي من المنظور الذي يهمننا في هذه الدراسة. منح الجهات وظائف استحضرتها كل الأنظمة الخاصة بالحكم الذاتي 2.

وفي هذا الإطار يندرج الطرح العام للتنظيم السياسي لمناطق الحكم الذاتي الذي يتضمن المبدأ الدستوري ببحكم الذاتي للاستقلالية كأساس للتنظيم الإداري، ثم مبدأ التجانس وحرية التنظيم في الأنظمة الخاصة للجهات المستقلة.

1- محمد زين الدين الحسيني. التجربة الدستورية الإسبانية الجديدة (محاولة تقييم). بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام. جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. الرباط. عام 1990/1991، ص 196/195. بتصرف.

2- ماريا وخينياطخيروليلو، تنظيم منطقة الحكم الذاتي وإدارتها: نظام متجانس من التنظيم الذاتي، القسم الأول: اللامركزية في إسبانيا. دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا. منسق المشروع: حميد أبو لاس. جامعة عبد الملك السعدي (المغرب) ص 70

المبحث الثاني: النموذج الفرنسي في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا

تعود نشأة اللامركزية الإدارية لنظام الإدارة المحلية في فرنسا إلى ما قبل الثورة الفرنسية 1789، حيث كان هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية وجباية بعض الضرائب وفض النزاعات، وأعضائها ينتخبون مباشرة من الشعب، وعليه فسلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية كانت مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملك، ولقد حلت هذه البرلمانات بمجرد ممارستها للسيطرة الرجعية، ويمكن تلخيص أهم تحولات هذه المرحلة في:1.

- الإدارة القضائية: Administration juge: تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات، صدر قانون 16-24 أوت 1790، الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات)، وإنشاء ما يسمى بالإدارة القضائية أو الوزير القاضي، ومهمته استقبال شكاوي المواطنين.
- انشاء مجلس الدولة الفرنسية: وذلك بتاريخ 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت، وهنا وُضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي، وتم إنشاء مجالس الأقاليم (les conseils de préfectures)، يقوم بفحص المنازعات.
- مرحلة القضاء المفوض: Justice délégué صدر في 24 ماي 1872 قانون يمنح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البث نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى، وتوالت إصدارات المراسيم بسبب تراكم العديد من العقبات أمام مجلس الدولة لإصلاح القضاء الإداري.

أما من ناحية التأطير القانوني للامركزية الفرنسية، نص دستور 1958 الذي نص على أنّ الجهورية في الجمهورية الفرنسية تتكون من الجماعات المحلية والأقاليم بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحار، وأشار علاوة على القواعد المتعلقة بالعلاقات بين السلطات العامة المختلفة، ونجد تلك القواعد المتعلقة بالمنظمات الدستورية للجمهورية، وهذه تتعلق بالهيكل الإداري والمحلي للدولة، فجاء في المادة الأولى: "فرنسا جمهورية غير قابلة للتجزئة، مع الاعتراف بوجود الجماعات المحلية"، وهذا موجود في المواد: (72)، (73)، (74)، (75)2.

وتنص المادة (74) صراحة في دستور 4 أكتوبر 1958 على أنّ: "الجماعات المحلية للجمهورية الفرنسية هي: البلديات

1- مجلة الكوفة للعلوم السياسية والقانونية، حاتم فارس عبد الرحيم، اللامركزية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم 21 - 1-
جامعة الكوفة (العراق)، العدد 02، 2008، ص 2008117 لسنة

2 - Revue du conseil d'état, Pavia Marie-Luce, la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république Française, , N°3, janvier-juin 2003, p89.

(les communes) ، المحافظات (les départements) ، المناطق (les régions) ، بالإضافة إلى مناطق أعالي البحار¹ (les collectivités d'outre-mer)

مقارنة هذه المواد وتحليلها المواد (72، 73، 75، 74)، نستنتج أنّ إقليم الدولة الفرنسية منظم وفق ركنين يضمنان من جهة وحدته (المركزية)، ومن جهة أخرى التنوع (اللامركزية)، وبالرغم من الامتيازات التي حُصنت بها اللامركزية في دستور 1958، إلا أنّ اللامركزية في هذه المرحلة عرفت عدّة عواقب منها: الثقافة اليعقوبية التي تستند إلى قاعدة أنّ: «الجمهورية الفرنسية غير قابلة للتجزئة»، بالإضافة إلى السلطة المركزية الشديدة التي كانت تُمارس في عهد نابليون.

توالت التشريعات إلى آخر تعديل في قانون 2 مارس 1982، وهو أول قانون مؤسس للامركزية (تدشين اللامركزية)، ولقد منح الأقاليم الشخصية المعنوية الاعتبارية، إلى جانب المحافظات والبلديات، وتمتاز الإدارة بمقتضى هذا القانون بوحدة بنائها القانوني، أي تخضع هيئاتها المحلية لقانون واحد، بالإضافة إلى شمولية وعمومية اختصاص هذه الهيئات، بعدها تلتها عدّة تعديلات من خلال عدّة قوانين، منها²:

- جانفي 1984: قانون يحمل خلق الوظيفة المحلية.
- 6 جانفي 1992: سجلت اللامركزية تطورا هاما، كما توضحه هذه الأهداف: تطوير الديمقراطية المحلية لكي لا تكون اللامركزية في خدمة المنتخبين فقط، إيجاد أشكال جديدة للتعاون بين الجماعات المحلية، وإعادة تنظيم الدولة في ظل اللامركزية الجديدة.

وعليه يشكل قانون 2 مارس 1982 ميلاد اللامركزية الفعلية في فرنسا، والمؤسس لحقوق وحرريات البلديات، المحافظات والمناطق. كما أعطى قانون 6 فيفري 1992 صلاحية توقيع الجماعات المحلية الفرنسية اتفاقيات مع جماعات محلية أجنبية، مع احترام القدرات الدولية الفرنسية الخاصة بالتعاون اللامركزي، بالإضافة إلى احترام حدود اختصاصاتها³.

ومنه، تُقسّم الوحدات المحلية في فرنسا إلى ثلاث مستويات متدرجة، تكون هذه الوحدات المحلية متماثلة، أو ما يُعرف بـ «أسلوب وحدة النمط» بمقتضى أحكام الدستور الفرنسي لعام 1958، وبعد مراجعة مارس 2003، وبمقتضى أحكام

القانون 82-213 المتضمن حقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم، تتمثل هذه الأقاليم في:

1- collectivités territoriale Française, consultation le : 13 /10/2015, sur le site web suivant: www.marche-public.fr

2 – Pavia Marie-Luce, Op.Cit, pp 89-90.

3 – le code des collectivités territoriales Française, sur le site web suivant: consultation le : 12/6/2015, sur le site web suivant : www.cncd.fr

- البلديات: les communes وتمثل الجماعات الإقليمية القاعدية تتواجد بها حوالي 36500 بلدية
- المحافظات (المديريات): les départements (وهي وحدات أكبر حجما من البلديات، وتمثل المستوى الثاني للجماعات الإقليمية، عددها حوالي 100 محافظة).
- الأقاليم: les régions تمثل المستوى الثالث، وهي الأكبر حجما، عددها الإجمالي حوالي 26 إقليم، منها 4 أقاليم وراء البحار، هذه الأقاليم أصبحت جماعات محلية إقليمية بموجب المادة (59) من القانون 82-213.

وهناك شكلين من الرقابة بهدف ضمان سير المصالح العامة، وهي: الرقابة المالية (يمكن بواسطتها استدعاء أو استجواب الفرق الإقليمية للمداخيل) ("les chambres régionales des comptes"، والرقابة الادارية العادلة (تسمح للمحافظ "le préfet" بتعيين القاضي الإداري، والرقابة هنا بعديّة).

إذن، لقد شهدت اللامركزية الفرنسية في الدولة النابليونية عهد الانحطاط، وهذا نظرا للتهميش الذي عاشته الجماعات المحلية، وهذا النظام اليوم يعتبر بمثابة هدم للقانون بالنسبة لاستقلالية الجماعات المحلية، لكن بعد قانون 1982، أصبحت الجماعة المحلية إقليمية وشخص معنوي من أشخاص القانون العام، أين السلطات منتخبة وفق اقتراع على مستوى المواطنين المحليين المعنيين، كما جاء هذا القانون ليُلغي الوصاية الادارية، المالية والنفسية.

المطلب الثاني: دور رئيس البلدية في دول اللامركزية الإدارية (فرنسا)

تعتبر فرنسا هي المثال التقليدي لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية القائمة على الإنتخاب في إدارة البلديات، ويعتبر رئيس البلدية – في ظل النظام اللامركزي سلطة محلية لذلك يتمتع بقدر من الإستقلال في مباشرة أعمال وظيفته 95 ومعظم دول العالم المعاصر تدمج نظام رؤساء البلديات بطابع اللامركزية ، وذلك لقناعة تلك الدول بأن الأخذ بهذا الأسلوب من مقتضيات الديمقراطية السليمة. فضلا عن وجود وحدات إدارية .والإعتراف بمصالح محلية تهم أهل الإقليم أو الوحدة المحلية، يتطلب قيام السلطات المحلية تتوالى أمر رعاية هذه المصالح، وتكون أقدر على القيام بالمهام المحلية على نحو أفضل، لذلك نجد أن دول اللامركزية الإدارية- وخصوصا الغربية منها- أصدرت للعمدة التشريعات التي تساعد على القيام بمسؤولياته، وأعطته سلطات أوسع. وكان من نصيبه في فرنسا رئاسته للمجلس البلدي، كما أعطته حرية العمل والتطوير بعيدا عن السلطة المركزية 97. إن أهمية دور رئيس البلدية في بلاد اللامركزية الإدارية لم تأت من فراغ ، ذلك لأن النظام اللامركزي الإداري يعمل على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، تخصص في إدارتها مجالس تتشكل في مجموعها- أو أغلبها- من أعضاء منتخبين، في المستويات المحلية المختلفة. وهو

عنها في الدعاوى التي ترفع عليها و المطالبة بحقوقها لدى الغير، وما إلى ذلك من موضوعات"2.

ما يعني كفالة إشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية. فضلا عن أن النظام اللامركزي له شقان: أحدهما: قانوني يتمثل في ظاهرة تفتيت التركيز الإداري في الدول المعاصر.

والآخر سياسي: يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية. حيث تنتقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة إلى هيئات محلية منتخبة تكون عمليا لمعنة أسهمه الشعب في تحمل مسؤولياته.

فالإهتمام بالانتخابات المحلية يبلغ ذروته، بالنظر إلى اعتبار الحكم المحلي مدرسة سياسية توصل إلى المستويات الأعلى، وحتى المستوى القومي¹. وفي هذا النظام يشمل منصب العمدة الصفتين التمثيلية و التنفيذية ، فهو يمثل البلدية بصفته رئيس المجلس البلدي المنتخب وفي ذات الوقت يمثل الدولة في بعض الجوانب الخاصة أهمها الحفاظ على مصالح الأمن القومي وتنفيذ القوانين واللوائح وهو المسؤول على النظام العام بمضمونه الشامل في نطاق البلدية بالإضافة أن أعمال وظيفته تتمثل بالإستقلالية، وفي هذا النظام يوجد منصب العمدة في كل من القرية والمدينة على حد سواء .

أولاً:الصفة التنفيذية لرئيس البلدية:

رئيس البلدية في بلاد اللامركزية هو الشخص الرئيس في هيكل نظام الحكم المحلي الذي تلتقي عنده عدة عمليات، هي: الإعداد، والتقرير، والتنفيذ، والمتابعة، باعتباره عضو المجلس المحلي ورئيسه في الوقت ذاته.

ولا يكون رئيس البلدية مسؤولاً عن تنفيذ قرارات المجلس البلجي فقط، بل عليه تنفيذ الأنشطة والمهام التي تعهد إليه الحكومة المركزية ، باعتباره ممثلاً لها في نطاق المجلس البلدي أي جمعه بين السلطتين المركزية واللامركزية.

ومن وظائف رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية هي وظيفة حفظ الأمن ، والعمل على منع الجريمة في نطاق دائرته

ثانياً:الصفة التمثيلية لرئيس البلدية:

يتولى رئيس البلدية منصبه عن طريق الانتخاب ، لذلك فهو ينوب عن مواطني دائرته في تحقيق طلباتهم لدى المجلس المحلي ، والجهات الرسمية في الدولة. كما أنه "يمثل وحدته المحلية أمام القضاء والغير، وبصفة خاصة في إبرام التعاقدات ، والدفاع

1- د.صلاح صادق:الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة 1977، ص413.

2- د.عبد الرؤوف هاشم:رسالة السابقة.

في عام 2003 أعلن الرئيس جاك شيراك (1995-2007) عن خطوة أخرى نحو تحقيق اللامركزية بعد إنتخابه للمرة الثانية. وكان هذا الإصلاح بمثابة وسيلة لزيادة كفاءة الإدارة المحلية. منذ التسعينات كان تداخل الطبقات المختلفة من الإدارة المحلية التي لديها السلطة للتدخل في جميع مجالات السياسة العامة، بالإضافة الى الافتقار في الوضوح فضلاً عن زيادة تكاليف الإدارة والتنسيق، يمثل واحداً من الانتقادات المتكررة الموجهة تجاه نظام الإدارة الفرنسي . كان من المتوقع أن توضح إصلاحات نظام اللامركزية لعام 2003 المسؤوليات المنوط بها مختلف مستويات الإدارة. ولكن اتضح في النهاية أن القانون كان مقصوراً على نقل المسؤوليات والموارد المالية للسلطات المحلية.

يجب أن تُفهم هذه النتيجة كنتازل لجمهور الناخبين، الذي قام بانتخاب المسؤولين المحليين وأيد إعادة إنتخاب الرئيس شيراك، وهم كانوا ذوي نفوذ أكبر في عملية صنع القرار على الصعيد القومي (لو ليدك، 2005). عقب اعتماد قوانين اللامركزية تزايد الاعتراف بجمعيات المسؤولين المنتخبين – مثل رابطة عُمد فرنسا ذات النفوذ – وفي البرلمان تزايد عدد الأعضاء الذين لديهم وظائف إضافية على المستوى المحلي.

يبدو أن الأثر الرئيسي لإصلاح عام 2003، بدلاً من زيادة كفاءة الإدارة المحلية، كان التحسن في تقديم الخدمات العامة بالإضافة إلى زيادة التكاليف. في الواقع نتيجة لتطبيق قوانين اللامركزية ينزع المسؤولون المنتخبون نحو زيادة الإنفاق العام من أجل تلبية مطالب المواطنين من حيث جودة الخدمات العامة. على النقيض من ذلك يفضل موظفو الخدمة العامة في الحكومة المركزية الحد من الإفراط في الإنفاق حيث أنهم ليسوا مهددين باحتمالات الفشل في انتخابات مقبلة .

وأخيراً، ومنذ 2014، أصبح هنالك تعديلاً جديداً قيد النظر من قبل البرلمان الفرنسي. مرة أخرى كانت كفاءة السياسة العامة هي الأساس المنطقي للإصلاح الذي تم إقرار خطواته الأولى في مطلع شهر يناير 2015. هذا القانون سيخلق "مدن كبرى" (متروبولية) – وهي نموذج جديد من الشراكة بين المحليات – في أكبر 13 اقاليم حضرية كبرى (متروبولية) في فرنسا عندما يتم التصويت عليه. تم التصويت جزئياً على الخطوة الثانية في شهر نوفمبر 2014 وهي ستقلص عدد الأقاليم من 22 إلى 13، وفي نهاية المطاف ستزيل مستوى المحافظة من تقسيم الإدارة المحلية. والخطوة الثالثة التي من المتوقع أن تُناقش حوالي عام 2020 من المنتظر أن توضح وترشد توزيع المسؤوليات بين مستويات الإدارة المحلية المختلفة – الكوميونات، وتجمعات الكوميونات، والمحافظات، والأقاليم . إنه من السابق لأوانه التكهن بمدى نجاح هذه القوانين في أن تؤدي إلى تحسن في تنفيذ السياسة العامة على المستوى المحلي. ولكن النقاش الذي يدور الآن في البرلمان يؤكد في الواقع أن هيمنة السلطة المركزية التي كانت سمة الإدارة المحلية في ما قبل الثمانينيات قد انتهت.

دور الأقاليم الكبرى في فرنسا

أخذت فرنسا بأسلوب عدم التركيز الإداري بصدور قانون 17 فبراير 1800 والذي تم بموجبه تعيين ممثلين للسلطة

التنفيذية (المحافظين) في الأقاليم المختلفة بهدف ضبط الأوضاع السياسية والأمنية بها . في عام 1960 اتجهت الي إنشاء وحدات إقليمية حكومية وتعيين رئيساً لكل منها للإشراف علي فروع الوزارات المختلفة والتنسيق بينها، وكذا متابعة الوحدات المحلية في تنفيذ السياسات العامة للدولة، إلا انها لم يتم منح هذه الوحدات الشخصية الاعتبارية. وفي عام 1964 تشكلت لجان التنمية الاقتصادية الإقليمية بهدف معاونة هذه الوحدات في إعداد الخطط الإقليمية.

وبموجب القانون الصادر في 2 مارس 1982 منحت هذه الأقاليم الشخصية الاعتبارية، واعتبرت إحدى مستويات الإدارة المحلية (Collectivités Regionales)، والتي كانت حتى ذلك الحين تتمتع بها المديريات Departments والبلديات Communes فقط. ايضاً أصبحت جزيرة كورسيكا منطقة ذات وضع خاص في عام 1982 وشكلت لها جمعية إقليمية منتخبة بشكل مباشر. كذلك بالنسبة للمناطق ما وراء البحار .

وفي عام 1986 تم انتخاب المجالس الإقليمية في باقي الأقاليم، وتدرجياً توسعت سلطات المجالس المنتخبة بالأقاليم على حساب سلطات الحكومة المركزية. وفي عام 2003 تم النص في الدستور الفرنسي علي وجود الأقاليم كسلطات محلية.

وأخذ علي هذا التنظيم الجديد وتحول الأقاليم إلي وحدات محلية ان القانون لم يحدد علاقتها مع الوحدات المحلية الأخرى أو سلطاتها في الإشراف والمتابعة علي تنفيذ السياسات العامة للدولة . فهي نشأت كمستوى تنظيمي متساوٍ من الناحية القانونية للوحدات المحلية الأخرى - وتم استبعاد "التسلسل الهرمي" لهذه الوحدات، ومنحت إختصاصات متداخلة مع غيرها من الوحدات المحلية. وأظهرت بالفعل الممارسة العملية تداخلاً بين المهام بينهم ، كما كان التمويل مختلطاً. ويلاحظ انه في ظل هذا التنظيم الجديد ظل حاكم الإقليم (préfet de région) ، متأثراً بالتقاليد التاريخية، ممثل للحكومة المركزية في الإقليم ومفوض الحكومة ويتبع وزارة الداخلية ومسئول عن المصالح الوطنية، ويقوم بمهام التنسيق بين أنشطة الحكومة المركزية في المنطقة والوحدات المحلية، ومتابعة أعمال التنفيذيين في الإقليم ، كما يقوم بالإشراف المباشر علي بعض الأنشطة ذات الطابع القومي والأمني وذلك لإرتباطة المباشر بوزير الداخلية مثل: منح رخص القيادة وجوازات السفر وتسجيل المركبات، ويختص بالحفاظ على الأمن والنظام العام وضمان شرعية القرارات التي تتخذها المجالس المحلية، وهكذا جمعت فرنسا بين اسلوبي عدم التركيز الإداري واللامركزية بالنسبة لحاكم الاقليم .

في 2 يونيو 2014، اقترح الرئيس فرانسوا هولاند إعادة التقسيم الجغرافي للأقاليم الفرنسية. وطالب بتخفيض عدد المناطق من 22 إلى 14، بهدف زيادة كفاءة ادارة الأقاليم. وقد أثار حول هذا المقترح العديد من المناقشات والآراء. وبعد مناقشات عديدة حول الأقاليم التي ينبغي دمجها. وافق البرلمان الفرنسي في 17 ديسمبر 2014 علي مقترح الدمج، وفي 1 يناير 2016 تم دمج مناطق فرنسا الـ 22 السابقة (دون احتساب المناطق الخمس فيما وراء البحار) في 13 منطقة.

ويجب الإشارة أن هذه الأقاليم تقسم الي عدد من المديريات **Département** . والمديرية هي وحدة محلية لها مجلس منتخب و تحتل موقع تنظيمي وسطاً بين الأقاليم والبلديات، ويتم تعيين رئيساً لكل مديريةية يقوم برئاسة المجلس المنتخب ويتولي إدارة الشؤون المحلية للمديرية . كما انه في نفس الوقت يعد ممثلاً للسلطة التنفيذية ويتولي الإشراف علي البلديات الواقعة في نطاق المديرية الجغرافي. كما يتم تقسيم المديرية جغرافيا وإداريا إلي دوائر إدارية (**arrondissements**) يرأسها نائب رئيس المديرية (**sous-préfet**) وهذه الدوائر لا تعد وحدة محلية ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي تابعة قانوناً لرئيس المديرية وهي تدعمه في مهام حماية مصالح الدولة المركزية وتعاونه في مهامه الإشرافية علي الوحدات المحلية .

المبحث الثالث النموذج الجزائري في تطبيق اللامركزية الإدارية :

و يتم تناولها من خلال نشأة وتطور اللامركزية الإدارية، المستويات المحلية الاختصاصات المحلية، التمويل المحلي وعلاقات الوحدات المحلية.

المطلب الأول : نشأة وتطور اللامركزية الإدارية

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر له مرجعية تاريخية، حيث يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني، وبالذات في بداية القرن السادس عشر

أ- التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان العهد العثماني:

بالسعي إلى ضمان السيطرة المستبدة للدولة، على جميع مرافق البلاد، لاسيما مرفق الأمن، حيث عرفت بداية هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا

سيطر فيه القادة العسكريون (البايات) على مقاليد الحكم والإدارة سيطرة تامة، وهذا بسبب الصراع الخارجي مع القوى الصليبية هذا من جهة ، والصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم من الجهة الأخرى¹.

ظل النظام مركزيا في مرحلة الباشاوات، الآغات والدايات، رغم أن في المرحلة الأخيرة هناك محاولة لتنظيم إداري محلي في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية، حيث كانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الدا اي، الديوان (ديوان خاص بتمثابة مجلس الدولة، وديوان عام كمجلس عمومي يتولى السلطة التشريعية) ، وأما التقسيمات الإقليمية فقد قسمت البلاد إلى أربعة مناطق (البايك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايلك التيطري وعاصمته المدينة، بايلك

1- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4(الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص124.

الغرب وعاصمته وهران، بايلك الشرق وعاصمته قسنطينة.

يتكون البايك (المقاطعة) من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من البايك وهي البلدة، المنطقة، الوطن، وتتشكل المقاطعة من عدد من الأقسام وهي: أصل المخزن، الرعية.

الأقسام المختلفة بالحكومة المركزية، ويبدو هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، غير أن عدم واقعية هذا النظام بانفصاله عن القاعدة الشعبية أدى إلى زواله¹

ب- التنظيم الإداري المحلي في الجزائر أثناء فترة الاحتلال الفرنسي:

شكلت الولاية دعامة أساسية استندت إليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها من خلال سياستها، فعمدت في شهر مارس 1848 إلى إصدار قانون يضم الجزائر إلى فرنسا، وقسمتها إلى ثلاثة ولايات هي الجزائر، وهران، وقسنطينة، يرأس كل منها والي يساعده مجلس للولاية، على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا.

بعدها كانت قد قسمت الجزائر إلى ثلاثة مناطق إدارية على أساس نوعية السكان المقيمين في كل منطقة ففي المناطق الإدارية المدنية طبقت عليها نفس النظم الإدارية والقوانين الفرنسية، لأن أغلب سكانها هم الأوروبيون أما في المناطق الإدارية المختلطة طبقت النظام المدني الفرنسي على الأقلية الأوروبية المتواجدة في هذه المناطق، والنظام العسكري الاحتلالي على باقي المقيمين الجزائريين في هذه المناطق، وأما المناطق الإدارية العسكرية طبقت إلى جانب النظام العسكري في سنة 1844 ما تسميه المكاتب العربية، لغرض تسهيل الإتصال بين الإدارة العسكرية والأهالي، جمع الضرائب ومراقبة السكان.

و إثر صدور المرسوم رقم 601 - 56 المتضمن الإصلاح بالجزائر الصادر 28 جون 1956 ، فقد قسمت شمال الجزائر إلى اثنا عشرة ولاية، لتصبح في سنة 1956 ثلاثة عشر ولاية بإنشاء ولاية سعيدة.

بينما إذا سعى شكل نظام (العمالات) الولايات في الجزائر إلى إحداث مجالس محلية، فإن المرحلة الاستعمارية تعد مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، لضمان الوحدة الإدارية تمكن الاستعمار من تنفيذ سياسته الهدامة، ولم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية كأساس يقوم عليه أي نظام لا مركزي.

بعدها توصلت إدارات ومؤسسات الاحتلال الأجنبي، من خلال ظروف القهر والتجريد باستعمال القوة العسكرية إلى الاستتباب النسبي للوضع في الجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف التنظيم البلدي بما يتلاءم مع الأوضاع والمناطق، حيث أصبح التنظيم البلدي منذ عام 1868 يشير إلى وجود ثلاثة أصناف من البلديات

1- سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية، البلدية 1516-1962 (الجزائر: ديوان المطبوعات

الجامعية، 2006)، ص41.

ففي البلديات الأهلية المتواجدة في الجنوب (الصحراء) في بعض الأماكن النائية في الشمال كان تسييرها الفعلي من قبل رجال الجيش الفرنسي، ولو بمساعدة من قبل بعض الأعيان من الأهالي تمت تعيينهم من قبل السلطات العسكرية وتجدر الملاحظة في هذا السياق أن هناك عدة محاولات من طرف السلطات الاستعمارية لتنظيم بلديات الأهالي، غير أن الشيء البارز في هذا التنظيم هو تقسيم الجماعة التقليدية (القبيلة) إلى ما يسمى الدوار ليفقد بعد ذلك ما يسمى الفرع الطابع الخصوصي ويسهل السيطرة عليه من طرف السلطات العسكرية.

وأما البلديات المختلطة ، فهي تلك المناطق الإقليمية التي يقيم فيها جزائريون إلى جانب حركة الإستيطان في هذه المناطق، تتميز بخليط من الوحدات الإدارية القانونية الإنتقالية، فقد استحدثتها السلطات العسكرية لتسيير الأهالي بدون

أن تقوم على اي وحدة اجتماعية أو جغرافية أو إقتصادية محدودة في حدود معينة، وإنما كانت في خدمة الإنشغالات العسكرية في المقام الأول.

وأما البلديات ذات التصرف التام فهي قائمة في المناطق التي يتواجد فيها الأوروبيون بكثافة لا سيما المدن الكبرى والمدن الساحلية، وتتمتع بتنظيم بلدي خاص يتوافق مع التنظيم المعمول به في فرنسا، إلا أن ما يميزه هو الخضوع لإدارة الحاكم العسكري.

ج- التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بعد الإستقلال :

لقد جاءت أولوية وسرعة التفكير في إقامة نظام للإدارة المحلية بعدما تبين إفلاس التنظيم الموروث عن العهد الإستعماري، رغم الإصلاحات التي أدخلت عليه وبرزت اللامركزية الإقليمية كأولوية ، من خلال الإهتمام بإرساء نظام لها منذ الإستقلال ، أملت عدة أسباب جغرافية، تاريخية إقتصادية واجتماعية وسياسية

قد ورثت الجزائر غداة الإستقلال أجهزة إدارية فرنسية كانت منظمة حسب المستويات التالية:1.

- **مستوى الدوائر (Les arrondissements)** ، وكان يبلغ عددها إلى غاية الاستقلال 91 دائرة، ولم يتم اعتبارها مجموعة إقليمية، ليس لها الشخصية القانونية ولا الاستقلال المالي، وإنما كانت فقط تقسيم إداري داخل المحافظة، يرأسها موظف سامي يسمى Le sous-prefet ، يستشير عند الحاجة في أعماله مجلس الدائرة .
- **مستوى المحافظات (Les départements)** وكان عددها 15 محافظة وكان المحافظ يمثل الجهاز التنفيذي ، ويمارس وظائفه تحت سلطة ما يسمى بالمحافظ المفتش العام
- **مستوى النواحي (Les régions)** ويبلغ عددها ثلاثة نواحي (الجزائر العاصمة قسنطينة وهران) ويدير كل ناحية محافظ مفتش عام.

1- ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الأول التنظيم الإداري، ط3(قائمة: مطبعة قلمة، 2007)، ص، 182.

- مستوى البلديات ويبلغ عددها 1578 بلدية، واعتبرت البلدية مجموعة اقليمية تتمتع بالشخصية القانونية و الإستقلال المالي .

المطلب الثاني: المستويات المحلية والمجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون .

إن أمر 02 جويلة 1974 المتضمن التنظيم الإقليمي للولايات رفع عدد من 15 إلى 31 ولاية، وقد حددت سلسلة من المراسيم صدرت بنفس اليوم حدود وأسماء هذه الولايات، كما تم رفع عدد الدوائر من 91 إلى 181 دائرة. وآخر نظام للتقسيمات الإدارية هو ذلك الذي صدر عام 1984 ، إذ تضمن تقسيم البلاد إلى 48 ولاية وكل ولاية مقسمة إلى دوائر يبلغ عددها الإجمالي 553 دائرة، وكل دائرة مقسمة إلى بلديات يبلغ عددها الإجمالي 1541 بلدية 1.

تعتبر الولاية أكبر وحدة إدارية بعد الوزارة، وتتألف من دوائر وبلديات حسب ما جاء في نظام التقسيمات الإدارية المشار إليه أعلاه ، وتضم كل من الولاية الدائرة والبلدية مناطق حضرية أو ريفية ولا يوجد في القرى وحدات محلية مستقلة وتتمتع كل من البلدية والولاية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي

وتشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، لاتمثل هيئة أو جماعة محلية، بل هي مجرد قسم أو فرع إداري تابع ومساعد للولاية والهدف من وجودها (يغيب فيها مجلس منتخب) هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن

-المجالس المحلية :

يعد المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة في إقليم الولاية ويعتبر المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة في إقليم البلدية، ويتشكل المجلس من عدة أعضاء يكتسبون صفة العضوية عن طريق الانتخاب

ويتم اختيار أو تزكية أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وينتخبون لمدة خمس سنوات وبطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وتجري الانتخابات خلال الأشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية

لقد جاء في المادة (92) من القانون 90 - 09 المتعلق بالولاية بأن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية، لأن منصبه يعد من المناصب الحساسة في هرم الوظائف في الدولة، ولهذا طبقا للمادة (78) من الدستور يعين الوالي بمرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهناك شروط ينبغي توافرها في تعيين الوالي، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط عامة وهي المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية كشرط الجنسية، التمتع بالحقوق الوطنية والخلق الحسن، سن الرشد، اللياقة البدنية)

1- القانون رقم 84-09، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في 04/02/1984

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو يعد الهيئة التنفيذية للبلدية ويساعده في أداء مهامه نائب أو أكثر، يتم اختيارهم بطريقة غير مباشرة من طرف نظر ائمه في المجلس، ويكون الرئيس في أغلب الأحيان من قائمة الحزب الذي نال أغلبية المقاعد في المجلس، وذلك وفقا لنص المادة 48 من قانون البلدية لسنة 1990 ، ويمتد تنصيبه في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، ويعين للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي، وبعد تعيينه يبلغ الوالي بذلك، ويجب أن يعلن عنه للجمهور عبر الإعلانات، والتي تلصق على أبواب مقر البلدية، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية، ذو بتعيينه لعدد من النواب يتراوح عددهم بين نائبين وستة نواب حسب أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

الختامة:

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية ككيفية لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية في الدولة ومن هنا فان وجود اللامركزية كان نتيجة حتمية من اجل تخفيف العبئ على المستوى المركزي وتحقيق متطلبات السكان المحليين بصورة أفضل ومن هنا أصبحت اللامركزية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري للدولة كما اقتضى نمو وظيفة الإدارة العامة وتداخلها في الحرية العامة من ناحية ونمو الاتجاهات الديمقراطية من ناحية أخرى الى فرض رقابة قانونية على أعمالها وإشراك المواطنين في العملية الإدارية وذلك من اجل تحقيق ديمقراطيتها والحفاظ على التوازن الضروري بين الحريات الفردية والمصلحة العامة مما أدى بالدولة الى التوسع في توزيع الاختصاصات بين مختلف أجهزتها بما فيها الجماعات المحلية دون الإخلال بنظام وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية ومن هنا فان مفهوم الإدارة المحلية يقوم على أساس الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية في مواجهة الحكومة المركزية وهل هو استقلال مطلق ام استقلال محدود ومشروط فأهمية اللامركزية ومنه منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمكن الحكومة من الإسراع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي النهوض بالسكان المحليين حيث بالرجوع الى الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لهيئات الإدارة المحلية ان يكون للشخص القانون الذي يمثل الهيئة حق إشباع الحاجات التي تهم أفراد الجماعة المحلية فاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يعني وجود حاجات الأفراد لهذه الجماعة المتميزة عن حاجات مجموع أفراد الدولة وأكثر خصوصية من تلك الحاجيات العامة وهذا هو الغرض الذي يسعى الشخص الإداري المحلي لتحقيقه اما بالنسبة للاستقلال يعني في الوقت نفسه ان يكون لهذه الهيئة حرية اختيار أعضائها دون ان تخضع لأوامر السلطة المركزية كما يعني أيضا ان تقوم الجماعات المحلية بإدارة أموالها و صرفها دن الحاجة الى رخصة من طرف الدولة .فالإدارة المحلية تتسم بخصائص أهمها وجود مجالس محلية يتم تشكيلها بالانتخاب وفق نصوص دستورية وقانونية و من هنا لا بد ان تكون هناك علاقة بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية وبين توفير هيكل مالي محلي تتوفر فيه الكثير من الموارد الذاتية المحلية و لقد أثبتت تجارب الدول ان هناك ارتباطا طرديا بين استقلال الجماعات المحلية وقدرتها على الحصول على موارد ذاتية اذ تزداد قوة النظام المحلي وبالتالي تقوى فيه اعتبارات اللامركزية اذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من

الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطة المركزية من تمويل . كما ان ظهور مدى أهمية الضريبة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية هو الركيزة الأساسية التي تقوم بدعم الاستقلال المالي والإداري . فالولاية هي جماعة قاعدية معنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة و بالتالي منحها حرية اكبر في إنفاق أموالها كما ان ميزانياتها تعتبر انعكاسا لدور الولاية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي التنموي فالاستقلال المالي إذن يرمي الى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها مع إبقاء تدخل الدولة تدخلا حياديا لا يؤثر على استقلالية الولاية كجماعة محلية لأنه أصبحت اليوم الدولة تعتمد بالدرجة الأولى على الجماعات المحلية من اجل مساعدتها في تحقيق أهدافها كاملة لأنه من اجل تسيير الجماعات المحلية فان اقتصاد السوق يفرض عليها طرق جديدة من اجل تحقيق التنمية بصفة عامة ولاسيما ان تسيير الجماعات المحلية أصبح في الوقت الحالي من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية و السياسية

ونظرا للدور و المهام الذي أصبحت تلعبه الولاية و محاولة إيجاد طريقة مثلى للتمكن من الوصول الى تسيير فعال

وناجح يسمح بالاستقلال الأمتل للموارد سواء كانت مادية أو بشرية . من هنا قد تم ضرورة تحديد اهمية اللامركزية مع

تحديد مظاهر الاستقلال ثم تحديد طبيعة الاستقلال وطرق تدعيم الاستقلال التي تعتبر كمعيار للامركزية الإدارية

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

- موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1 (بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2005)، جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003).
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1 (عمان: دار الثقافة، 2002).
- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة و السلطة التقديرية للإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1992).
- خالد محمد الكيالي و آخرون، مدخل إلى الإدارة العامة، ط3 (دبي، الإمارات العربية المتحدة: المطبعة العصرية، 1987).
- خالد الزغبى، تشكيل المجلس المحلية و أثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، ط3 (عمان دار الثقافة، 1993).
- سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد (القاهرة: دار الفكر العربي، 1980).
- حمدي القبيلات، "عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب و التعيين". (عمان: دار الثقافة، 1993).
- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996).
- السعيد محمد المصري، التنظيم و الإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم و القيادة و الرقابة (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999).
- السعيد محمد المصري، التنظيم و الإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم و القيادة و الرقابة (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1999).
- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1 (الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010).
- الشيخلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية (عمان: دار السيرة، 2001).
- محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1 (عمان: دار وائل للنشر و التوزيع، 2000).
- خالد الزغبى، القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار الثقافة، 1986).
- شاب تومة منصور، القانون الإداري، ط1 (العراق: جامعة بغداد، 1980).
- الفرحان أمل و المعاني أيمن، إدارة المؤسسات العامة، (عمان: الجامعة الأردنية، 2001).
- حسن عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية، (لبنان: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1983).

هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، (عمان: دار الثقافة، 2004).

محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة: دراسة تحليلية مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1991).

سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005).

حمدي القبيلات، القانون الإداري (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2008).

الطماوي سلمان ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، القاهرة دار الفكر العربي.1980.

نائيل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها (عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2000).

مصطفى فهمي ابو زيد، القانون الإداري (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1990).

محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري، ج2 (طرابلس: دار البلاد، 1984).

عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، أصول القانون الإداري (القاهرة: دار النهضة العربية، 1989).

أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات (عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2005).

سلوى شعراوي، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007).

حسن العلواني، "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع".

سمير محمد عبد الوهاب، المشاركة الشعبية في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: دراسة لبرنامج شروق، في سلوى شعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007).

خالد الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها (القاهرة: مطبعة أطلس، 1984).

أحمد رشيد، الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية والنماذج التطبيقية (القاهرة: دار المعارف، 1981).

إكرام بدر الدين، دراسات في نظم الحكم: الديمقراطية في الدول النامية (القاهرة: دار الثقافة العربية، 1991).

ربيع أنور، الظروف البنينة وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر (القاهرة: دار النهضة العربية، 1993).

رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي، النظام الحالي)، (تونس: مركز النشر الجامعي، 2002).

د.صلاح صادق: الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة 1977.

احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4 (الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 2006).

سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية، البلدية 1516-1962 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006).

ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الأول التنظيم الإداري، ط3 (قائمة: مطبعة قائمة، 2007).

الدستور الفرنسي الصادر عام 1958.

احمد السوداني، النظام الجهوي الاسباني، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسي، عدد خاص، يونيو 2005.

علي الصاوي، "إشكاليات التنظيم المحلي في مصر"، في سلسلة قضايا إدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، العدد 03(1999).

ماريا وخينياطيخيروليلو، تنظيم منطقة الحكم الذاتي وإدارتها: نظام متجانس من التنظيم الذاتي، القسم الأول: اللامركزية في إسبانيا. دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا. منسق المشروع: حميد أبو لاس. جامعة عبد الملك السعدي (المغرب).

مجلة الكوفة للعلوم السياسية والقانونية، حاتم فارس عبد الرحيم ، اللامركزية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم 21 لسنة 2008 جامعة الكوفة (العراق)، العدد 02، 2008، ص 117

عبد العزيز الشخيلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية-دراسة مقارنة، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002).

البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1997: الدولة في العالم متغير، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة: مؤسسة الأهرام، 1998).

ثامر محمد محارمة، "اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية أثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 2002).

إسماعيل أندو، تحت إشراف د. سعيد جفري، رسالة لنيل دبلوم الماستر، (دراسة مقارنة في السياسات الجهوية، مشروع التجربة المغربية نموذجاً، السنة الجامعية 2009-2010).

د. عبد الرؤوف هاشم: رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، 1991.

نعيمة شهبون والزعيم بنون تحت إشراف د. محمد خمريش، الجهوية الموسعة بين التشريعين المغربي والمقارن، بحث لنيل الإجازة في القانون العام 2015/2016، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات.

محمد زين الدين الحسيني. التجربة الدستورية الإسبانية الجديدة (محاولة تقييم). بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام. جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. الرباط. عام 1990/1991. 196/195. بتصرف.

Vivien Schmidt, **Democratizing France : The Political And Administrarive History Of Decontralization**, (Newyork : Combridge University Press, 2007),14.

Heeger C , **The Politiss Of Underdivepment** (N.Y :Macmillan,1974),P33.

Vedel A (ed),delvolve :Droit Administratife,(Paris :P.V.F ,1984).

UNDP ;Decentralized Governance Programma :Strengthening Capacity Forpeople Centered Development (U.S.A :UNDP, MDGD,NY,1997),P.128.

World Bank, « Decentralization in Developing Coutries »,A Review of recut Experience, World Bank staff worting papers N° 581,washington(1994)

Landel-Mills Governance and the External Factor (Washington :the world bank(1998).

Robert charlik,the concept of Governance and itd Implication for Aid's Assistance programme in Africa(Burlington :VT,Associatesin Rural Developent,2001).

Revue du conseil d'état, Pavia Marie-Luce, la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république Française, N°3, janvier-juin 2003, p89.

collectivités territoriale Française, consultation le : 13 /10/2015, sur le site web suivant: www.marche-public.fr

Pavia Marie-Luce, Op.Cit, pp 89-90.

le code des collectivités territoriales Française, sur le site web suivant: consultation le : 12/6/2015, sur le site web suivant : www.cncd.fr

فهرس المحتويات

| رقم الصفحة | المحتويات |
|------------|---|
| 2 | شكر و عرفان |
| 3 | الإهداء |
| 4 | خطة الدراسة |
| 7 | مقدمة عامة |
| 12 | الفصل الأول: اللامركزية الإدارية الإطار النظري |
| 12 | المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية |
| 15 | المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية |
| 17 | المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية. |
| 25 | المطلب الثالث: تصنيف اللامركزية الإدارية. |
| 28 | المبحث الثاني: تطور الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية: |
| 28 | المطلب الأول: التطور النظري. |
| 31 | المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد المحلي: |
| 38 | المبحث الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الإدارية |
| 39 | المطلب الأول: العوامل الجغرافية والطبيعية: |
| 39 | المطلب الثاني: العوامل التاريخية |
| 40 | المطلب الثالث: العوامل الإجتماعية والثقافية |
| 40 | المطلب الرابع: العوامل الاقتصادية |
| 41 | المطلب الخامس: العوامل السياسية |
| 42 | الفصل الثاني: نماذج تطبيق اللامركزية الإدارية |
| 43 | المبحث الأول: النموذج الإسباني في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية |
| 43 | المطلب الأول اللامركزية ومبادئ النظام الجهوي في اسبانيا |
| 46 | المطلب الثاني: تنظيم منطقة الجماعات المستقلة وإدارتها في اسبانيا. |
| 48 | المبحث الثاني: النموذج الفرنسي في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية |
| 48 | المطلب الأول: تطور اللامركزية الإدارية في فرنسا |
| 50 | المطلب الثاني: دور رئيس البلدية في دول اللامركزية الإدارية في فرنسا |
| 54 | المبحث الثالث النموذج الجزائري في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية |

| | |
|----|---|
| 54 | المطلب الأول : نشأة وتطور اللامركزية الإدارية. |
| 57 | المطلب الثاني: المستويات المحلية والمجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون . |
| 60 | خاتمة |
| 62 | ملخص |
| 63 | قائمة المراجع |
| 67 | الفهرس |

تعد اللامركزية أحد الآليات الضرورية التي يجب أن تقوم عليها النظم الديمقراطية الحديثة، كونها أساس قياس الحكم الراشد في الدول، بحيث أضحى من الصعب على الدولة لوحدتها (النظام المركزي المتشدد)، على استيعاب مجمل متطلبات وتطلعات المواطنين، ومن هنا، تشغل اللامركزية المجال العام بين الدولة والمواطنين، وتكمن أهميتها انطلاقاً من أنها تهدف إلى إشراك المواطنين في عملية التنمية المحلية، كما وتمنح الفرد فرصة المساهمة في اختيار أسلوب وكيفية تسيير الجماعة الإقليمية، مع العلم أنّ درجة الأخذ باللامركزية يختلف من دولة إلى أخرى، وسنتطرق في بحثنا هذا إلى تطور اللامركزية في كل من النماذج الفرنسي والإسباني، نظراً لأنّ الأخير أخذ بالنموذج الأول، النموذج الجزائري.

الكلمات المفتاحية: المركزية الإدارية، اللامركزية الإدارية، الهيئات المحلية، الحكم الراشد

ABSTRACT

Decentralization is regarded to be one of the essential mechanisms upon which modern democratic systems must be established, as it represents a basis for the measurement of good governance within states. That is because it has become difficult for the state (the rigidly centralized system) by itself, to absorb the sum of demands and aspirations of the citizens. Based upon this, decentralization occupies the public sphere between the state and the citizens. Its importance lies in that it aims to make the citizens participate within the domestic developmental process, just as it grants the individual the opportunity to contribute in choosing the approach and manner of regulating the regional collective. That is whilst acknowledging that the degree of centralization varies from one state to another. We will examine, in this research of ours, the development of decentralization in respect to two models, the French, Spanish and Algerian, because the latter adopted the model of the within the Algerian model.

The key words : Administrative centralization, Administrative decentralization, local authorities, good governance.