



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية - دراسة تحليلية مقارنة -

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية
تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية

إشراف الدكتور:
بوحنية قوي

إعداد الطالبة:
كواشي عتيقة

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -	أستاذ محاضر (أ)	د. نصر الدين الأخصري
مشرفاً ومقرراً	جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -	أستاذ محاضر (أ)	د. بوحنية قوي
عضواً مناقشاً	جامعة الحاج لخضر - باتنة -	أستاذ التعليم العالي	أ.د. صالح زيانسي
عضواً مناقشاً	جامعة باجي مختار - عنابة -	أستاذ محاضر (أ)	د. عبد النور ناجي

السنة الجامعية:
2010 - 2011

تشكرات

أتقدم بأسمى آيات التقدير

والتشكرات

للأستاذ المشرف الدكتور بوحنية قوي

كما أتقدم بتشكراتي إلى الأساتذة الأفاضل بجامعة قاصدي مرباح

ورقلة على المساعدات السخية التي قدموها لنا، فلهم مني كامل الشكر

والتقدير.

والله ولي التوفيق.

إهداء

أهدي هذا العمل بكل معاني الاحترام والعرفان إلى:

الوالدين الكريمين حفظهما الله

زوجي الذي علمني الاعتماد على النفس وعدم الاعتماد على الغير

أبنائي العزيزين أشرفه نذير ووسيم

عائلتي، وأخص بالذكر: سهام، أمال، كمال، مراد وحسام

الطالبة: عتيقة كواشي

خطة البحث

مقدمة

الفصل الأول: الإطار النظري

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: مقومات اللامركزية الإدارية

المطلب الثالث: تصنيف اللامركزية الإدارية

المبحث الثاني: تطور الاطار المفاهيمي للامركزية الادارية

المطلب الأول: التطور النظري

المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد المحلي

المبحث الثالث: العوامل المؤثرة في اللامركزية الادارية

المطلب الأول: العوامل الجغرافية والطبيعية

المطلب الثاني: العوامل التاريخية

المطلب الثالث: العوامل الاجتماعية والثقافية

المطلب الرابع: العوامل الاقتصادية

المطلب الخامس: العوامل السياسية

الفصل الثاني: تطبيقات اللامركزية، مقارنتها وتصورتها المستقبلية في الدول المغاربية

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية في الجزائر

المطلب الأول: نشأة وتطور اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: المستويات المحلية

المطلب الثالث: المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

المطلب الرابع: اختصاصات المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

المطلب الخامس: التمويل المحلي

المطلب السادس: علاقات الوحدات المحلية

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية في تونس

المطلب الأول: نشأة وتطور اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: المستويات المحلية

المطلب الثالث: المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

المطلب الرابع: اختصاصات المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

المطلب الخامس: التمويل المحلي

المطلب السادس: علاقات الوحدات المحلية

المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية في المغرب

المطلب الأول: نشأة وتطور اللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: المستويات المحلية

المطلب الثالث: المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

المطلب الرابع: اختصاصات المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون

المطلب الخامس: التمويل المحلي

المطلب السادس: علاقات الوحدات المحلية

المبحث الرابع: تحليل مقارنة لنظم اللامركزية الإدارية المغربية وتصوراتها المستقبلية

المطلب الأول: تحليل مقارنة لنظم اللامركزية الإدارية في الدول المغربية

المطلب الثاني: تصورات مستقبلية للامركزية في الدول المغربية

الخاتمة

قائمة المراجع

الملاحق

الفهرس

المقدمة

لقد شهد العالم منذ الربع الأخير من القرن العشرين تغيرات متسارعة سواء من الناحية السياسية، الاقتصادية أو الإدارية وحتى على مستوى المفاهيم، غير أن الشيء البارز هو التحول نحو احترام خصوصيات المجتمعات، وذلك نتيجة ما عرفته هذه المرحلة من إفرات ظاهرة العولمة وظهور قضايا جديدة لا سيما في بلدان العالم الثالث مستعصية الحل على المستوى الوطني كالمشاكل الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة والفقر والتي تحتاج إلى حل أعمق من تلك التي تتم على مستوى الحكومة المركزية.

وإذا كان جوهر التنمية المحلية الذي كان يعتمد على مختلف الوحدات الإدارية في إطار التنمية الوطنية قد تحول ليأخذ أكثر طابعا محليا، فإن ما ساعده في ذلك هو التحول في المفاهيم، حيث أصبح بعض الباحثين اليوم يعتقد أن مفهوم التنمية المحلية قد تجاوز اعتماده على النظام المركزي الإداري الذي كانت الدول تطبقة في الستينات والسبعينات من القرن الماضي ولم يعد بإمكانه الاستمرار في تطبيقه بصورة مطلقة، بعدما فشلت الكثير من الخطط والبرامج الوطنية التي اعتمدت هذا المنهج، رغم أنه ما زال هناك من يعتقد بأن التنمية المحلية لا يمكن أن تحدث بمعزل عن إسهامات النظام المركزي في تحقيقها.

يرى دعاة اللامركزية رغم اختلاف اتجاهاتهم أن هناك إمكانية لتحقيق التنمية المحلية من خلال التقارب والتكامل بين النظام المركزي والنظام اللامركزي، لكن شريطة إحداث تغييرات جوهرية على مستويات اقتصادية، سياسية واجتماعية وحتى الثقافية في الدول بكيفية تؤدي إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاستقرار الاجتماعي للشعوب في مختلف أقاليم هذه الدول.

وأن تبنى إستراتيجية اللامركزية الإدارية ضرورة لازمة تزداد أهميتها بازدياد قدرتها على تحقيق متطلبات المواطنين على المستوى المحلي، ومنها بالذات ما يتعلق بالمواطنين المحليين في الدول المغاربية، مادام أن الواقع الجديد يوضح بما لا يدع مجال للشك أن هناك تغييرات ملموسة على مفهوم نظام الإدارة المحلية المعتمدة خلال مراحل سابقة، حيث أنه لم يعد مجرد تنظيم إداري وطني أو إقليمى يعكس مفهوم المركزية الإدارية أو عدم التركيز الإداري والذي يتناوله القانون الإداري مثلما هو الحال بالنسبة للتسلسل 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 بالدرجة الأولى والتي يتناولها فرع الإدارة المحلية المنبثقة من القانون الإداري.

ومن أجل ذلك، يتوجب الاعتماد على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم وتقليص دور الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته لصالح المؤسسات اللامركزية ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية، وتعزيز المساءلة

والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية، والاعتماد على الجماعات المحلية التي تمكن من تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

ونتيجة لهذا التحول إلى اللامركزية التي أصبحت واسعة النطاق في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، فقد انعكست في استراتيجيات لنظم إدارية محلية والمتمثلة في سعي أغلب الدول للتدخل لتنظيم العلاقة بين نظمها المركزية واللامركزية في شكل إصلاحات إدارية في ظل إفرزات العولمة.

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

إن اسقاط هذه المعطيات على التجارب المغاربية (تونس ، الجزائر و المغرب) يلاحظ أن اللامركزية الادارية منذ الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي سعت السلطات آنذاك إعطاء لها اهتمام من خلال التشريعات والقوانين ، لكن في نفس الوقت ظلت الادارة في الدول المغاربية محافظة لعقود من الزمن على نظام لامركزية شكلي ، أمام تحديات المساس بالوحدة الادارية والسياسية للدولة ، ولهذا نجد هذه الدول تتبع نظام مركزي حرصا منها على تخصيص مواردها المحدودة وتوزيعها بصورة عادلة على الأقاليم ومحاولة تحقيق تنمية إقتصادية سريعة لتقليص الفجوة التي تفصلها عن الدول الصناعية .

إن الوضع اختلف منذ العقدين الماضيين ، حيث واجهت هيمنة الدولة على الحكم في الدول المغاربية تحديات كبيرة بسبب تغيرات سياسية ، اجتماعية ، اقتصادية وتكنولوجية والتي كانت نتيجة العولمة، مما دفع بها إلى ابداء اهتمام متزايد و متسارع في تبني اللامركزية الإدارية مستهدفة من خلالها تقوية قدرات نظم إدارتها المحلية ودعمها بفكرة المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية ، انطلاقا من نظرتها للدولة الحديثة التي تسعى إلى تطوير أساليب إدارية باستمرار من أجل ترقية الإنسان ورفاهيته.

وبالمقابل، فإن اللامركزية الإدارية في لدول المغاربية (تونس ، الجزائر والمغرب) لا يزال يواجه مشكلات وصعوبات من حيث البناء التنظيمي ،أساليب وأنماط تشكيل المجالس المحلية ،

محدودية قدرات الوحدات المحلية التمويلية والرقابة الإدارية المشددة على أعمال وأشخاص وقرارات الجماعات المحلية.

ولما كانت اللامركزية الإدارية أصبحت تبرز التفاعلات التي تحدث في الدول المغربية ، فإنه سيتم التركيز في هذا البحث على اهتمامات هذه الدول باللامركزية الإدارية من خلال نظمها الإدارية المحلية ، وكيف تعاملت مع هذا الموضوع ، وهل أعطت لها المكانة المتميزة طبقا لمبادئ الأساسية التي تقوم عليها وفي مقدمتها مبدأ الاستقلالية،وهنا نصل الى تحديد اسباب اختيار هذا الموضوع.

أسباب اختيار دراسة هذا الموضوع:

إن تناول اللامركزية الإدارية في الدول المغربية باعتبارها تمثل إقليم شمال إفريقيا و مترابطة جغرافيا و ثقافيا، وتتقاسم ظروف واحدة،ويستثنى من ذلك كل من موريتانيا وليبيا حتى تتم المقارنة بين الجزائر، تونس و المغرب بحكم أنها الأكثر تشابها وتجانسا،حتى يمكن الوصول إلى نتائج أكثر دقة قابلة للتعميم،لاسيما في ظل نقص الدراسات المتعلقة حولها .

إن هذا الموضوع ليس من دواعي التسيير والمفاضلة، وإنما لما كان لهذا الموضوع من ارتباط جديد للنظم الإدارية باللامركزية والتي لم تحدث من قبل، حيث أنها لم تعد مجرد علاقتها بالمركزية أو تلبية بعض الحاجات الأساسية، والتي تناولته عدة دراسات وإنما في الواقع الراهن أصبحت اللامركزية الإدارية لها أبعاد مختلفة تبرز فيها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية والإنسانية وتحدها الأنظمة الإدارية المعاصرة.

ولما كانت اللامركزية الإدارية بمفهومها الحديث حسب اعتقادي تمثل الطرح الأقرب لمعرفة جانب هام من حقيقة ومشاكل الدول المغربية حديثا، فإن الأمر يستدعي من كل باحث مغاربي إيلاء هذا الموضوع ما يستحقه، والعكس قد ينتج عنه تضاعف الآثار السلبية التي تستهدف كل فرد من أفراد المجتمعات المحلية في هذه الدول، ومن هنا جاء الاختيار لهذا الموضوع بهدف استكشاف حقيقة أن اللامركزية الإدارية تحولت لتعنى بالفرد أين كان هذا الفرد داخل المجتمعات المحلية ومتطلباتها المتعاضمة.

كما تأتي هذه الدراسة لسد نقص في المكتبة المغربية في ميدان اللامركزية الإدارية في الدول المغربية، فهذا لا يعني عدم توفر دراسات في هذا المجال، وإنما هذه الدراسات -حسب ما هو مطلع عليه- عبارة عن دراسات قانونية بحتة، أما هذه الدراسة تسعى إلى استكمال الدراسات السابقة، آخذة بعين الاعتبار المستجدات حول مفهوم اللامركزية الإدارية وتطبيقها، وتقديم دراسة تحليلية مقارنة لنظم اللامركزية الإدارية في الدول المغربية المبحوثة في الآفاق المستقبلية.

أهمية الدراسة:

يعد هذا البحث في غاية الأهمية من الناحية الزمانية والمكانية، وتتجلى أهميته فيما يلي:

- 1- إبراز الدور المتزايد الذي تلعبه الوحدات المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وكذلك أهمية الاستكشاف على نظم الإدارة المحلية في الدول المغاربية، مثلما تعكسها التشريعات محل التطبيق.
- 2- تحديد العوامل المؤثرة في تطوير اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية وفي ظل نظمها الإدارية المحلية في الوقت الحالي.
- 3- التعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجه اللامركزية الإدارية من الدول المغاربية محل الدراسة (الجزائر، تونس والمغرب)، ومن ثم وضع بدائل واقعية لتذليل مشكلات اللامركزية في هذه الدول، وإعطاء المكانة التي تستحقها الإدارة المحلية فيها.
- 4- محاولة الوصول إلى اقتراح تصور موحد لنظم اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية مع الأخذ بالاعتبار العوامل البيئية التي تحكمها وظروفها وإمكاناتها وقدراتها المتاحة.
- 5- بالنظر إلى الاهتمام العالمي المتزايد باللامركزية الإدارية وإعطاء كذلك أهمية للمشاركة والديمقراطية، فإن هذه الدراسة ستحاول أن تبادر التركيز على هذه الجوانب في نظم الإدارة المحلية في الدول المغاربية المبحوثة، وكذلك كيفية تطوير نظمها اللامركزية في المستقبل.
- 6- محاولة فهم نقاط التوافق والاختلاف في نظم الإدارة المحلية في الدول المغاربية.
- 7- من ناحية أخرى، تتجلى أهمية الدراسة من تزايد اهتمام الباحثين وصانعي القرار باللامركزية الإدارية في ظل ظاهرة العولمة واتجاه الدول نحو تبني مفاهيم عالمية، لا سيما اللامركزية الإدارية.
- 8- إمكانية أخذ دروس من نتائج هذه الدراسة وتطبيقها في مناطق أخرى من العالم، لا سيما الوطن العربي.

أهداف البحث:

تهدف الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف وأهمها ما يلي:

- 1- الوقوف على مدى مساهمة نظم الإدارة المحلية في تحسين أوضاع الجماعات المحلية في المجتمعات المغاربية لأخذ مكانتها اللائقة بما على الصعيد الوطني.
- 2- معرفة مدى التقارب بين نظم الإدارة المحلية في الدول المغاربية، وكيفية بناء نظام لا مركزي موحد بينها.
- 3- الاطلاع على المفاهيم الجديدة حول اللامركزية الإدارية والتي تعزز قدرة الوحدات المحلية على مسايرة التقدم التكنولوجي ، والقيم الإدارية المتمثلة في الشراكة والشفافية والمساءلة.
- 4- زيادة على الكشف عن واقع حال نظم اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، فإن الدراسة ستقوم بإجراء تحليل مقارنة بين الدول المغاربية المبحوثة (الجزائر، تونس و المغرب)، كما تحاول الدراسة طرح رؤية مستقبلية للنظم اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، من خلال الهياكل التنظيمية، وبناء نموذج في الإدارة المحلية يتلاءم مع العوامل البيئية والظروف التي تواجه الإدارة المحلية في الدول المغاربية.

أدبيات البحث:

على ضوء اطلاع الباحثة تم استكشاف حول الموضوع الدراسات التالية:

- 1- اسماعيل لعبادي، في مذكرته بعنوان "أثر التعددية الحزبية على البلديات في الجزائر" التي قدمها لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية لجامعة محمد خيضر بسكرة بتاريخ 4 ماي 2005 حاول أن يدرس مدى تأثير التعددية الحزبية من حيث الفعالية على جهاز البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية، و توصل من خلال هذه الدراسة إلى أن التحول الديمقراطي في الجزائر كان له أثر ملموس على النظام القانوني للبلدية و ذلك من خلال مختلف التعديلات التي طرأت على النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية و قانون البلدية⁽¹⁾.

(1)- إسماعيل لعبادي، "أثر التعددية الحزبية على البلديات في الجزائر" (مذكرة قدمها لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، لجامعة محمد خيضر بسكرة، بتاريخ 4 ماي 2005).

2- خيرة مقطف، في مذكرتها بعنوان " تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى 2002 (دراسة النظرية التحليلية)" التي قدمتها لنيل شهادة الماجستير لفرع الادارة و المالية بكلية الحقوق والعلوم الادارية بجامعة بن عكنون الجزائر في سنة 2002/2001 ، حاولت أن تدرس النقائص التي تطرحها اللامركزية على مستوى المفهوم الفقهي و القانوني من خلال دراسة النصوص الدستورية و الموائيق الرسمية و القوانين المحلية الجزائرية فتوصلت إلى عدة نتائج من بينها عدم كفاية النصوص المعالجة للامركزية (العدد المحدود للمواد و الغموص و الابهام في صياغة هذه النصوص و الخلط بين المفاهيم)⁽¹⁾.

3- فاتح بوطيق، في مذكرته بعنوان " اللامركزية الادارية و التعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات في ولاية المسيلة في العهدين (1990/1995 و 1997/2002)" التي قدمها لنيل شهادة الماجستير في القانون بكلية الحقوق و العلوم الادارية بين عكنون جامعة الجزائر في سنة 2006/2005 حاول أن يدرس مدى تأقلم اللامركزية الادارية في الجزائر مع التعددية الحزبية من خلال دراسة حالة بلدية المسيلة، المطارفة ، المعاضيد في ولاية المسيلة في العهدين الانتخابيين (1990/1995 و 1997/2002) و ذلك من خلال مستوى تركيب الهيئات، مستوى سلطة أخذ القرار فيها و الرقابة الممارسة عليها، فتوصل إلى أن هناك محاولة لإعادة الاعتبار لمؤسسات البلدية كمشروع مجتمع ديمقراطي جديد تستعمل فيه التعددية كطريقة في تركيب الهيئات وفق أدوات انتقادية جديدة تختلف عن مرحلة ما قبل التعددية الحزبية⁽²⁾.

4- محمد المنور ، في بحثه " مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية "المقدم لنيل رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة بجامعة الحسن الثاني ، عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء لسنة 2004/2003 ، حاول أن يدرس المتغيرات التي تعرفها الدولة إذ على المستوى النظري والايديولوجي أو على مستوى أنظمة التسيير ، فتوصل إلى أن هذه المتغيرات هي التي أدت إلى تعدد سلطات الدولة وما دفعها إلى تبني منهجية ترتكز على ادماج مختلف الفاعلين الشركاء

(1) - خيرة مقطف، " تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى 2002 (دراسة النظرية التحليلية)" ، (مذكرة قدمتها لنيل شهادة الماجستير لفرع الادارة و المالية، كلية الحقوق والعلوم الادارية . بجامعة بن عكنون الجزائر . السنة 2002/2001).

(2)فاتح بوطيق، " اللامركزية الادارية و التعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات في ولاية المسيلة في العهدين (1990/1995 و 1997/2002) " ، (مذكرة قدمها لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم الادارية بن عكنون. جامعة الجزائر . السنة 2006/2005).

عن طريق اعادة النظر في أدواتها وبلورة التوافق الوطني حول الاصلاحات الاساسية وفق ما تقتضيه المصلحة⁽¹⁾.

5- محمد بوجيدة ، في موضوع بحثه المعنون " تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية " المقدم لنيل أطروحة دكتوراه في القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء لسنة 2004/2003 ، وضح دور الدولة وباقي الجماعات المحلية في التنمية ، فتوصل إلى ضرورة إعادة النظر في مسألة توزيع الاختصاصات بينها ، وحل هذه الإشكالية تبدأ في نظره في وضع حدود بين شؤون محلية وشؤون وطنية⁽²⁾.

6- عبد الحق المرجاني ، حاول في بحثه المسمى " دور الادارة الجبائية في التنمية المحلية " الذي قدمه لنيل دبلوم الدراسات العليا بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء سنة 1990 ، حاول أن يستكشف امكانية السلطة المركزية بتقديم جميع الخدمات في الوقت المناسب وبطريقة ناجعة ، فتوصل إلى أن هذا الشيء مستحيل كيف ما كان النظام المعمول به وكيفما كان مستوى تقدم الدولة ونظامها السياسي ، وهو الذي يعني أن الدولة مجبرة على اعادة النظر في حساباتها التقليدية (مقاربتها الوصائية) بالتالي ترك المجال بل شجاعة للجماعات المحلية لتسيير أمورها بنفسها حسب الخطة التي ترسمها هيئاتها المنتخبة وفق مواردها المالية⁽³⁾.

7- حسن نسانس ، درس في عنوان رسالته المقدمة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في قانون عام في كلية الحقوق بسطات المغرب سنة 2007/2006 التي عنونها " تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وأثره على التنمية " ، فبين من خلال هذه الدراسة العلاقة بين التقسيمات الادارية توزيع الاختصاصات ، حيث توصل كلما هناك تقسيمات ادارية جديدة كلما أدى ذلك إلى تعقيد توزيع الاختصاصات وتشابكها وتداخله ويكون من نتائج عدم ضبط الحدود الترابية سواء بالنسبة للجماعات المحلية أو الوحدات الادارية المختلفة الممثلة للدولة⁽⁴⁾.

(1) - محمد المنور ، " مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية "، (مذكرة قدمها لنيل رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة بجامعة الحسن الثاني ، عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء. السنة 2004/2003).

(2) - محمد بوجيدة ، " تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية "، (أطروحة دكتوراه في القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء. السنة 2004/2003).

(3) - عبد الحق المرجاني ، " دور الادارة الجبائية في التنمية المحلية "، (بحث قدمه لنيل دبلوم الدراسات العليا بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. الدار البيضاء. السنة 1990).

(4) - حسن نسانس ، " تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وأثره على التنمية "، (رسالته مقدمة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في قانون عام في كلية الحقوق. سطات المغرب. السنة 2007/2006).

مشكلة الدراسة

إذا كانت هذه الدراسة تعالج حقيقة اللامركزية الإدارية في الوقت الحالي في الدول المغربية، فإنه لا يخف على أحد أن تطبيق اللامركزية الإدارية من طرف الدول المغربية، وبالذات الجزائر، تونس والمغرب قد يكون متقاربا إلى حد كبير بسبب تشابه هذه الدول الثلاث في ظروفها السياسية، الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وقد يكون متميزا بعض الشيء بسبب مراعاة كل دولة لأكثر من أسلوب وفق ما يحقق مصالح مواطنيها، وفي هذا السياق يمكن حصر إشكالية الدراسة على النحو التالي:

إلى أي مدى تجسد النظم الإدارية المحلية المغربية اللامركزية، وهل انعكس هذا المفهوم على سلوك (وظيفة) الوحدات الإدارية (الجماعات المحلية)؟

وتتدرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات :

- هل تتجلى خصائص اللامركزية في الأنماط الوظيفية المحلية المغربية؟.
- ما طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والجماعات المحلية المغربية؟.
- هل تنقسم الدول المغربية مفاهيم مشتركة للامركزية، أم أن اختلاف التوجهات الاقتصادية والإمكانيات المادية والبشرية، ساهم في تعددها؟.

فرضيات الدراسة :

وللجابة على إشكالية الدراسة ، قامت الباحثة بافتراض مايلي :

- 1- إن متطلبات اللامركزية لا تتوقف على التشريعات القانونية، بل مرتبطة بالأبعاد السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.
- 2- لا شك في أن زيادة واتساع صلاحيات الجماعات المحلية الضامن الرئيسي لتجسيد اللامركزية.
- 3- إن زيادة الطابع التشاركي بين المجتمع والدولة يؤدي إلى تنامي مستوى الثقة التسييرية وهو ما يساعد على تجسيد اللامركزية .

الاطار الزماني والمكاني لعينة الدراسة :

- **الاطار الزماني :** سوف نعتمد على مرحلة توجه الدول المغربية نحو التحول الديمقراطي كمرحلة أساسية والتي برزت منذ بداية التسعينات من القرن الماضي ، مع اشارة لمراحل سابقة عند الضرورة .
- **الاطار المكاني :** عينة الدراسة هي الدول المغربية الثلاث ،الجزائر ، تونس والمغرب .

منهجية البحث :

إن طبيعة الموضوع والأهداف المحددة من خلاله ، تفرض على الباحثة أن تستخدم مجموعة من المناهج والمقتربات النظرية ، اعتمادا منها بأنها أكثر ملائمة لدراسة هذا الموضوع ، وأما استخدام منهجية مركبة بشكل أو بصيغة تكامل منهجي كان الهدف منها إحداث توازن علمي في فصول الدراسة ومباحثها ، وهذه المناهج والمقتربات هي :

1- **المنهج الوصفي** ⁽¹⁾ : ان اتباع طريقة الوصف تؤدي بنا إلى تبيان الأطر النظرية والمفاهيمية اللامركزية الادارية ، لاسيما مقوماتها وتصوراتها وأهدافها ، ليتم تمييزها عن المركزية الادارية ، وكما يمكن من خلال المنهج الوصفي وصف الأنظمة والقوانين المطبقة في كل من الجزائر ، تونس والمغرب عند التعرض لتطبيقاتها.

2- **منهج تحليل المضمون** ⁽²⁾ : تعتمد هذه الدراسة بالأساس على تحليل المضمون المقترن بالأسلوب الوصفي، وذلك للكشف عن مواضيع الخلل التي تعترى قانوني البلدية والولاية وما يتعلق بهما من نصوص أخرى تنظمها مع استنتاج واستنباط البدائل لسد الثغرات الموجودة والاقتراح إن أمكن ، وهذا المنهج سوف يساعدنا أثناء اجراء المقارنة ببين الدول المغاربية (الجزائر ، تونس والمغرب) لضبط المميزات العامة التي تتميز بها أنظمتها اللامركزية الادارية .

3- **المنهج المقارن** ⁽³⁾ : تعد المقارنة جوهر البحث العلمي بالنسبة للعلوم الاجتماعية، بعدا كان المنهج التجريبي جوهر البحث العلمي في العلوم الدقيقة ، أما المنهج المقارن فهو تلك الخطوات التي يتبعها الباحث في مقارنته للظواهر محل البحث والدراسة ، قصد معرفة العناصر التي تشكل أوجه التشابه والاختلاف في تلك الظواهر ، وهو يستهدف إيجاد تعميمات أمبريقية عامة ، يستخلصها من الانتظامات التي يمن رصدها في تلك الظواهر .

وكما يستهدف المنهج المقارن التفسير العلمي عبر كشفه للعلاقات بين المتغيرات ، اذ يكشفه بين متغيرين أو اكثر قد يعزل بقية العوامل والمتغيرات الأخرى ، أي يجعلها ثابتة.

(1) - جيرانييل أوموند وبنجام بويل ومندت روبرت، ترجمة محمد زاهي بشير المغيري، السياسة المقارنة : الاطار النظري ط.1، (بن غازي: منشورات جامعة قار بونس، 1996)، ص.20.

(2) - محمد شليبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقترابات والادوات، (الجزائر: بدون دار النشر، 1997)، ص.56.

(3) - نفس المرجع، ص.71.

وفي هذا السياق ، ستحاول الباحثة أن تقارن جانب تحليل المضمون مناقشة عدد من المتغيرات بعد استعراض كل من حالة الجزائر ، تونس والمغرب ، لتبيان مدى تطابق مبادئ اللامركزية الادارية مع مختلف الاجراءات والقواعد المعتمدة من طرف هذه الدول لكي تتجسد اللامركزية على أرض الواقع .

هذا فضلا على :

أ- **المقترح القانوني المؤسسي**⁽¹⁾ : تستخدمه الباحثة للبحث في شكل ووظائف المؤسسات من حيث البحث فيما يلي: كيف تبنى المؤسسات، مهمة المؤسسات، أعضاء المؤسسات، طريقة وصولهم لهذه المناصب، صلاحيات المؤسسات، وعلاقة المؤسسات مع المؤسسات الاخرى في الشكل الافقي والعمودي.

هذا فضلا على البحث في مضمون المنظومة القانونية التي تحكم وتحدد سلوك هذه المؤسسات، وعليه فإن هذا المقترح يضمن البحث في الطابع الرسمي للظاهرة المدروسة.

ب- **الاقتراب النسقي (النظامي)**⁽²⁾: تستخدمه الباحثة للبحث في تعامل النظام السياسي او السلطة المركزية مع ظاهرة معينة، لان السياسات المحلية التنظيمية والقانونية ما هي في النهاية الا مخرجات النظام السياسي لايجاد الحلول للمشاكل المطروحة، ويساعد هذا المدخل في هذا الموضوع الباحثة على الاجابة عن سؤال، كيف تعامل النظام مع هذه الظاهرة؟ ودور البيئة في ذلك؟ وهل التشريعات القانونية كافية على تجسيد اللامركزية؟.

ت- **المقاربة التشاركية**⁽³⁾: والتي تعني أنه يمكن للأفراد في المجتمع الانتقال من مواقع القبول و التلقي السلبيين إلى مواقع النقاش و التقرير على الصعيدين المحلي و الوطني، و بالتالي مشاركتهم المحلية هي ضمانا لصحة التقديرات التي تقوم عليها الخطط و البرامج..

كما أن اعتماد المقاربة التشاركية بين القطاع الخاص و المجتمع المدني في مجالات تشخيص الموارد و تحديد حاجيات و امكانيات استثمارها يشكل في مفهوم

(1)- نصر محمد عارف، ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، (القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002)، ص.32.

(2)- محمد شليبي، المرجع السابق، ص.84.

(3)- كرم لحرش، مغرب الحكامة، التطورات، المقاربات والرهانات، ط2 (الرباط: طوب بريس، 2011)، ص 163.

التنمية المحلية شرطا رئيسيا للربط العضوي الجدلي بين النهوض بتنمية المجتمع المحلي من جهة و بين التطور الحكومي في مجال اقرار و تنفيذ السياسة التنموية على الصعيد الوطني من جهة أخرى، و على هذا الأساس تم استخدام المقاربة التشاركية للتمكن من معرفة مدى التوافق بين توجهات السلطات الرسمية و تطلعات السكان المحليين (مدى وجود رقابة شعبية).

صعوبات الدراسة :

- 1- عدم وجود مرجعية لغوية موحدة حول اللامركزية الادارية كمصطلح بحيث هناك من يحاول أن يجعل اللامركزية الادارية مرادفا للحكم المحلي أو الادارة المحلية أو النظام المحلي ، وهذا يعتبر مشكلة حقيقية إعتضت سير عملية البحث ، خاصة بظهور مفاهيم جديدة حول اللامركزية الادارية .
- 2- صعوبة إيجاد طريقة تنظيم البحث بكيفية تغطي كل جوانب الموضوع وهذا نتيجة تناول ثلاث نماذج للدراسة وهي الجزائر ، تونس والمغرب وكل نموذج يحتاج إلى دراسة دقيقة ، للإلمام بمؤشرات اللامركزية ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تضخيم العمل .
- 3- ليس من السهل دراسة نموذج تونس في الظروف غير المستقرة التي تشهدها في فترة انجاز هذا البحث (صعوبة الاتصال للحصول على وثائق أو معلومات تفيد الدراسة).

خطة البحث:

لانجاز هذا البحث وبالكيفية المطروحة تم تقسيمه إلى فصلين وخاتمة لمعالجة موضوعاته على النحو التالي:

الفصل الأول: اللامركزية الإدارية إطار نظري، وفي هذا الفصل سيتم التركيز على مفاهيم أساسية في هذه الدراسة، حيث يتم مناقشة مفهوم اللامركزية ومقوماتها ، تصنيفها في حين يتم تخصيص المبحث الثاني لمناقشة أهداف وأراء حول اللامركزية الإدارية، وأما المبحث الثالث فيخصص لمناقشة مختلف العوامل البيئية المؤثرة في اللامركزية الإدارية.

الفصل الثاني: تطبيقات اللامركزية، مقارنتها وتصوراتها المستقبلية في الدول المغاربية، ويتناول تحليل وصفي لنظم اللامركزية الإدارية في بلاد المغرب العربي، وذلك من خلال ثلاثة مباحث اشتملت على اللامركزية الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية في كل من الجزائر، تونس

والمغرب. أما المبحث الرابع والأخير فيتناول تحليل مقارن وتصورات مستقبلية، الذي يتم من خلاله إجراء تحليل مقارن لأنظمة اللامركزية الإدارية (النظم الإدارية المحلية) في بلدان المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، وطرح تصور (نموذج) موحد لنظام لا مركزي في هذه البلدان وذلك في مطلبين.

الفصل الأول

الإطار النظري

لقد سعى بعض المفكرين إلى استكشاف مجموعة مفاهيم حين بحثوا في الكيفية التي يمكن بواسطتها إشباع الحاجات العامة للأفراد، من خلال قيام الإدارة بوظيفتها الإدارية، إذ ينظروا للتنظيم الإداري على أنه وسيلة للإدارة العامة لاستخدام طرق وأساليب معينة، بهدف تحقيق أغراضها المحددة بكفاءة وفاعلية، أي بأقل وقت وجهد وكلفة ممكنة. وعلى هذا فالتنظيم الإداري ضروري لابد منه لكي تقوم السلطة الإدارية بوظائفها وتترك اختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها وفي مقدمتها التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه برز التنظيم الإداري ليوضح تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، ومما تشكل، وتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات⁽¹⁾.

وقد اقتصررت دراسة التنظيم الإداري في البداية على وجهة قانونية بحتة، وكانت تبحث على كيفية إنشاء الأجهزة الإدارية، وتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها، والأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة. لكن بمرور اهتمامات علم الإدارة في دراسة التنظيم الإداري، أصبح ينظر إليه ليس فقط من الناحية القانونية وإنما من الناحية الفنية كذلك، إذ يهتم بمستويات التنظيم الإداري، والموارد البشرية والعناصر المادية المستخدمة لتسيير العمل الإداري لتحقيق أهدافه المرسومة، ووصف وتصنيف الوظائف وتوزيع وتقسيم المهام بين مختلف الوحدات الإدارية في التنظيم⁽²⁾.

وفي هذا السياق، تم التأكيد على أن التنظيم الإداري صورتان رئيستان تأخذ بهما كافة الدول وهما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وأن الهيئات العامة سواء كانت محلية أو وطنية تمثل أشخاص معنوية وتتمتع بالاستقلالية، بالنظر لما تكتسبه من حقوق وما تتحمله من التزامات.

وأما المفاهيم الأساسية التي تكتسي أهمية متميزة في هذه الدراسة فهي: اللامركزية والمركزية، والتي لها طابعا متميزا في ضبط عناصر التحليل والتحكم في الموضوع. ونظرا لكونها أكثر ارتباطا بموضوع البحث، لاسيما من حيث مستويات تشابكها وتطورها بأبعاد اقتصادية، اجتماعية، سياسية، وحتى ثقافية، فإن مثل هذه المفاهيم لا تمثل هدفا في حد ذاته، وإنما سيتم الاعتماد عليها للوقوف على مدى تطابقها مع الواقع الذي تعالجه هذه الدراسة، ولن يكون ذلك إلا باللجوء إلى تحليل الإستراتيجيات الجديدة المطروحة للمركزية في البلدان المغاربية، ومدى

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري (القاهرة: منشأة المعارف، 2004)، ص. 5.

(2) - أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم (القاهرة: دار النهضة العربية، 1984)، ص. 8.

ملاءمتها في مواكبة عمليات التنمية المحلية في ظل تنامي ظاهرة العولمة، وتراجع دور الدولة، وبروز مفاهيم جديدة كالحكم الراشد المحلي.

ويهدف هذا الفصل إلى تقديم إطار نظري للامركزية الإدارية، يتم التركيز فيه توضيح المفاهيم ذات العلاقة اللامركزية، ومقومات اللامركزية، وتصنيفاتها، وتطوراتها في السياق المعاصر، ونظرة الحكم الراشد المحلي حولها، وأهدافها والعوامل المؤثرة فيها.

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

إن دراسة ومعرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري تفرض على الباحث تسليط الضوء على المركزية الإدارية، لأن هذا الأسلوب سعت إليه الدول النامية، والدول المغاربية ضمنها، كخيار لتنظيم إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها، وهذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون، والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة⁽¹⁾.

وتعني المركزية "تركيز السلطة في المركز"، وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العامين في العاصمة، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد، أو رئيس منسق واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه، أو إلغاؤها (القرارات) بغض النظر عن مشروعيتها⁽²⁾.

وأن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات المركزية وفروعها المتمثلة في التالي: رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء وممثلهم في الأقاليم وهم الولاة. 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 البعض- وتخضع للتدرج أو ما يعرف بالسلم الإداري⁽³⁾، ومن هنا يمكن أن يوصف النظام المركزي بصفتين أساسيتين هما⁽⁴⁾:

(1)- بدون مؤلف، "اللامركزية في الإدارة المحلية العربية"، تم تصفح الموقع في 3 جويلية 2010.

<<http://www.startimes.com/f.aspx?t=22899321>>

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

(3)- جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003)، ص. 153.

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

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، الوزراء، الولاة) دون سواها وفي جميع الشؤون الداخلية للإدارة، بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات وتعيين الموظفين. وتجدر الإشارة أن الأجهزة الإدارية المحلية قد منحت بعض السلطات التقديرية في ظل الدولة المتدخلة بعد الاتساع 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 الاختصاص**، إذ يقوم صاحب الاختصاص 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 أساساً في التوقيع، ويقوم أساساً على الثقة الشخصية بين الرئيس والمرؤوس.

ثانياً: السلطة الرئاسية، وتعرف بأنها القوة التي تحرك التدرج والسلم الإداري (الهراركية) وهي نفسها التي يقوم عليها النظام الإداري المركزي، وتتمثل فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه، بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري 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 المرؤوسين، فهي مقررة حكماً بمجرد أنه رئيس إداري، وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها شاملة، بمعنى أنها تشمل أشخاص وأعمال المرؤوسين⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة، أنه في ظل المركزية الإدارية لا بد من تحقق التسلسل الإداري حتى يكون هيكل النظام الإداري متماسكاً، في حين نسجل خروج الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن التدرج باعتبارها مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية، ومنه عدم الخضوع للسلطة

(1) - سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1992)، ص. 76.

الرئاسية، وأن السلطة الرئاسية ليست امتيازاً لمنوحاً للرئيس الإداري، وإنما هي وظيفة أو اختصاص 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 الرئاسي⁽¹⁾.

تأخذ السلطة الرئاسية مظاهر عدة، إذ تمثل السلطة الرئاسية على الأشخاص أحد هذه المظاهر، حيث يملك الرئيس الإداري بمقتضى سلطته الرئاسية جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية، ابتداء من تعيين المرؤوسين وتوزيعهم على الوحدات المحلية المختلفة، وتوزيع الأعمال 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 المرؤوسين⁽²⁾.

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 والدوريات⁽³⁾.

2- فالرئيس الإداري يملك الحق في إجازة وإقرار أعمال المرؤوس أو رفضها أو تعديلها أو سحبها، وفي هذا الشأن يحق للرئيس الإداري أن يتدخل ليعدل عملاً أو تصرفاً قام به أحد مرؤوسيه وكما يحق له، أن يسحب الأعمال والتصرفات الصادرة عن المرؤوس وسحب التصرف من تاريخ صدوره، وكما يقوم بإلغاء أعمال مرؤوسيه التي تخل بقوانين الوظيفة العامة، بالإضافة أنه يملك حق المصادقة على أعمال المرؤوسين، ناهيك أنه يملك سلطة الحل محل المرؤوس في القيام بأعماله وممارسة اختصاصاته، ومن جانب آخر يمكن أن يجيز ويقر تصرفات وأعمال المرؤوسين ولا تنفذ إلا إذا أقرها صراحة إذا اشترط القانون ذلك لنفاذ التصرف، ويمكن إقرارها ضمناً إذا لم يعارض الرئيس لمدة معينة ذلك التصرف حسب رأي الفقهاء، وهذه المسائل تعرف بالرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس.

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

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

(3) - نفس المرجع، ص. 39.

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 واللوائح والنظم العامة⁽¹⁾.

وثمة سؤال منطقي حول مدى إلزامية هذه الأوامر والتوجيهات لاسيما عندما تكون مخالفة للقانون؟ إن الإجابة عند الفقهاء، حيث يميزون بين حالتين:

الأولى: إذا كانت أوامر وتعليمات وتوجيهات الرئيس الإداري مشروعة، ففي هذه الحالة يلزم المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس، وبخلاف ذلك يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب فرض عقوبة تأديبية بحقه⁽²⁾.

وأما الثانية، إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات غير مشروعة ومخالفة للقانون، فهل يغلب مبدأ المشروعية على مبدأ الطاعة الرئاسية أم العكس؟، وفي هذا الصدد اختلف الفقه حول الإجابة على ذلك، وهي على ثلاث اتجاهات⁽³⁾:

الاتجاه الأول: يتمثل في احترام مبدأ المشروعية، ووفقا لهذا الاتجاه يجب احترام القانون وعدم طاعة الرئيس وتنفيذ أوامره غير المشروعة، وحجة أنصار هذا الاتجاه (ليون ديغي Lionnesuquit، والين Waline) هي أن كافة أشخاص الإدارة العامة رؤساء ومرؤوسين يخضعون للقانون واحترامه واجب عليهم.

الاتجاه الثاني: يتمثل في احترام مبدأ الطاعة الرئاسية، ووفقا لهذا الاتجاه الذي يتزعمه هوريو (Hauriou) يجب إطاعة أوامر الرؤساء الإداريين وإن كانت مخالفة للقانون، وحجة أنصار هذا الرأي أن الرؤساء الإداريين أعرف بالمصلحة العامة، وهم من يتحمل نتيجة المخالفة للقانون، وما على المرؤوس إلا التنفيذ.

الاتجاه الثالث: ويتمثل في التوفيق بين احترام القانون ومبدأ الطاعة الرئاسية، ووفقا لهذا الرأي الذي يتزعمه الفقيه الألماني لابند (Labend) يجب على المرؤوس تنبيه الرئيس الإداري إلى وجهة عدم المشروعية في الأمر الصادر عنه كتابة، فإذا أصر الرئيس على ذلك فعلى المرؤوس

(1) ناصر محمد الصانع، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986)، ص. 35.

(2) عبد الرؤوف الروايدة، "العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأثرها في التنمية والإنجاز"، (ندوة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص. 148.

(3) Mawhood f، **Local Government in The Third World**، (Newyork : Johnwiley، 1983)، P 12.

التنفيذ، وفي هذه الحالة يعفى المرؤوس من المسؤولية رغم مخالفته للقانون، وتجدر الإشارة هنا أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الحل حيث جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري: "لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً للأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم⁽¹⁾."

لقد تطور مصطلح المركزية - كمفهوم وممارسة - تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية 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 محصوراً بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الأقاليم 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 تنسيبات⁽²⁾.

إن هذه الصورة لم تعد لها وجود في الوقت الحاضر للعمل بها، لأن محدودية الأنشطة التي كانت تقوم بها الحكومة وأجهزتها التنفيذية، والتي تمثلت في صيانة الأمن الداخلي والخارجي وجمع الضرائب لم تعد كما هي، بسبب كبر حجم التنظيمات الإدارية وتوسع نشاطها، إضافة إلى اعتبارات تتعلق بالسرعة في اتخاذ القرارات وتبسيط الإجراءات ... إلخ⁽³⁾.

وعلى العموم، فإن هذه الصورة يطلق عليها المركزية الإدارية المتشددة أو الوزارية والتي كانت سائدة عندما كانت الدول تتسم بقلّة عدد السكان، وعدم التدخل في حياة الأفراد، وقلّة عدد الأجهزة الإدارية، وانتشار نظام الحكم الفردي⁽⁴⁾.

إن الدول التي تتبع نظام المركزية المطلقة (المتشددة أو البحتة) إذا كانت ترمي إلى: وحدة الإدارة وتجانس الأساليب التي تتبعها في جميع أرجاء الدولة، توجيه مواردها بشكل أمثل، بسط نفوذ الدولة وتوطيد أركانها، إقامة المرافق العامة التي تتطلب إمكانات بشرية عالية الكفاءة وإمكانات مادية ضخمة وتحقيق المساواة بين سكان الدولة، إلا أن هذا النمط من النظام يصاحبه عدد من النقصان، ويمكن ذكر ما يلي: تعقيد إجراءات إنجاز العمل، إئثار كاهل الدولة المركزية

(1) - أنظر: المادة 129 من القانون المدني الجزائري، الصادر في 25 ديسمبر 1975.

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

(3) - نفس المرجع.

(4) - علي الشطناوي، الإدارة المحلية (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007)، ص. 33.

بأعباء المهام وانشغالها في أمور فرعية قد تضعف قدرتها على التنسيق والتخطيط، إضعاف روح المبادرة والإبداع لدى المواطنين سياسيا واجتماعيا الذين يركنون إلى الإتكالية واعتمادهم على الدولة في توفير الخدمات وفرص العمل، مما يتعارض مع ضرورات التنمية السريعة عند متخذي اتخاذ القرارات في المناطق المحلية، وعدم وقوفهم على حاجات السكان يجعل تلك القرارات غير متفقة مع تطلعاتهم وحاجاتهم، تقليص مساءلة المواطنين المسؤولين وعدم قدرتهم على تحديد ماهية مسؤوليتهم ومحاسبتهم، تحميل المواطنين عناء الانتقال من أماكن سكانهم إلى العاصمة للحصول على الخدمات الضرورية⁽¹⁾.

وبظهور مفهوم الدولة المتدخلة الذي يبحث في تزايد النشاط الإداري للدولة وتعدد مهامها واتساع نطاق أعمالها وواجباتها أصبح التفكير في صورة أخرى وهي **عدم التركيز الإداري**.

ب - عدم التركيز الإداري (Deconcentration)⁽²⁾: يعتبر عدم التركيز الإداري شكلا مخففا من أشكال المركزية، ويمكن تعريفه على أنه نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز إلى فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة، وهي مثال على المركزية المخففة ولا يمكن اعتبارها من الإدارة المحلية⁽³⁾.

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⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة هنا، أنه قد بدأت المركزية المعتدلة في إدارة الدول الحديثة في أوروبا، وبالذات في فرنسا عندما تبناها نابليون كي يعيد تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة⁽⁵⁾.

إن في هذا الشكل يحتفظ المركز بحق السلطة الرئاسية، وما ينجم عنها من حق مراجعة قرارات فروع الحكومة وتعديلها أو إلغائها حسب ما تراه مناسبا، وبمعنى آخر فإن فروع الوزارات المختلفة ضمن هذا المفهوم تعتبر وحدات مرؤوسة لا تمتلك حق اتخاذ القرارات الرئيسية

(1) - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 27.

(2) - يدعي عدم التركيز الإداري كذلك: المركزية المعتدلة، اللاتركيزية، اللاحصرية، المركزية المخففة، اللاوزارية.

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

(4) - نفس المرجع.

(5) - Vivien Schmitz، **Democratizing France : The Political And Administrative History Of Decentralization**، (Newyork : Combridge University Press، 2007)، P 14.

والحاسمة، وتتحصر واجباتها في التنفيذ الفعلي لقرارات المركز مع الاحتفاظ بهامش صغير من حرية العمل.

يبدو في هذا النظام أن تأثير الحكومة المركزية أقوى من تأثير السكان المحليين، كما أن الموظفين في الميدان لا يشعرون بالأمان والأمن 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 الحريات⁽¹⁾. وهذا يعكس مدى محدودية صلاحيات وحدات عدم التركيز الإداري التي تخضع للرقابة "الهيراركية" من قبل الحكومة المركزية، وتعتبر فروع الوزارات والدوائر المركزية المنتشرة في الولايات والدوائر مثال على المركزية المعتدلة.

إن إتباع عدم التركيز الإداري من طرف دول ترمي من خلاله الحفاظ على وحدة الدولة الإدارية، وذلك بإتباع مبدأ التسلسل الرئاسي، أين ترتبط الفروع بأجهزتها الإدارية داخل الدولة، وملائمة القرارات الإدارية للواقع المحلي لانطلاقها من ذلك الواقع، ونقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يجد من عناء المواطنين وما يبذلونه في سبيل ذلك من جهد ومشقة، والإسهام في إعداد قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية⁽²⁾.

وبالمقابل فإن هذا النظام كذلك يشوبه عدد من النقائص ويمكن ذكر ما يلي: صعوبة مراقبة المركز الرئيسي لفروعه المنتشرة في الأقاليم ولاسيما إذا كانت الدولة ذات أقاليم عديدة، وصعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة وذلك بسبب اختلاف مرتكزات القرار الإداري تبعا للظروف المحلية، زيادة التكلفة المالية التي تتطلبها استمرارية العمل في مثل تلك الفروع⁽³⁾.

وإذا سعى نموذج عدم التركيز الإداري إلى الإسهام في تقريب الإدارة من السكان المحليين، وزيادة الاستجابة لطلباتهم وحاجاتهم، من خلال تمثيلهم في العملية الإدارية إلا أنه لم يذهب بعيدا ولم يستطع أن يحقق ذلك بسبب هيمنة النظرة المركزية على طبيعة حاجات الأفراد ومتطلباتهم، فكان التفكير في أسلوب جديد يتمثل في اللامركزية الإدارية.

وبناء على ما سبق، و على العموم المركزية الإدارية كصورة من صور التنظيم الإداري يسجل لها عدد من الإيجابيات في الحياة الدستورية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية

(1) Heeger C, *The Politiss Of Underdivelpepment* (N.Y : Macmillan, 1974), P 33.

(2) علي الشنطاوي، المرجع السابق، ص. 76.

(3) نفس المرجع.

في الدولة، ويتجلى ذلك في النقاط التالية: النظام الإداري يؤكد ويدعم الوحدة الوطنية والدستورية في الدولة، وذلك عن طريق حصر وتركيز السلطة الإدارية في الدولة وبالذات في يد الحكومة، وإحكام الرقابة على الوظيفة الإدارية عن طريق الرقابة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية، ولذلك تتبناه معظم الدول (تجدر الملاحظة أن الإدارة المركزية في الجزائر تتمثل بالرئيس، مجلس الوزراء، الوزراء والحكام الإداريين) (1).

يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق وحدة أسلوب ونمط الوظيفة الإدارية في الدولة، ويؤدي إلى ثبات واستقرار الإجراءات الإدارية ووضوحها ودقتها، الأمر الذي يزيد من تقبلها واحترامها من قبل المواطنين، ومنه النظام الإداري المركزي يعد سبب من أسباب القضاء على البيروقراطية، وكما يعد الأسلوب الإداري الأمثل الذي تستطيع بواسطته الدولة إدارة وتسيير وتمويل المؤسسات والمرافق الإدارية العامة الكبرى السيادية (مرفق الدفاع الوطني، مرفق الشؤون الخارجية، مرفق التعليم الوطني، المرافق الاقتصادية الكبرى، وظيفة التخطيط، ومرفق العدالة...)، فهذه المرافق لا يمكن إدارتها إلا بواسطة النظام الإداري المركزي، وكذلك يحقق توفير أموال وموارد الدولة، حيث يقل فيها الإسراف والتبذير، ناهيك أن النظام الإداري المركزي يلعب دورا هاما في إدارة الدولة من أجل تحقيق وحدة التطبيق والتنفيذ للخطط الوطنية والسياسة العامة السائدة في الدولة (2).

وبالمقابل، فإن وحدة الإدارة وتسيير الجهاز الإداري والوظيفة الإدارية الضخمة في الدولة الحديثة يعد غير كاف وفق هذا الأسلوب وذلك للأسباب التالية (3): بالنظر إلى تركيز وحصر سلطة التقرير والبت النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية في الدولة في يد سلطات الإدارة المركزية في العاصمة، أصبح أمرا متناقضا ومتناقضا مع المفهوم الحديث للديمقراطية، ومع مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية، ومتناقضا مع تطلعات ووعي الشعوب سياسيا واجتماعيا، إضافة إلى تزايد دور الدولة في الحياة العامة في الدولة الحديثة وتزايد وظائفها وأعبائها الإدارية يجعلها من المستحيل أن تدير دواليب آلة الأجهزة الإدارية بواسطة الإدارة المركزية وحدها، وبظهور مفهوم "الدولة النازمة" في الوقت الراهن قلل من دور المركزية الإدارية إلى حد الإشراف والتوجيه ليس إلا! تاركا المجال الواسع للمركزية الإدارية.

وتجدر الإشارة، إلى أن هذا الأسلوب يجعل الإدارة غاية قائمة بذاتها، فيما أن الإدارة في واقعها هي وسيلة تهدف إلى تحقيق متطلبات المصلحة العامة والتطور الاجتماعي والاقتصادي، كما

(1) - الشيخلي عبد الرزاق، المرجع السابق، ص. 56.

(2) - الشيخلي عبد الرزاق، المرجع السابق، ص. 56.

(3) - أيمن عودة المعاني، نفس المرجع، ص. 28.

أنه يساهم في تعميق الانفصال بين الإدارة والمواطنين وانعدام الثقة بينها، ويعقد الإجراءات والمبالغة في البيروقراطية والروتين الإداري، ولا يشجع على الابتكار ولا يزيد من روح المثابرة في العمل لدى الموظفين في الوحدات الإدارية، لاسيما عند عدم الاستجابة لميول سكان الوحدات المحلية بسبب عدم مرونة هذا النظام⁽¹⁾، ولهذا برزت اللامركزية كمجال واسع للتنظيم الإداري.

إن الاهتمام باللامركزية الإدارية جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة الذي كان قائما على المركزية والذي اعتمده الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض الجوانب لا بد لها من الاستعانة بأسلوب آخر، خاصة بعدما أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها، بل لا بد لها من مساعدة من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات العامة، من خلال ممارسة جزء من النشاط الإداري بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أخرى، سواء كانت محلية أو مصلحة، وهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يعرف باللامركزية الإدارية⁽²⁾.

وفي هذا السياق، أخذت الإدارة اللامركزية اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة من القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة⁽³⁾.

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 أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبلها،

(1)- نفس المرجع.

(2)- John Agnew، « Symposium on Political Centralization And Decentralization »، **In Policy Studies**، vol 18، N°3، (1999)، P 13.

(3)- Ibid.

وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية⁽¹⁾.

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 واللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية والعملية، إذ أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب القيادة والإدارة من غير أن يكون له أية أهمية ديمقراطية، ذلك أن هذا الأسلوب في الإدارة يضع الإدارة كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها، بينما اللامركزية الإدارية فلها أهمية ديمقراطية، حيث تؤدي إلى أن يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثليهم⁽²⁾.

ولقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية، تبعا لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع ان كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها. ولاشك 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 الدولة"⁽³⁾.

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

- تعني اللامركزية "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"⁽⁴⁾. إن ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي، ورقابة وإشراف الحكومة المركزية.

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

(2)- محمد سليم العزوي، المرجع السابق، ص 77.

(3)- عبد العزيز الشخيلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية -دراسة مقارنة"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإتماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص. 12.

(4)- خالد الرغبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، (عمان: دار الثقافة، 1986)، ص. 25.

وكما تعرف بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك بغرض أن تتوفر الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، فحين تتوفر الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة⁽¹⁾. وما تميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور السلطة اللامركزية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.

- 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 المركزية⁽²⁾.

ويمكن أن نقدم تعريفا إجرائيا للامركزية: "في كونها جزء من النظام العام للدولة تمنحه الحكومة المركزية شخصية معنوية، وقد أوجد من أجل 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 كبيرة الحجم والتي تعددت فيها القوميات واللغات والثقافات⁽³⁾، (وهذا الأسلوب مستبعد من هذه الدراسة).

2- 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

(1)- فاطمة ربابعة، " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية"، (رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1995)، ص. 15.

(2)- شاب تومه منصور، القانون الإداري، ط1 (العراق: جامعة بغداد، 1980)، ص. 87.

(3)- Rondinelli A.، « Analysis Decentralization Policies In Developing Countries »، **In Political Economy France work**، Sage، London، Vol 20، 1982، P 2.

الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا منهما، في جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه⁽¹⁾.

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 والكفاءة الضرورية لإدارة الدول بشكل عام. ومن هذا المنطلق فإن اللامركزية الإدارية تختلف عن 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 السياسية⁽²⁾.

اتفق فقهاء القانون أن اللامركزية الإدارية تستند على مجموعة من المقومات⁽³⁾ الأساسية تتعلق بنظام اللامركزية الإدارية ولا يمكن الاختلاف 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 وأولوياتهم⁽⁴⁾.

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 وأقاليم 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، المصالح الذاتية تمييزا لها عن المصالح الوطنية (كالمياه، الكهرباء، جمع النفايات، الطرق الداخلية...)، إذن من الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليما معينا لا يهم بالضرورة الدولة كلها، ولهذا من حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 96.

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

(3) - هناك من الفقهاء من يسميها: الأسس، الأركان، المبادئ.

(4) - حسن عوضة، الإدارة المحلية وتطبيقها في الدول العربية، (لبنان: المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع، 1983)، ص. 12.

إشباعها، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق المساواة والعدالة والسيطرة على زمام الأمور، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان أقاليم كي تقوم بإشباعها، لاعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات وشعورهم بأهميتها وضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية، وإن كانوا يعملون ضمن نطاق هذه الأقاليم⁽¹⁾.

إن منطلق اللامركزية يقوم على فكرة أن إدارة المصالح المحلية يجب أن تخرج عن اختصاص السلطة المركزية، وقد جرت العادة على أن تمنح هذه الاختصاصات من قبل السلطة التشريعية للدولة المعنية باعتبارها ممثلة للإدارة العامة، وإذا كانت بعض المصالح يصدق عليها وصف مصالح وطنية أو مصالح ذاتية، إلا أن هناك الكثير من الحاجات العامة التي يلتبس الأمر فيها، ويثور بشأنها الجدل فيما إذا كانت محلية أو وطنية، 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 بها أن يلجأ المشرع إلى تعداد وذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية (المحلية) على سبيل الحصر، ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية، وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة ضمن قائمة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون ضمن قائمة مصالح وطنية، ويترتب عليه أن لا يجوز للوحدات المحلية النظر واتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها بالتشريع⁽²⁾.

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⁽³⁾.

(1)- علي الشطناوي، المرجع السابق، ص. 100.

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

(3)- إن هذا الأسلوب ينسب إلى فرنسا الذي تبنته في الدستور الفرنسي الصادر عام 1958، لاسيما في مادته 34 حيث جاء فيها "يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها وموردها المالية"، أنظر: سلمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة (القاهرة: دار الفكر العربي، 1992)، ص. 51.

إن في هذا الأسلوب يتولى المجلس المحلي مهمة تحديد الاختصاصات المحلية، لكن لا تعتبر سلطته مطلقة بل تعد سلطة مقيدة بقيود معينة تحت إشراف ورقابة سلطات الوصاية الإدارية، فإذا كان هذا المعيار يمنح المجلس المحلي سلطة أكبر في تحديد اختصاصاته وفقاً للواقع بدلاً من فرضها عليه بموجب نص تشريعي محدد، فإن ما يأخذ على هذا المعيار أنه يحتاج إلى عدة معايير تحدد ما يعتبر محلياً أو وطنياً، فالمعيار العام يبقى بحاجة إلى معايير تحدد أكثر وذلك على عكس المعيار الإنجليزي الذي يتسم بالبساطة والوضوح ولا يترك مجالاً للتنازع بين الهيئات المحلية والسلطات المركزية حول الاختصاصات ذات الطبيعة المختلطة، أي ذات السمات المحلية والوطنية في آن واحد⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس، يرى بعض الفقهاء بأنه فعلاً الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية يمثل خطأ رقيقاً جداً، إذ أن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية، وفي تطور دائم مستمر من زمان إلى زمان ومن مكان إلى مكان، فالاختصاصات القومية في دولة ما قد تكون محلية في أخرى، وكذلك الحال يختلف في مفهوم الشؤون المحلية من نظام سياسي لآخر، فما يعد شأناً محلياً في ظل النظام الاشتراكي يختلف عما يعد شأناً محلياً في ظل النظام الرأسمالي، إلا أن التشريع يلعب في العادة دوراً مهماً في مسألة التفريق بينهما⁽²⁾.

2- استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية:

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، ومنها سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية لا يكف لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة والسلطة المركزية واستقلالها من النواحي الإدارية والمالية عن السلطات المركزية⁽³⁾.

أ- الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:

إن تمتع 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

(1) - علي الشطناوي، المرجع السابق، ص. 100.

(2) - نفس المرجع، ص. 101.

(3) - خالد الزعبي، المرجع السابق، ص. 27.

الهيئات، بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وممثليها، ويعد الاستقلال الإداري إلى جانب الاستقلال المالي من نتائج الشخصية المعنوية⁽¹⁾.

ويتحقق الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور دون حاجة للرجوع إلى السلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات لتمكينها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة والقادرة على القيام بمهام ومسؤوليات هذه الهيئات بفعالية وكفاءة⁽²⁾.

وحتى يكون الاستقلال الإداري فعلياً، 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 المحليين⁽³⁾، ومن الأساليب التي تأخذ بها الدول لاختيار أعضاء المجالس البلدية انطلاقاً من ظروفها المحلية نذكر ما يلي:

- أسلوب الانتخاب:

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 أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب (سواء كان الانتخاب مباشر أو غير مباشر) وأكثر تعبيراً عن إرادة سكان الوحدة المحلية، غير أن ما يعاب على هذا الأسلوب أنه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي⁽⁴⁾.

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

(2)- سليمان الطناوي، المرجع السابق، ص. 175.

(3)- نفس المرجع.

(4)- خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة، ط3 (عمان: دار الثقافة، 1993)،

- أسلوب المزج بين الانتخاب والاختيار:

يسعى هذا الأسلوب إلى توفير الاستقلالية 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 المتبقي 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 وفيئوية معينة، ويبقى الأمر يتعلق بطبيعة البت النهائي في القرارات⁽¹⁾.

- أسلوب التعيين:

وينطلق من محاولة تجنب الدولة والسكان المحليين الكلفة المادية الزائدة والتعقيدات، بدافع أن بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها لحسن انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية، نتيجة نقص الوعي السياسي والثقافي لدى هذه المجتمعات⁽²⁾. 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، لاسيما إذا كان الأعضاء المعينين ليست لهم صلة بالسكان 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⁽³⁾.

- أسلوب المختلط:

يسعى هذا الأسلوب إلى الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين (تمثيل السكان المحليين في المجلس البلدي من خلال الانتخاب، وإدخال عنصر الكفاءة من الناحية الإدارية والفنية) لضمان حسن تسيير أعمال المجلس البلدي، ورفع من 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 بينهم أعضاء معينون من قبل السلطات المركزية، ومن جهة أخرى كذلك، فإن وجود الأعضاء

(1)- حمدي القبيلات، "عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين"، في مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 02،

2006، ص. 12.

(2)- نفس المرجع.

(3)- شاب توما منصور، المرجع السابق، ص. 90.

المعينين يجب أن لا يؤدي إلى إفراغ نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية من محتواه الحقيقي، ولهذا يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين، وليس العكس⁽¹⁾.

بصفة عامة، ومهما قدم من تبرير لمساهمة أعضاء السلطة المركزية في الهيئات المحلية المنتخبة، فإن ذلك يجب أن يحصر في أضيق الحدود إلى حد جعل منهم أعضاء استشاريين، لتتولى الهيئات المحلية المنتخبة، إذا وجدت فيهم هذه الميزة بطبيعة الحال، لأنه ليس كل من يعين من السلطة المركزية يدرك السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة ويملك الخبرة الإدارية الكافية في مجال التسيير، فالمحافظة على وحدة الأسلوب الإداري في داخل الدولة يمكن أن تتحقق عن طريق الوصاية الإدارية، أما قضية الجانب الفني يمكن للشخص الإقليمي أن يعين موظفين فنيين في أجهزته المختلفة بموجب الأنظمة المعمول بها لحل هذه القضية⁽²⁾.

ب - الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

إذا كان الاستقلال الإداري ذو أهمية، فإنه لا يمكن أن يكون بمعزل عن أهمية الاستقلال 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 ما تراه مناسباً، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية مالياً يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها⁽³⁾، ويمكن أن يتجسد الاستقلال المالي في عدة نقاط نذكر منها ما يلي⁽⁴⁾:

- 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 تقتنع بأهميتها وضرورتها، لاسيما في مجال التنمية المحلية، ولو لم تنل موافقة السلطة المركزية، طالما تعمل وفق القوانين والأنظمة 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.

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

(2) - حمدي القبيلات، "عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين"، المرجع السابق، ص. 13.

(3) - خالد الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985)، ص. 17.

(4) - Vedel A (ed)، **Delvolve : Droit Administratif**، (Paris : P.V.F، 1984)، P 462.

- إن وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية لا يكف لاستقلالها 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 ووفقا لقناعاتها الخاصة.

- ضرورة وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة عن الأنظمة المالية للسلطات المركزية كالنظام المالي للبلديات ونظام الأشغال واللوازم الخاصة بالبلديات.

وبناء على ما سبق ذكره، فإن فعالية الهيئات اللامركزية وقوتها تبقى تتوقف على جانب هام وهو وفرة الموارد المالية لديها، فمتى امتلكت هذه الهيئات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها الطموحة على المستوى المحلي بطرقها الخاصة والمشروعة تكون حينئذ قد أننت بنفسها من رحمة السلطات المركزية الممولة وهو مصادرة سلطتها التقريرية، إذن فالاستقلال المالي يحق فيه القول أن يكون ركن من أركان اللامركزية الإقليمية، في الوقت الذي أصبح الاستقلال الإداري وتشكيل مجالس إدارتها عن طريق الانتخاب غير ذي جدوى بعدم وجود الاستقلال المالي لديها⁽¹⁾. وفي هذا السياق يتضح أن الاستقلال 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 الاستقلال التام أمر غير قائم، لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فصحیح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسيير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون⁽²⁾.

(1) أحمد الصغير، "التمويل المحلي وتحليل مقارن لمصادر التمويل وأحجامه وأوجه الصرف في الخليات العربية والتوجهات العالمية"، تم تصفح

الموقع، 2010/08/06. <http://publications.ksu.edu.Sa>

(2) من المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانون يبين فيه اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية، ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي تتم فيهما رقابة السلطة المركزية، ومن خلال ذلك لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الوحدات المحلية إلى حد

وتعني هذه الرقابة الخاصة: "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة"⁽¹⁾. والمقصود هنا بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية - كما هو الشأن في الوصاية المدنية ضمن القانون المدني - وإنما هو العكس من ذلك حماية المصلحة العامة 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، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف⁽³⁾.

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 والشدة، بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي أن لا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات من الخط المرسوم لها في سند إنشائها⁽⁴⁾.

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⁽⁵⁾:

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة، باعتبار أن الوحدات المحلية نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

إصدار الأوامر، مثلما هو الحال في الرقابة الرئاسية، لأن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصدم باستقلال الوحدات المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسها، أنظر: حسن عواضة، المرجع السابق، ص. 37.

(1) - كامل بربر، نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 1996)، ص. 28.

(2) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 16.

(3) - نفس المرجع، ص. 41.

(4) - عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981)، ص. 311.

(5) - إبراهيم محمد العواجي، "الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية، المفاهيم والتطبيق"، في ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986)، ص. 12.

- التأكيد على أن الوحدات المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تتطلب الموافقة والمطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للمجتمع، الحكومة المركزية، الإدارة المحلية والمواطنين.

- التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفعالية، وذلك من خلال إطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.

- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الوحدات المحلية بتأديتها بكفاءة وفعالية، ووضع معيار التنوع ومستوى الخدمات المطلوبة وتقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، بما يكفل لها اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

ويمكن أن نشير أن وصاية السلطة المركزية وإشرافها على المجالس البلدية مظاهرها عديدة وتختلف من دولة إلى أخرى حسب تطور أنظمتها الإدارية والقانونية حول الإدارة المحلية، ولكن على العموم يمكن ذكر ما يلي⁽¹⁾:

- إحداث المجالس البلدية تبعا لتوافر شروط معينة يكون القانون قد حددها في الدولة، فقد ترغب أكثرية سكان بلدة في إحداث بلدية في بلدتهم أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى يقدم فريق عنهم عريضة بذلك إلى الوالي الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير، ويقوم هذا الأخير بتعيين لجنة يكون من بين أعضائها سكان تلك البلدة، تتولى التثبت من رغبات سكانها، فإذا تحققت من ذلك فإن الوزير يملك التنسيب لمجلس الوزراء باستحداث مجلس بلدي في البلدة محددًا في ذات الوقت عدد أعضاء المجلس وحدود البلدية، وإذا وافق مجلس الوزراء على التنسيب يقوم الوزير بتعيين لجنة تقوم مقام المجلس البلدي وتمارس صلاحياته، لمدة قصيرة إلى حين انتخاب المجلس الجديد، ويبدو أن هذا الأسلوب أمر غير مبرر وينطوي على إخلال واضح بالنهج الديمقراطي الذي يقوم في جوهره على إعطاء المواطنين الحق في انتخاب من يمثلهم، فإذا كان هذا الأسلوب يستند إلى اعتبارات تتعلق بعدم نضج المجتمعات المحلية في مثل هذه المرحلة على إدارة شؤونها بواسطة أبنائها بممارسة حقهم في الانتخاب، فمتى تتعلم الشعوب حكم نفسها وإدارة شؤونها؟.

- تحديد عدد أعضاء المجالس البلدية حسب النصوص القانونية سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو المعيّنين، وإذا شغل مركز عضو من أعضاء المجلس البلدي لأي سبب، يحق للوزير

(1) - خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها، المرجع السابق، ص. 270.

تعيين أحد الناخبين في المجلس عملاً بأحكام القانون، وهو المرشح الذي نال أكثرية الاصوات 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 أن 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 بها هذه الشخصية، ويعد حل الهيئة اللامركزية أو المجلس الذي يمثلها من أشد وسائل الرقابة على هذه الهيئات وأخطرها على الإطلاق، لذلك يحاط هذا الإجراء ببعض الضمانات التي تحد من الإسراف في اللجوء إلى هذا الأسلوب، ومن هذه الضمانات مثلاً الالتزام بإجراء الانتخابات خلال مدة محددة من تاريخ الحل، ناهيك أن بعض القوانين في بعض البلدان تتطلب عرض قرار الحل على البرلمان⁽¹⁾.

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

الأولى: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعضائها.

تملك السلطة المركزية جهة الوصية حق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وذلك بموجب نصوص محددة، فنجد إدارة المؤسسات العامة (اللامركزية المصلحية والتي سيتم توضيحها لاحقاً) يسند رئاسة مجلسها إلى أحد ممثلي الأجهزة المركزية، حيث أن أغلب قوانين المؤسسات العامة تقضي بإسناد رئاسة مجالس إدارة هذه المؤسسات إلى الوزير الذي يمثل جهة الوصاية، وهو في الغالب الوزير الذي يرتبط نشاط المؤسسة العامة بوزارته، وكما تخول الإدارة المركزية (جهة الوصاية) تعيين كبار موظفي المؤسسة العامة كرئيس مجلس الإدارة، ومدير عام المؤسسة وأعضاء مجلس إدارتها، وهذا ما تحدده بعض قوانين المؤسسات العامة في إطار كيفية تشكيل مجالس إدارات المؤسسات العامة، ومن جانب آخر تعطى (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 بالاستقلال الإداري في مواجهة السلطة المركزية.

(1) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 41.

الثانية: الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية.

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتمارس جهة الوصاية الإدارية ذلك من خلال أساليب مختلفة كال تصريح 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 والبت النهائي، وبهذا يعد صورة للرقابة السابقة على الأعمال، فنجد عادة على سبيل المثال أنه لا يمكن أن تمنح رخص للأجانب للاستثمار إلا بموجب اتفاقيات خاصة يوافق عليها مجلس الوزراء وفق القوانين والأنظمة المعمول بها⁽¹⁾.

كما يعد التصديق إجراء لاحق على القيام بالعمل، إذ بموجبه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، على أساس أنه لا يخالف قاعدة قانونية 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 مشروعيتها)، وتستطيع جهة الوصاية إرجاء تنفيذ قرار صادر عن جهة اللامركزية لمدة معينة، إلا أن تصرف الهيئات اللامركزية الخاضعة للرقابة وفق الإجراءات السابقة يبقى سليماً نافذاً حتى يتقرر إلغاؤه، أو إيقافه، أي تصرفها يكون معلقاً 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 على أعمال وتصرفات التي تمارس بها هذه الاختصاصات، 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⁽⁴⁾.

(1) - عمر الشوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المرجع السابق، ص. 311.

(2) - نفس المرجع، ص. 267.

(3) - نفس المرجع، ص. 304.

(4) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 47.

غير أن هذا الحل لا يجوز إلا بمقتضى نص قانوني صريح يبين حالاته وصوره، كما لا يجوز اللجوء للحلول إذا كان العمل الذي امتنعت الهيئة اللامركزية عن ممارسته نابع من الإدارة المركزية، وامتنعت عن إجرائه تقديراً لملاءمات العمل الإداري، وقبل ممارسة الحل لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجهة اللامركزية الخاضعة لوصايتها إلى ضرورة القيام بهذا العمل والوفاء بالتزاماتها، ويحق للجهة اللامركزية الامتناع أو رفض القيام بتلك الأعمال المطلوبة منها قبل قيام جهة الوصاية الإدارية بالحلول محلها في العمل⁽¹⁾.

وتمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال، إذ أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج في أغلب الأحيان إلى تدخل ومعاونة من قبل السلطة المركزية، وهذا التدخل يشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية، ويتمثل بتعيين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية، وهذا ما يعطى ممثل السلطة المركزية صفة مزدوجة لكونه ممثلاً للتنظيم المركزي واللامركزي في آن واحد، ويجعله بالتالي أقدر على تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية من عمال هذه الهيئات ذاتها⁽²⁾.

بالإضافة أن السلطة المركزية جهة الوصاية تباشر الوصاية على الهيئات اللامركزية من خلال تزويدها بالأموال اللازمة لتنفيذ قراراتها، علاوة على حاجة قرارات الهيئات اللامركزية إلى إجراءات معينة من قبل السلطات المركزية لتوضع موضع التنفيذ كإجراء نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة لصالح الهيئات اللامركزية⁽³⁾.

ومن خلال ما سبق، يتضح بأن العلاقة بين الهيئات المحلية والإدارة المركزية لا تقوم على التبعية والسلطة الرئاسية، وإنما هي من نوع خاص، ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

-تستند الرقابة الإدارية الرئاسية إلى ما للرئيس الإداري من صلاحيات وسلطات في توجيه مرؤوسيه والإشراف عليهم، فالسلطة الرئاسية تخول الرئيس الإداري سلطة الرقابة على مرؤوسيه، وما يصدر عنهم من أعمال في إطار تدرج الهرم الإداري، وهذا ما تحرص على تجسيده معظم الدساتير، بينما الوصاية الإدارية فهي الرقابة التي تمارسها الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات العامة اللامركزية في الحدود المقررة في القانون، وهكذا نلاحظ أن مجال تطبيق الرقابة الإدارية الرئاسية تكون على التنظيمات المركزية، في حين أن مجال تطبيق الوصاية الإدارية تتم على التنظيمات اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية.

(1)- نفس المرجع.

(2)- عمر الشبوكي، المرجع السابق، ص. 304.

(3)- نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 49.

- تعتبر الوصاية الإدارية استثناء على الأصل العام، وهذا يعني على أنها لا تفترض ولا يمكن ممارستها إلا بناء على نص قانوني يقرها صراحة، ولا تعمل إلا في حدود هذا النص، وأن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها صراحة يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الأجهزة اللامركزية ويهدم استقلالها، وكل ذلك تطبيقاً لقاعدة استقرت في القضاء الإداري مفادها "أن لا وصاية دون نص ولا وصاية أزيد من النصوص"⁽¹⁾. أما الرقابة الرئاسية فهي من مقومات التنظيم الإداري المركزي وتعتبر إحدى دعائم هذا التنظيم، لذلك فإن سلطة الرقابة الإدارية الرئاسية سلطة مفترضة بحكم القانون، ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فهي مقررة وفق المبادئ العامة حتى لو لم ينص القانون صراحة على ذلك⁽²⁾.

- لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي، وهنا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري والمالي الذي يعتبر عنصر أساسياً من عناصر وجود الإدارات اللامركزية⁽³⁾.

- من خلال الرقابة الإدارية الرئاسية أنه يحق للرئيس الإداري توجيه مرؤوسيه، ومراقبة أعمالهم وتعديلها وإلغائها والحلول محلهم في أداء أعمالهم أيضاً، وله الحق إيقاع العقوبات التأديبية الملائمة عليهم طبقاً للأنظمة المعمول بها. غير أن الأمر يختلف في الوصاية الإدارية، فالسلطة المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية ككل متكامل أو ترفضه، دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره، ذلك أن الهيئات اللامركزية تملك الحق في التصرف ابتداءً ثم يأتي دور السلطة المركزية بعد ذلك للتصديق على قرار نهائي في الحالات التي تكون فيها هذه القرارات خاضعة للتصديق، ومن ثم ليس للسلطة المركزية إلا الموافقة على قرارات الهيئات اللامركزية بأكملها، وإما الرفض لهذه القرارات بأكملها دون أي تعديل زيادة أو حذف⁽⁴⁾.

- بالنظر إلى أن الهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفقتها ممثلة لشخص معنوي عام مستقل، مما يترتب عليه أن هذه الأعمال تنسب إليها وتحمل المسؤولية عنها رغم الوصاية عليها من السلطة المركزية، فإن الرقابة الإدارية التي تمارس من قبل هيئة الرقابة في صورة قرارات إدارية تخضع لمختلف طرق الطعن سواء كان منها التظلم بالطرق الإدارية أو عن طريق الطعن

(1)- عمر الشبوكي، المرجع السابق، ص. 304.

(2)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 169.

(3)- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (عمان: دار الثقافة، 2009)، ص. 54.

(4)- عيّد مسعود جهني، " الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة"، (رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة) 1995، ص. 362.

بها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية. أما المرؤوس فلا يملك حق الطعن بقرارات رئيسه الإداري الصادرة بمقتضى سلطته الرئاسية على أعمال المرؤوس⁽¹⁾.

- تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية، في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية، نظرا لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها، ونتيجة لذلك تكون وسائل الوصاية الإدارية أخف من وسائل الرقابة الرئاسية⁽²⁾.

-تشمّل الرقابة الرئاسية التحقق من مشروعية أعمال المرؤوسين وملائمتها، في حين تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة المشروعية فقط ولا تمتد للملائمة، إلا إذا قررت الهيئة اللامركزية فيما بعد إذا رأت ملائمة ذلك، لأنها تتمثل منبت الصلة عن القرار الوصائي⁽³⁾.

وانطلاقا من مقومات اللامركزية الإدارية على أن المجالس المحلية تتمتع باستقلال عن السلطة المركزية بحيث يكون لكل هيئة محلية شخصية معنوية مستقلة وذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية للحكومة المركزية وموظفون مستقلون عن موظفي الحكومة، مع أن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً وإنما هو استقلال نسبي تمارسه الهيئات المحلية في حدود القانون وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (نظام الوصاية الإدارية)، فإن على هذا الأساس الوصاية الإدارية تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية، ولا تسمح بالاستقلال المطلق للهيئات المحلية، لأنه يهدد كيان الدولة ويؤدي إلى عدم التجانس والانسجام ما بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

إن الوصاية الإدارية هدفها حماية مصالح سكان الوحدة الإدارية أنفسهم، حيث تضمن رقابة الحكومة المركزية على المجالس التي تتولى إدارة شؤونهم قيام هذه المجالس بأداء واجباتها بفعالية ونزاهة وعدم تبديد الأموال المحلية على مشروعات وأعمال لا تخدم سكان الوحدة المحلية أو قد لا تكون ذات منفعة، وإلى جانب هذا فإن الرقابة المركزية على الهيئات المحلية تحقق مصلحة الغير الذي يتعامل مع هذه المجالس، إذ تضمن وفاء الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم مع التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الوحدة المحلية⁽⁴⁾.

وفي الواقع، إلى جانب الرقابة المركزية هناك أنواع من الرقابة على المجالس المحلية وتتمثل فيما يلي:

(1)- عمر الشبوكي، المرجع السابق، ص. 306.

(2)- عيد مسعود الجهني، المرجع السابق.

(3)- نفس المرجع.

(4)- خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، المرجع السابق، ص. 198.

- تمارس الرقابة من قبل السلطة التشريعية، حيث يملك البرلمان في العديد من دول العالم كبريطانيا حق إنشاء وإلغاء الهيئات المحلية ومنحها الاختصاصات المختلفة وتعديل هذه الاختصاصات بالنقص أو الزيادة، وكما أن دور البرلمان لا يقتصر على مجرد إصدار القوانين المنشئة والمنظمة للهيئات المحلية والتي تحدد مسؤولياتها وسلطاتها، بل يمتد أيضا ليشمل الحق في مساءلة الحكومة عن أسباب تقصير أو فشل هذه الهيئات عن القيام باختصاصاتها والتي تسمى الرقابة السياسية، بالنظر إلى ممارستها من أعلى سلطة سياسية في الدولة وهي البرلمان⁽¹⁾.

- وبالنظر إلى أن المجالس المحلية وجدت أساسا من أجل خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم، على أساس أن المواطن هو الذي يتحمل الجزء الأكبر من موارد هذه المجالس من خلال الضرائب التي يدفعها، فإن من حق سكان الوحدة المحلية أن يمارسوا نوعا من الرقابة على أعمال المجلس المحلي الذي انتخبوا أعضائه ليتأكدوا من حسن سير الأعمال وعدم تقصير المجلس في ممارستها، وهذه تسمى الرقابة الشعبية التي تكون من خلال البرلمان الذي انتخابه والذي بدوره يمارس الرقابة السياسية، أو أن المواطنين في النظم الديمقراطية يمكنهم انتخاب العضو الجديد واستبعاد العضو السيئ بناء على أن المواطنين هم الذين ينتخبون أعضاء المجالس المحلية⁽²⁾.

بيد أن سكان الوحدة المحلية يستطيعون تقديم شكوى إلى السلطة المركزية بخصوص أي تقصير من جانب المجالس المحلية، ناهيك أنه في الأصل بأن عمليات المجالس المحلية تكون علنية ومن حق المواطن الذي له علاقة بالموضوع حضور الجلسة والاشتراك في المناقشات، وهذا من شأنه أن يشكل الرقابة على المجلس المحلي⁽³⁾.

- كما أن القضاء الإداري ينظر في الطعون التي يقدمها الأفراد والهيئات ضد قرارات الهيئة المحلية باعتبار هذه الأخيرة مرافق عامة تصدر قرارات إدارية يمكن الطعن بعدم مشروعيتها والقضاء العادي له الحق في النظر في الدعاوي الحقوقية والجزائية التي ترفع ضد الهيئات المحلية باعتبارها أشخاص معنوية خاصة عندما تبرم العقود وتجرى التصرفات القانونية المختلفة، فيمكن أن تقاضي الآخرين وأن يقاضوها في المحاكم، والمحاكم تملك في مختلف دول العالم الإشراف والرقابة على حسن تطبيق القانون، إذ تملك سلطة النظر في مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية والتأكد من أنها تتصرف وفقا للقانون⁽⁴⁾.

(1) - عبد الله ادريسي، محاضرات في القانون الإداري المغربي، ج 1 (وحدة: دار الجور للنشر، 1995)، ص. 104.

(2) - علي الشطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص. 230.

(3) - نفس المرجع.

(4) - عبد الله ادريسي، المرجع السابق، ص. 105.

- كما تمارس السلطات المركزية نوعاً من الرقابة المالية على الهيئات المحلية من أجل حماية المصلحة العامة للدولة والمواطنين، رغم الاستقلال المالي للهيئات المحلية، حيث نجد من بين الرقابة المالية تلك التي تتم على موازنات الهيئات المحلية والتصديق عليها، والرقابة على حق الهيئات المحلية في إدارة ممتلكاتها والتصرف فيها، التدخل في تحديد قيمة الضرائب المحلية وغيرها من الرقابة المحلية، وهنا تجدر الإشارة أن مدى وحدة الرقابة المالية على الهيئات المحلية يتوقف على مدى اكتفاء هذه الهيئات مالياً، إذ كلما كان لديها الاكتفاء المالي الذاتي كلما كانت الرقابة المالية عليها محدودة، ومن ثم زيادة استقلاليتها وعدم تبعيتها للحكومة المركزية⁽¹⁾.

وتجدر الملاحظة أن مدى حدة الوصاية الإدارية تعتمد على مجموعة من العناصر، منها مستوى النضج السياسي والديمقراطي الذي وصلت إليه الدولة ودرجة اللامركزية الممنوحة للهيئات المحلية فيها بالإضافة إلى طريقة تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، فهل هي تمارس اختصاصات عامة محددة على سبيل الحصر؟⁽²⁾.

وانطلاقاً من أن الوصاية الإدارية تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحية السياسية والقانونية، إلا أنه ينبغي أن تكون السند للهيئات اللامركزية لتوجيهها تبعاً للطريق الذي كان سبباً في إنشائها، واعطاء لها دور محوري على المستوى المحلي، من خلال توزيع الوظيفة الإدارية حتى تقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام، وفي هذا الصدد قسم فقهاء القانون اللامركزية الإدارية إلى صنفين يتميز كل واحد منهما على الآخر في جانب من قوة الوصاية الإدارية والتي تظهر في إحدى الصور التالية: اللامركزية الإقليمية، اللامركزية المرفقية (المصلحية).

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 واللامركزية الإدارية المرفقية.

1 - اللامركزية الإقليمية (Territorial Decentralization):

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية

(1) - عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص. 367.

(2) - خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، المرجع السابق، ص. 199.

الإقليمية مرادفا 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 وتحت رقابة خاصة من السلطة المركزية⁽¹⁾.

وبعبارة أخرى، فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا 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 البلدية⁽²⁾.

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 المعنيين⁽³⁾.

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 الإدارية⁽⁴⁾.

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 نظرا 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 عن نظيره الفرنسي بتعدد قوانين الإدارة المحلية بتعدد وحداتها، وكذلك

(1) أمل فرحان وأيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص. 32.

(2) نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقها (عمان: ياسين للخدمات الطلابية، 2000)، ص. 18.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 89.

(4) 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 الفرنسي⁽¹⁾.

إن إتباع 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، ومبادرته في التصرف وعدم الإتكال على الأجهزة المركزية⁽²⁾.

وكما يربى المواطنون تربية سياسية، من حيث الإسهام في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها، ويدعم الانسجام والتوافق بين السكان بإتاحة السكان المحليين وممثليهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته، يراعي حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة والتخطيط للمشروعات وتنفيذها، وتوزيع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات الإدارية، ناهيك أنه يوفر فرص عمل جديدة في المناطق المحلية والحد من الهجرة للمدينة مما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في دول العالم، ويخفف من أعباء التضخم الوظيفي⁽³⁾.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأسلوب اللامركزي يؤدي إلى تحقيق العدالة الضريبية كون منطقة الإيراد هي المعنية بالإنفاق مما يساعد على تحقيق التماسك بين السكان والدولة من خلال الرضا العام، دون أن نغفل أن اللامركزية الإدارية تؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاطها وتعدد ميادينها⁽⁴⁾.

2- اللامركزية المرفقية (Utility Decentralization):

تعرف بأنها: "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم"⁽⁵⁾.

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

(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.

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) أو الإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة⁽¹⁾.

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 الاستقلال لتمكينها من تحقيق الأهداف والمهام المناطة بها، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطابقاً بل يخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية.

وتجدر الملاحظة أن في البلدان المغاربية لا يوجد قانون موحد لإنشاء وتنظيم وإدارة المؤسسات العامة، حيث أن كل مؤسسة أنشئت بقانون منفصل ويعمد هذا القانون إلى تحديد أهداف المؤسسة، ومصادرها ومواردها المالية، وكيفية إدارتها، وارتباطاتها مع غيرها من المؤسسات والدوائر والأجهزة الحكومية، وكل ذلك أدى إلى التفاوت في الأشكال التنظيمية للمؤسسات العامة في الدول المغاربية وفي الامتيازات الممنوحة للموظفين فيها وفي القواعد والإجراءات التي تملك عملها⁽²⁾.

إن الهدف من إنشاء الهيئات اللامركزية المرفقية هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي، وتحد من فعاليته، ناهيك عن تمكين هذه الهيئات من استقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة والمؤهلات لإدارة نشاط معين بقدر كبير من الحرية والاستقلال، 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 نشاطها⁽³⁾.

وبما أن جميع المؤسسات العامة سواء كانت مملوكة بالكامل للدولة أو جزئياً لها يفترض أن تخدم أهدافاً اجتماعية ذات علاقة بتقديم التسهيلات للمواطنين كافة في مختلف المجالات ذات الطابع الاجتماعي (السكن، النقل، الخدمات الصحية، الخدمات الزراعية، المصادر الطبيعية، الطاقة، المياه، النقل البري والجوي، الخدمات الاستهلاكية، الضمان الاجتماعي، تنمية المدن والقرى، التدريب المهني، خدمات الاتصال...)، ويفترض أيضاً أن تخدم أهدافاً اقتصادية لاسيما من حيث تحمل قطاعات المشروعات والخدمات التي يخشى القطاع الخاص من الدخول فيها وعدم المجازفة

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

(2) - ناصر الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في المغرب العربي، ط 1 (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية: 1981، ص. 232.

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

فيها بإمكانيات عائداتها تكون غير مضمونة له، فإن المؤسسات العامة تستفيد من نصوص قانونية من حيث التنظيم وإدارة العمل وخضوع هذه المؤسسات للوصاية الإدارية من قبل الجهة المركزية صاحبة الوصاية، وهي عادة الوزارات التي يتشابه نشاطها مع النشاط الذي تمارسه كل مؤسسة⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس يتم اللجوء إلى اللامركزية المرفقية من أجل تحقيق ما يلي⁽²⁾:

- الإبتعاد من الروتين والتعقيدات المصاحبة للعمل في وزارات الدولة وما يترتب على ذلك من تأخير في الإنجاز وبطء في الاستجابة للمستجدات وظروف 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 الاحتكار 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.

- العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير وتحسين مستوى معيشة مواطنيها والعمل على استقرارهم والحد من هجرتهم.

- توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية والطاقات التي تحقق عوائد اقتصادية وتنشيط الاقتصاد الوطني وربطه بسياسات التنمية وخططها.

ورغم الفوائد العديدة لهذا الأسلوب، غير أن بعض المختصين يقلل من التوسع في إنشاء المؤسسات العامة، لأن الكثير من هذه المؤسسات، لاسيما في الدول النامية تكون متعثرة وتزاحم القطاع الخاص في المشروعات الربحية، كما تخلق نوعاً من الحساسية بين الموظفين في الدولة، لأن الرواتب التي تدفعها هذه المؤسسات لكوادرها عالية إذا ما قورنت برواتب نظائهم في أجهزة الدولة الأخرى⁽³⁾.

ومن جانب آخر، إذا كانت نشأت اللامركزية المرفقية ترجع في المقام الأول إلى اعتبارات فنية تتمثل في ضرورة تحرير المرافق العامة من الروتين وتعقيدات الأسلوب الحكومي

(1)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 99.

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

(3)- نفس المرجع.

وضرورة تمكين أهل الخبرة والكفاءة من إدارة هذه المرافق مع قدر كبير من الاستقلالية، فإن نشأة اللامركزية الإقليمية قد قامت في المقام الأول على اعتبارات سياسية ديمقراطية تتمثل في ضرورة مشاركة الأفراد في ممارسة الوظائف العامة من خلال ممثليهم في المجالس المحلية⁽¹⁾.

وبالمقارنة ما بين اللامركزية بصورتها الإقليمية واللامركزية المرفقية يتضح أن هناك مجموعة من الفوارق بينهما، والتي يمكن حصرها في ما يلي:

1- إن الهيئات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) تمارس نشاطا محددا يتمثل في إدارة مرفق معين وتتخصص اختصاصاته ونشاطاته في حدود هذا النشاط فقط، في حين أن الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) تمارس أنشطة مختلفة ومتنوعة في جزء من إقليم الدولة، فمثلا تمارس كل مؤسسة عامة عملا محددا كالتعليم، فحين تمارس جميع المجالس البلدية اختصاصات متشابهة ومتنوعة، هذا من حيث نطاق وعمل كل منهما⁽²⁾.

2- إن من حيث النظام القانوني، الهيئات اللامركزية المرفقية لا تخضع لنظام قانوني واحد بل ينطبق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص بها وفقا لطبيعة النشاط الذي تقوم به، فلا يوجد قانون موحد للمؤسسات العامة يطبق عليها كافة، أما الهيئات ووحدات اللامركزية الإقليمية تخضع إلى قانون واحد يطبق على جميع هذه الهيئات مثل قانون البلديات⁽³⁾.

3- إن الهيئات اللامركزية الإقليمية تنشأ من حيث المبدأ لاعتبارات سياسية تتعلق بترسيخ النهج الديمقراطي وتوطيد مشاركة المواطنين في الحكم على المستوى المحلي، في حين تنشأ الأشخاص المرفقية لاعتبارات فنية تخصصية تستهدف تقديم خدمة أفضل وإنتاجية أكثر⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة، إلى أن هناك بعض الفقهاء لا يعترفون إلا بصورة واحدة لللامركزية الإدارية وهي اللامركزية الإقليمية، وأن موضوع الإدارة المحلية يندرج تحت مظلتها، وتكرر اعتبار اللامركزية المرفقية من صور اللامركزية الإدارية، ولعل حجتهم في ذلك تقوم على أساس أن اختيار إدارة هدف الهيئات لم يكن بالانتخاب ولا تمثل مصالح سكان أقاليم إلى جانب السلطة المركزية في الدولة⁽⁵⁾.

(1)- خالد الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص. 117.

(2)- علي الشطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص. 112.

(3)- نفس المرجع.

(4)- شاب توما منصور، المرجع السابق، ص. 103.

(5)- محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 43.

فتمثل اللامركزية المصلحية في المؤسسات العامة بأنواعها المختلفة وهو ما يتم دراسته عادة في مادة القانون الإداري وليس في سياق موضوع الإدارة المحلية، وهي غير مستقلة عن الإدارة المركزية، ومع ذلك هناك اتجاه فقهي آخر يعتبر المؤسسات العامة أو الهيئات اللامركزية المصلحية من صور اللامركزية الإدارية، وأن أسلوب تشكيل مجالس إدارتها لا ينقص من استقلال هذه الهيئات، طالما أن القانون يعطيها من الضمانات ما يكفي لاستقلالها عن السلطة المركزية⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس سوف يتم التركيز حول تطبيقات اللامركزية الإقليمية في الدول المغاربية كصورة للامركزية الإدارية، لأنها لا تثير الشكوك حولها.

المبحث الثاني: تطور الاطار المفاهيمي للامركزية الادارية .

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 والإدارة، وقد حاولت العديد من الدول الدخول في مرحلة جديدة من التنظيم الإداري بتجديد أسلوب اللامركزية الإدارية طبقاً لتطور مفهوم اللامركزية الإدارية في السياق المعاصر وبرز منظومة مفاهيمية جديدة حوله، وعلى هذا الأساس سوف يتم التطرق في هذا المبحث إلى: تطور النظري للامركزية الإدارية في المطلب الأول، واللامركزية الإدارية من خلال الحكم الراشد المحلي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التطور النظري.

لقد جاء الاهتمام باللامركزية الإدارية مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، وتشكل هذه الاهتمامات قدر هائل من الدراسات والأبحاث التي سعت إلى التعرف على الأشكال المختلفة والإستراتيجيات المتباينة لأساليب اللامركزية ودورها في تحقيق التنمية، وتم استنباط العديد من النماذج والأطر النظرية والمبادئ العامة في هذا السياق، بهدف التوصل إلى إطار تحليلي ومفاهيمي يمكن الاتفاق عليه، وعلى العكس من ذلك فقد أوضحت خلافات شديدة بين الباحثين حول طبيعة اللامركزية الإدارية وأبعادها المختلفة، وهو الذي انعكس على الممارسين وصناع القرار، وأدى إلى غموض القضية بالنسبة إليهم، ولهذا اتخذ التطبيق أشكال وأنماط

(1)-محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 43.

متعارضة في أحيان كثيرة، نظرا لغموض وعدم اتساق الأطر النظرية والتحليلية، وتتضح هذه الصعوبة من تعدد التصنيفات والأشكال التي قدمها الباحثون في هذا المجال⁽¹⁾.

يرى بعض الباحثين بأن اللامركزية تتخذ شكلين أساسيين: اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، وأن الأولى تشير إلى وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات المختلفة للدولة بين أجهزة الحكم المركزية في العاصمة وبين حكومات الولايات، وتعتبر المنظمات المحلية التي تنشأ نتيجة اللامركزية السياسية هي منظمات للحكم المحلي تشارك الحكومة المركزية في ممارسة السيادة السياسية في نطاق رقعتها الجغرافية، حيث تتوزع سلطات الدولة التشريعية، التنفيذية، والقضائية بين الأجهزة المركزية والأقاليم⁽²⁾.

وأما الثانية ذات طابع جغرافي، فهي وضع يتضمن توزيعا للسلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وبين هيئات مستقلة تعمل في وحدات محلية، وتعتبر المنظمات الإقليمية التي تنشأ نتيجة اللامركزية الإدارية منظمات للإدارة المحلية، وليست منظمات للحكم المحلي، حيث تنتقل إليها بعض سلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب، فليس لهذه المنظمات صلاحية التشريع⁽³⁾.

وبعبارة أخرى، فإن الحكم المحلي هو أحد صور اللامركزية السياسية ويأخذ طابعا سياسية ودستوريا أما الإدارة المحلية فهي إحدى صور اللامركزية الإدارية ولا علاقة لها من حيث المبدأ بتركيبة الدولة أو بتكوينها السياسي، ولا تعني بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية، ولا تقوم على حساب وحدة الدولة السياسية، وإنما هي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية⁽⁴⁾.

وفي هذا السياق يتضح بأن هناك فرقا واضحا بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي مما يجعل النظامين غير مترادفين، لما ينصرف مفهوم الحكم المحلي إلى مظاهر الحكم التقليدية

(1)- علي الصاوي، "إشكاليات التنظيم المحلي في مصر"، في سلسلة قضايا إدارية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد 03 (1999)، ص. 43.

(2)- حارث عبد الحميد الشوكاني، "مخاطر الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية على الوحدة اليمنية والحلول المقترحة للأزمة"، تم تصفح الموقع في: 20 جويلية 2010.

<<http://www.alwasatayet.net/mdex.php?action=showdetails&id=440>>

(3)- نفس المرجع.

(4)- حمراوي وداعة الله، "لا مركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية"، في مجلة الإدارة العامة، الأردن، العدد 43، ص.

وهي التشريع والتنفيذ والقضاء وأن من المسلمات أن الإدارة المحلية لا شأن لها بالتشريع ولا بالقضاء ولكن عملها في مجال الوظيفة التنفيذية⁽¹⁾.

لقد سعى فريق في هذا الاتجاه إلى تحديد أربع أشكال تتخذها اللامركزية في إطار تمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، وهذه الأشكال الأربعة هي⁽²⁾:

- لامركزية سياسية كلية (Macro political Decentralization): وهي

وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية الثلاث بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات، مثلما هو الحال في الدول المركبة، وفي هذه الحالة تتسم طبيعة السلطة الموزعة بأنها سلطة حكم، ويكون نطاقها متسعا بأكبر قدر ممكن بما لا يهدد وحدة الدولة، وتتحقق فيه اللامركزية السياسية إلى أقصى مدى.

- لامركزية سياسية جزئية (Micro political Decentralization): وهي

أيضا تتوزع فيها سلطة الحكم ولكن على نطاق جزئي، بمعنى أن سلطة الحكم الموزعة على الوحدات المحلية تكون أقل نسبيا، وعادة ما تكون متضمنة في التشريع والقوانين، حيث يتم نقل بعض سلطات الحكم إلى الوحدات المحلية، فيصبح لها دور في صنع السياسات العامة المحلية، وهو الشكل الأكثر تعبيراً عن نظم الحكم المحلي.

- لامركزية إدارية كلية (Macro Administrative Decentralization):

يتم فيها توزيع الكثير من الصلاحيات للوظيفة الإدارية على هيئات أخرى خارج نطاق السلطة المركزية كالوحدات المحلية، وذلك عن طريق التفويض، وهو نظام الإدارة المحلية.

- لامركزية إدارية جزئية (Micro Administrative Decentralization):

يتم فيها توزيع بعض الصلاحيات الضرورية لتسيير المرافق العامة على مستويات إدارية أدنى من العاصمة، كإدارات فروع الوزارات مثلا، ويكون ذلك غالبا بطريق التفويض، وهو ما يسمى باللامركزية الإدارية المرفقية.

يبدو أن في هذا الاتجاه الذي يرى أن هناك فروقا بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

يستند في هذا التباين على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي الإدارة والحكم، وعلى هذا الأساس يمكن تلخيص أهم الفوارق بين مفهوم الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي في النقاط التالية⁽³⁾:

(1)- رمضان بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية (أبو ظبي: مؤسسة العين للنشر، 1998)، ص. 18.

(2)- علي الضاوي، المرجع السابق، ص. 43.

(3)- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 48.

1- موطن الحكم المحلي يطبق فقط في الدول الاتحادية (الدول المركبة) بينما تطبيق الإدارة المحلية في جميع الدول البسيطة والمركبة.

2- يرتبط الحكم المحلي بشكل الدولة، ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي، في حين أن الإدارة المحلية ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، وعليه فإن موضوع الحكم المحلي يدرس عادة في مادة القانون الدستوري على أساس أنه نشأ بموجب الدستور، في حين أن موضوع الإدارة المحلية يدرس في مادة القانون الإداري لأنه نشأ بموجب القانون.

3- يمارس الحكم المحلي وظائف تنفيذية، تشريعية وقضائية (توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء)، بينما يقتصر نظام الإدارة المحلية على ممارسة جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط.

4- الهيئات المحلية تتحدد اختصاصاتها بقانون يصدر عن البرلمان (إما بصورة عامة أو على سبيل الحصر)، ولهذا فهي قابلة للتغيير، كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة، بينما الدستور الاتحادي في الدولة المركبة هو الذي يحدد اختصاص الولايات، وتتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة.

5- تمارس على الحكم المحلي رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية، في حين الإدارة المحلية تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

6- تخضع الهيئات المحلية بجميع القوانين السارية المفعول في الدولة، بينما الحكم المحلي يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن السلطة التشريعية.

ومما سبق، يتضح أن محاولة التمييز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية يعكس تبسيطاً مبالغاً فيه لظاهرة معقدة بطبيعتها، إذ أن تمييز الإدارة المحلية عن الحكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية دون التعمق في مضمون النظامين، وكما أنها تتضمن خلطاً واضحاً بين عائلتين مختلفتين هما الفيدرالية كشكل من أشكال الدولة والحكم المحلي كأسلوب من أساليب تنظيم الدولة⁽¹⁾.

لقد برز اتجاه آخر يرى بأن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، إذ يرى أنصار هذا الرأي أن بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية بتفويض الصلاحيات أو تحويلها أولاً من الحكومة المركزية لممثليها في الأقاليم والولايات،

(1) عبد الرزاق الشيعلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية دراسة مقارنة"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية المعهد العربي إتمام المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص. 112.

ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى حالة أفضل للامركزية الإقليمية ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإن ذلك دعوة لتأمين الحكم المحلي، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجالس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الإدارة المحلية⁽¹⁾.

بينما برز اتجاه جديد يدعو إلى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، فهما مصطلحان متردفاً يشيران إلى نظام واحد هو اللامركزية الإدارية الإقليمية، ولا يعدو الخلاف بينهما أن يكون مجرد خلاف لفظي ليس إلا.

ويعرفون الحكم المحلي تبعاً لذلك بأنه "تنظيم الشؤون المحلية وإدارتها في كل منطقة في الدولة بواسطة سكان المنطقة أنفسهم على نحو يتفق مع مصالحهم وذلك عن طريق هيئات محلية مسؤولة، لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال الذاتي وتمثل الأهالي، ويتم اختيار أعضائها أو معظمهم بطريقة الانتخاب"⁽²⁾.

إن هذا التعريف يلتقي تماماً مع تعريف الإدارة المحلية، وكما أن النظام المحلي في فرنسا الذي يسمى الإدارة المحلية وفي بريطانيا يسمى الحكم المحلي يعبران في كليهما عن اللامركزية الإقليمية⁽³⁾، ولهذا فالاحتكام إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتصنيف الحكم المحلي ليس له ما يبرره في أرض الواقع، بمعنى أن المصطلحين لهما مدلول واحد وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة لأخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبمقدار ما تتمتع الهيئات المحلية من اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة هو المعيار الأساسي في وجود نظام سليم قوي بصرف النظر عن التسميات (إدارة محلية أو حكم محلي)⁽⁴⁾.

لقد بذلت جهود مكثفة، منذ بداية الثمانينات من القرن الماضي، للاقتراب من مفهوم اللامركزية وتوضيح أبعادها التحليلية وأساليبها بعيداً عن الجدل القانوني، وهذا كان نتيجة لاهتمام بعض المنظمات الدولية والجهات المانحة مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي، التي تبنت جميعها مدخل اللامركزية كإستراتيجية لتحقيق التنمية في الدول النامية.

وتوضح الأدبيات أن ثمة اتفاق بين الكثير من الباحثين أن اللامركزية في السياق المعاصر تعني انتشار القوة بين المستويات المختلفة للحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع

(1) - إبراهيم محمد العواحي، المرجع السابق، ص. 113.

(2) - نفس المرجع.

(3) - رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص. 44.

(4) - فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري (القاهرة: دار النهضة، 1992)، ص. 153.

الخاص⁽¹⁾، 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 والإدارة في الدولة من جانب آخر⁽²⁾.

1 - أبعاد اللامركزية:

على الضوء التعريف المشار إليه أعلاه يمكن التمييز بين ثلاثة أبعاد تتخذها اللامركزية، وهي⁽³⁾:

أ - اللامركزية الإدارية:

يتم التعبير عنها أيضا بمصطلح الاختصاصات أو المسؤوليات الوظيفية (Functional Responsibilities)، ويقصد بها تقسيم المسؤولية في تقديم الوظائف والاختصاصات والأنشطة 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 إستراتيجيات اللامركزية بشكل أكبر، تصبح الأجهزة المحلية مسؤولة عن تقديم معظم إن لم نقل كافة خدمات البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها.

ب - اللامركزية المالية:

بمعنى حرية الوصول إلى الموارد واستخدامها (Accessstore Venues)، 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 محدودة في تقاضي رسوم ضئيلة مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ولا تتمتع بأي سلطة لغرض الضرائب، وإن

(1)- Omar Azfar، «Decentralization، Governance، And Public Service : The Impact Of Institutional Arranacements»، In **Review Of The Literature**، Iris Centre، University Of Mars Lans، College Park، Mary Land (1999)، P. 3.

(2)- Ibid.

(3)- John Cohen And Aeterson A، **Administrative Decentralization : A New France Work For Improved Governane، Accountasility، And Performance** (USA: H.I.I.D، Harvard University، 1997)، P. 31.

كان ذلك يمنح لها القيام بتحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية وتحت رقابتها الكاملة⁽¹⁾.

وأما في الدول التي تتجه بالأخذ بقدر ما من اللامركزية فنظل 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 الاستناد إلى أسس مستقرة نسبياً لتحديد مواردها المالية، وقد يسمح لها بفرض وتحصيل بعض الضرائب المحلية، إلا أن الحكومة المركزية تظل محتفظة بحقها في تحديد أنواع هذه الضرائب وفئاتها وابتعاغ نظام لامركزي أكثر تطوراً يتم منح الهيئات المحلية صلاحيات تحديد وتحصيل الضرائب والرسوم المحلية، ومسؤولية الإنفاق لتمويل الأنشطة التي تقوم بها، وذلك في إطار ضوابط يحددها القانون⁽²⁾.

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 الاستقلال السياسي، وطبيعة نظام المساءلة، ففي الدول شديدة المركزية تتولى الحكومة المركزية اختيار الموظفين المحليين والرقابة الكاملة على أنشطتهم واعتبارهم جزءاً من جهاز الخدمة المدنية بالدولة من حيث، التعيين، الترقيّة والمرتبات، وغير ذلك من الأمور، وبطبيعة الحال فإن الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية الممثلة في الوزارات والأجهزة المركزية المختلفة.

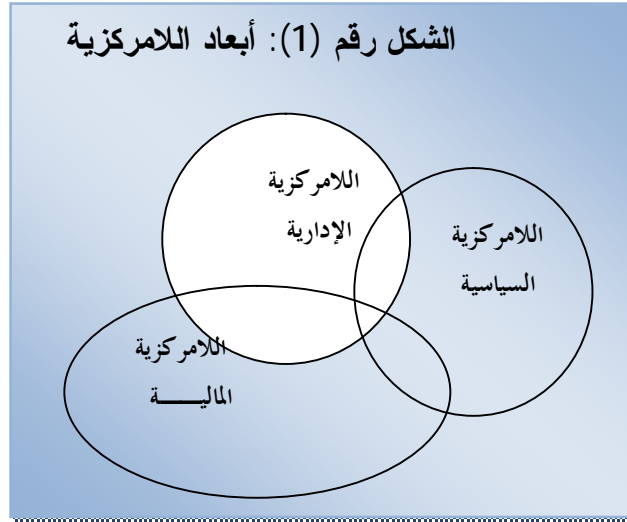
وعلى الجانب الآخر من رابطة المركزية باللامركزية يتم اختيار كافة الأجهزة المحلية بما في ذلك الأجهزة التنفيذية من جانب المواطنين المحليين، ويتم رفع مرتباتهم من الموارد المحلية، وتتم محاسبتهم محلياً، الأمر الذي يعني أن هذه الأجهزة المحلية تكون مسؤولة أمام المجتمع المحلي وليس أمام الحكومة المركزية، وفي هذا الإطار يمكن تصور أشكال مختلطة من اللامركزية السياسية تختلف من دولة لأخرى طبقاً للغرض الذي تم من أجله الأخذ بالنظام اللامركزي⁽³⁾.

(1)- Richard Bird، **Fiscal Décentralization in Developing Countries** (British: Cambridge University Press، 1998)، p 112.

(2)- Ibid.

(3)- Ibid.

إن الشكل (1) أدناه يوضح قوة اللامركزية أو الإدارة المحلية الجديدة والتي تتمثل في مقدار التداخل والترابط والتناغم بين أبعاد اللامركزية الثلاثة.



المصدر: حسن العلواني، اللامركزية في السياق المعاصر، الأبعاد، والمحددات وإشكاليات التطبيق، منتدى السياسات العامة: الإصلاح المؤسسي بين المركزية واللامركزية (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسي، جامعة القاهرة، 2001)، ص. 06.

وهناك من يضيف بعد آخر للامركزية يعرف باللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق (Market decentralization)، ويقصد بها تهيئة الظروف التي من شأنها إنتاج وتقديم السلع والخدمات من خلال آليات السوق، وبعبارة أخرى، في ظل الدولة الناضجة يجب على الحكومة المركزية أو الهيئات المحلية أن تقيد نفسها عن مسؤولية القيام ببعض الأنشطة التي كانت تقوم بها أصلا، وتحولها إما إلى منظمات تطوعية (Voluntary Organizations)، أو تسمح لشركات القطاع الخاص (Private Enterprises) أن تقوم بها، ويتم ذلك عن طريق أسلوب التخلي (Divestment) بصيغ مختلفة كعقود الخدمات، وعقود الإدارة، ومنح الامتياز وحتى الخصخصة الكاملة، وغيرها من أشكال التخلي⁽¹⁾.

إن هذا البعد يقتصر على المستوى المحلي، ولكنه غالبا ما يكون على المستوى المركزي، ولعل هذا ما جعل البعض يعتبر أن لامركزية السوق لا تعني إلا انتقال القوة والمواد من مؤسسة حكومية كبرى حكومية إلى مؤسسة أخرى خاصة⁽²⁾.

(1)-Richard Bird، op.cit، p113.

(2)- Ibid.

2- أساليب اللامركزية:

تتخذ اللامركزية ثلاثة أساليب يمكن استخدام أي منها في الوظائف المختلفة تبعا لطبيعتها، وهذه الأساليب الثلاثة هي⁽¹⁾:

1- عدم التركيز (Deconcentration):

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 قانونا 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، والذي تحتفظ فيه السلطة الرئاسية بحقها في الرقابة واسترجاع تلك السلطات متى شاءت، لأن هذا الأسلوب لا يتضمن التحويل النهائي لسلطات الإدارة المركزية في العاصمة.

2- التفويض (Delegation):

ويشير إلى تحويل الحكومة المركزية في العاصمة لبعض مسؤولياتها عن صنع القرارات وتنفيذها وإدارة المصالح العامة إلى منظمات شبه مستقلة (Semi-Autonomous Organizations)، وذلك بتحويل تلك المنظمات القيام بوظائف محددة، مع منحهم السلطات الضرورية في إطار السلطة الرئاسية للحكومة المركزية، وهو ما يعني احتفاظها بحق الرقابة على تلك المنظمات وحقها في استرداد السلطات الممنوحة لها متى شاءت.

3- النقل (Dévolution):

ويقصد به التحويل الكامل بشكل قانوني لمسؤولية صنع القرار إلى هيئات محلية لها شخصية قانونية، وتتمتع بقدر من الاستقلال تجاه الحكومة المركزية، والوضع الجيد لذلك هو أن تكون هذه الهيئات منتخبة، وإن لم يكن الانتخاب شرطا لازما للاستقلال المحلي.

وفي سياق محاولة الاقتراب من مفهوم اللامركزية وتحديد أنماطها، فإن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) صنف اللامركزية في ضوء مشروع الحكمانية اللامركزية (Decentralized Governance) إلى أربعة نماذج هي⁽²⁾:

(1)- علي الصاوي، المرجع السابق، ص. 45.

(2)- UNDP، Decentralized Governance Programme : Strengthening Capacity Forpeople Centered Development (U.S.A : UNDP، MDGD، N.Y، 1997)، P. 128.

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، وتمنحها الكينونة القانونية كوحدات لامركزية منفصلة، وبموجب هذا النمط تقوم الحكومة المركزية بتحويل بعض السلطات إلى تلك الوحدات 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 قانونا، وتتم ممارسة السلطات والقيام بالوظائف العامة عليها.

- للوحدات المحلية وضع قانوني مؤسسي، ولديه ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.

- إن تنازل الحكومة المركزية عن البعض من 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.

2- نمط اللامركزية شبه المستقل (Semi-autonomous Type): 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 الاختصاصات أو الصلاحيات إلى حد التنازل، كما هو في النمط الأول.

يشير التفويض هنا إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية والمسؤوليات عن مهام محددة بدقة إلى مؤسسات تكون في الغالب تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة، أو تكون شبه مستقلة، ويبدو أنه هنا يقصد المؤسسات العامة (اللامركزية المصلحية).

3- نمط اللامركزية التابع (Subordinate): يطلق على هذا النمط عدم التركيز

الإداري، ويحوى على القليل من نقل الصلاحيات والسلطات 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 والشؤون المالية والإدارية، إلا أنه يعتمد على الموارد المالية وإيراداته من المركز، ويمثل هذا النموذج أقل أنماط اللامركزية من حيث درجة الاستقلالية الممنوحة للوحدات الإدارية ومن أمثلة هذا النمط فروع الوزارات في 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 كشكل من أشكال اللامركزية، وإنما يتم التعامل معه بتجرد وانفصال.

فالانفصال Divestment يشير هنا إلى نقل التخطيط والوظائف العامة للحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة، أو غير حكومية مثل غرف الصناعة والتجارة، والنقابات المهنية، والأحزاب السياسية، والجمعيات المهنية ... وغيرها، وينقل لتلك المؤسسات الحق في منح التصاريح والرخص، والتنظيم والإشراف 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.

ولمزيد من التوضيح نضع جدول رقم (02) يبين أنماط ودرجات اللامركزية لكل نشاط من أنشطتها.

الجدول (1) أنماط ودرجات اللامركزية:

أنماط اللامركزية	اتخاذ القرارات والسياسات	إدارة الموارد الاقتصادية والمالية	الإدارة وتقديم الخدمات	الاسم العام للنمط
نمط اللامركزية المستقل	تنازل	تنازل	تنازل	تنازل (Devolution)
نمط اللامركزية شبه المستقل	تفويض	تفويض	تفويض	تفويض (Delegation)
نمط اللامركزية التابع	توجيه	تخصيص	تكليف	عدم التركيز (Deconcentrations)
نمط اللامركزية المنفصل	تخفيف الأنظمة (Deregulation)	التخاصية (Privatization)	التعاقد (Contraction)	الإنفصال (Divestment)

المصدر: زهير الكايد، الحكمانية، قضايا وتطبيقات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004)،

ص. 128.

من الواضح، أن مفهوم اللامركزية يتسع تارة ليشمل العديد من الأشكال والأنماط ويضيق تارة أخرى ليقصر على الأساليب والأدوات، فينظر إليه البعض كنهج وطريق تنظيم الحياة، بينما

يشير إليه البعض الآخر كأسلوب من أساليب الإدارة، وينعكس هذا الاختلاف بشكل واضح على مفهوم النظام المحلي، فلا يزال الجدل بين الباحثين حول المصطلحات، إلى جانب تعدد الأطر التحليلية وتنوعها، مما يضيف صعوبة على إمكانية إجراء دراسات مقارنة في غياب الاتفاق على المصطلحات الأساسية، وتتضح هذه الصعوبة عندما تتناول لغات غير الإنجليزية قضايا اللامركزية والنظام المحلي، فيستخدم مصطلح اللامركزية لكي يقصد به فقط النقل من وجهة نظر فرنسية، بينما في اللغة الإنجليزية يفهم به مستويات الحكم المحلي⁽¹⁾.

وإذا هذا الاختلاف يعكس تباينا حول تحديد المفهوم، وحول النظام ذاته، فإنه يثور التساؤل عن طبيعة النظام المحلي، عما إذا كان نظام إدارة أم أنه نظام حكم؟.

بالتأكيد أن وظيفة الحكم والإدارة هما تعبير عن ظاهرة واحدة هي ظاهرة السلطة في المجتمع، وأن النظام المحلي يقوم بالوظيفتين معا، لأنه يستهدف شؤون ويوجه سلوك، فالأنشطة المحلية لا تقتصر على إدارة المرافق والخدمات فقط ولكنها تتطرق أيضا إلى توجيه السلوك بطريق مباشر أو غير مباشر، على سبيل المثال عندما تلجأ بعض الأجهزة المحلية إلى فرض رسوم معينة على أداء خدمة ما، فإنها توجه سلوك الأفراد، ومن ثم فهي تحكم، وعلى هذا يمكن اعتبار النظام المحلي نظام حكم بالإضافة إلى كونها نظام إدارة، وأي تغليب لجانب على الآخر إنما يخضع للغرض من الأخذ بالنظام المحلي في دولة ما⁽²⁾.

ومن أجل إدراك المسألة أكثر يقتضي الأمر التطرق إلى محتوى اللامركزية من خلال مفهوم الحكم الراشد المحلي.

المطلب الثاني: طبيعة اللامركزية من خلال نظرة الحكم الراشد المحلي.

إن فهم نظام اللامركزية يتطلب التعرف على نظرة هذا النظام والدوافع التي أدت إلى تطبيقه أصلا، ومن ثم فإن نظرة وأهداف اللامركزية لا بد أن تستند إلى مجموعة من العوامل البيئية، بالنظر إلى اللامركزية على أنها تمثل نظاما فرعيا من النظام السياسي والإداري للدولة، والذي يعتبر بدوره نظاما فرعيا للنظام الاجتماعي.

وكما أن الأهداف تحدد أساليب تشكيل نظم اللامركزية وهيكل 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 تبعا لتباين أهدافها والعوامل البيئية

(1) - سلوى شعراوي جمعة، "مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية"، في سلوى شعراوي جمعة وآخرون: إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007)، ص. 03.

(2) - نفس المرجع.

التي تحيط بها، ومن هنا تأتي أهمية دراسة نظرة وأهداف اللامركزية وتحليل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشكل بناؤها ومناهج عملها، وطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات 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 حديث في الإدارة الحكومية مثل الحكمانية ساهم في بلورة منظور اللامركزية، حيث جاء مصطلح الحكمانية 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⁾.

تشير 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 المصطلح ولو بتسميات مختلفة كإدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحوكمة، الحكمانية، 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 "استخدام السلطة السياسية، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية"⁽⁴⁾.

(1)- سلوى شعراوي جمعة، المرجع السابق، ص. 04.

(2)- حسن العلواني، "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، في سلوى شعراوي جمعة وآخرون إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2007)، 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.

وأما Charlick فيقدم تعريفا آخر لذات المفهوم، إذ يرى أنه "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية تكون من خلال مجموعة من القواعد، كقواعد مشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"⁽¹⁾.

ومن خلال التعريفين يتضح بأنهما يربطان بين البعد السياسي متمثلا في الإلتزام بتحقيق صالح المجتمع المحلي، وبين البعد الإداري متمثلا 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 الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون، لامركزية مالية ومواد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي، مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي، تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي⁽²⁾.

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 توافرها لكي يتصف أسلوب الحكم المحلي بالرشادة، وهذه العناصر هي⁽³⁾:

1 - المشاركة (Participation):

ويقصد بها توفير السبل والآليات المناسبة لمساهمة الأفراد المحليين أو جماعات في عملية صنع القرارات، إما بطريق مباشر، أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم، وكما

(1)- Robert Charlick, **the concept of Governance and its Implication For Aid's Assistance programme in Africa** (Burlington : VT, Associates in Rural Development, 2001), P. 4.

(2)- حسن العلواني، المرجع السابق، ص. 145.

(3)- Baymond Fisman and Roberta Gatti, « Decentralization and corruptions », Retrived on : 03/08/2010. <www.world bank, org.>

تعني المشاركة المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من قبل المواطنين، نتيجة زيادة الخيارات المحلية.

2- المساءلة (Accountability):

وتشير إلى أن صانع القرار في الأجهزة المحلية يخضع لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، وبعبارة أخرى، أن الأجهزة المحلية تخضع لما يعرف بالمساءلة المزدوجة وضرورة مواءمتها، أي 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 المحلية، لكن إذا هذا العنصر يسعى لتقريب الحكومة من الناس من خلال المساءلة والتقليل من الفساد، فإن ليس ما يؤكد إمبريقيا، لأن ليس كل مواطن على دراية بتصرفات الأجهزة المحلية حتى يتيح له فرصة الرقابة عليها ومساءلتها شعبيا، 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 في 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 إستراتيجية لدى القيادات المحلية تقوم على تحليل الظروف البيئية والاستفادة من الغرض والاستعداد لمواجهة التحديات.

ورغم ذلك فإن معظم الحجج النظرية تؤكد أن اللامركزية من شأنها تحسين كفاءة تخصيص الموارد، على أساس أن الأجهزة المحلية لديها معلومات أفضل عن السكان المحليين، وهو ما ينعكس في الاستجابة لمطالبه واحتياجاته من السلع والخدمات، ناهيك أن اللامركزية تشجع المنافسة بين المؤسسات المحلية المختلفة، بما يعني إعطاء الفرصة للمواطن المحلي للاختيار من بينها تاركا التي لا تتوافق مع متطلباته والذهاب إلى كيان آخر أكثر ملاءمة لتفضيلاته، وهو ما يتم التعبير عنه بالهروب (EXit) أو التصويت بالأقدام (Voting with Feet)، الأمر الذي يمثل

ضغطا على الأجهزة المحلية لكي تعطي اهتماما أكبر لتفضيلات مواطنيها ومطالبهم، وإلا سينتج عن هروبهم انخفاض عائدات الضرائب.

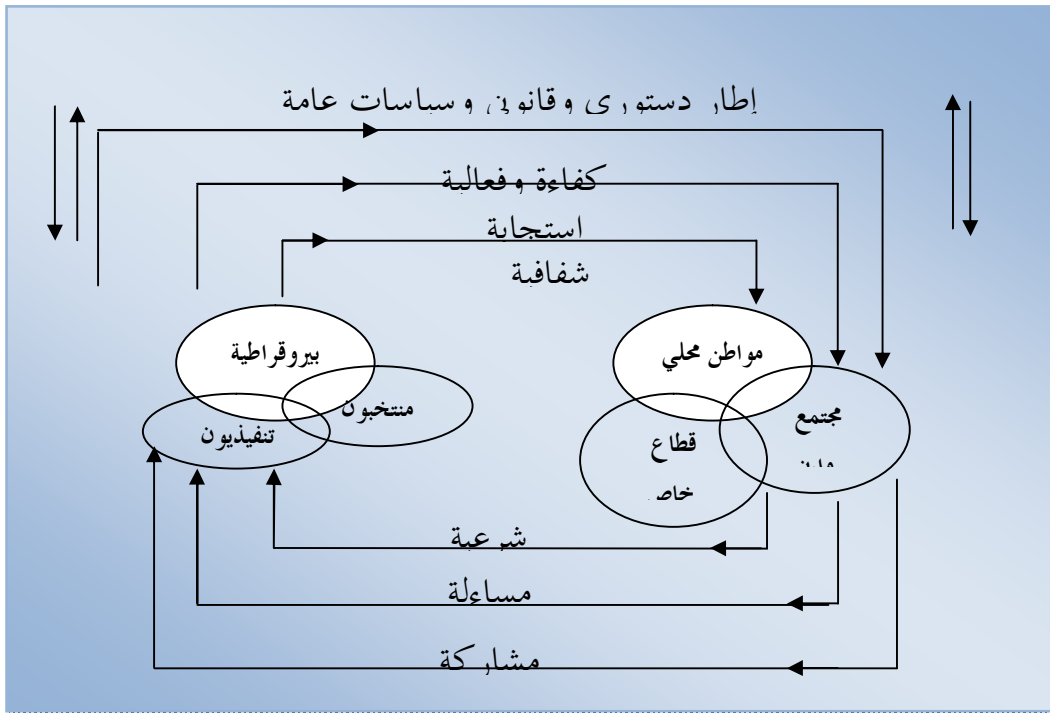
5- الشفافية (Transparency):

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

6- الاستجابة (Responsiveness):

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

ويتم النظر إلى النظام 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:



المصدر: حسن العلواني، المرجع السابق، ص. 16.

يوضح الشكل رقم (02) الفرص التي يجب إتاحتها للمواطنين للتعبير عن مطالبهم وأولوياتهم بشأن طبيعة ونوعية الخدمات المطلوبة، وتحدد الكفاءة والفعالية كيفية قيام الأجهزة المحلية بتحويل المدخلات إلى مخرجات لتلبية الاحتياجات المطلوبة، وعلى أساس درجة الكفاءة والفعالية يكون المجتمع المحلي راغبا في تقديم موارد متزايدة والمشاركة الفعلية في صنع القرار المحلي، ومن خلال شفافية صنع القرار والممارسة الإدارية تثبت الأجهزة المحلية قدر مساءلتها أمام المجتمع المحلي، الأمر الذي ينعكس على شرعية تلك الأجهزة هذا من جهة، وبقدر ما تكون البيئة المركزية مساندة بقدر ما تتسم العلاقات بين الأطراف المختلفة على المستوى المحلي بالفعالية والسعي إلى استنباط ترتيبات جديدة بين الأجهزة المحلية، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأعمال المحلية من جهة أخرى⁽¹⁾.

وكما أن في خضم هذا التفاعل يتم التأكيد على أن الأجهزة المحلية ليست هي الفاعل الوحيد، بل أن هناك أطرافا فاعلة أخرى، وتختلف درجة فعالية كل طرف سواء تعلق الأمر بداخل المجتمع المحلي (بين المواطنين، منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص)، لأن الشراكة لن تعدو أن تكون هيمنة طرف على باقي الأطراف، أو تعلق الأمر بالأجهزة المحلية (الأعضاء المنتخبين، الأجهزة التنفيذية والأجهزة الإدارية التي تعبر عنها البيروقراطية المحلية)، أو تعلق الأمر بين الأجهزة المحلية والمجتمع المحلي⁽²⁾.

وتجدر الإشارة هنا، أن ليس كل حكم يمارس على المستوى المحلي يندرج في إطار النظام المحلي، فالذي يحدد ما إذا كان الحكم محليا أم لا هو المدى الذي ينخرط فيه المواطنون المحليون في عملية الحكم، ومدى تعبيرهم عن الاحتياجات والأولويات المحلية، وبالمقابل فإنه ليست كل الحكومات المحلية تعمل لصالح السكان المحليين، بل أنها قد تعمل لاستغلال هؤلاء السكان لصالح النخب المحلية⁽³⁾.

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⁽⁴⁾.

(1)- حسن العلواني، المرجع السابق، ص 17.

(2)- نفس المرجع.

(3)- نفس المرجع، ص. 18.

(4)- Richard Bird، OP. cit، P. 112.

إن هذه الخصوصية في الدول النامية تحتاج إلى الوقوف عندها ومعالجتها في إطار بناء نظام محلي ملائم حتى يتم الانتقال إلى أسلوب حكم محلي راشد وجاد، ومع ذلك فإن إنشاء نظام محلي يضمن تحقيق قيم أو عناصر الحكم الراشد لا يمكن الوصول إليها دون شراكة حقيقية مع الوحدات المحلية، ولعل، هذا ما دفع بدول العالم بانتهاج نظرة الحكم المحلي الراشد في نظم الحكم والإدارة المحلية، لكن وفق تصوراتهم، ويمكن توضيح ذلك من خلال النموذج الأنجلو سلكسوني والنموذج الأوروبي.

أ- النموذج الأنجلوساكسوني:

تعتبر المحليات في التقاليد الأنجلو ساكسونية تجسيدا للديمقراطية ووظيفة مجتمعية وذات قيمة في ظل مساوئ ونقائص الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي بسبب عدم قربها من المواطن 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 أداة لمقاومة سلطة الحكومة المركزية ومقاومة تحكمها دون دراية بالظروف المحلية، ومن جانب آخر فهي أداة لغرس الشعور بالاستقلال ومقاومة اللامبالاة السياسية الديمقراطية كأسلوب حياة⁽¹⁾. ولكن في اعتقادي أن هذين الدورين لا يقومان إلا من خلال وجود وعي وإرادة لدى النخبة المحلية، ومدى ارتباطها بالقيم الموجودة داخل المجتمعات المحلية والعمل على انسجامها.

ب- النموذج الأوروبي:

إن المحليات في فرنسا بالذات، تعتبر وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي، إذ أن الوحدات المحلية والفكر السائد في فرنسا يصب في هذا الاتجاه، فالمحليات لم تحتل الصدارة في الفقه الفرنسي وإنما احتلت مشكلة السلطة في العاصمة اهتماما أكبر، وظلت الدولة الموحدة هي المسيطرة، والوحدات المحلية كأن ينظر إليها على أنها أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة، باعتبارها جزء من تنظيم المجتمع ككل متزن بين مختلف القوى تستطيع الحكومة من خلاله أن تحقق التوازن المرغوب فيه.

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

(1)- محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة: دراسة تحليلية مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1991)، ص. 5.

تحدد وحدها خيارات المحليات، وبعبارة أخرى فإن المحليات هي مجرد وسيلة لتقوية المركزية، ويبدو أن هذا النموذج أكثر محاكاة من طرف الدول النامية⁽¹⁾.

2- أهداف اللامركزية:

انطلاقاً من نظرة النظام المحلي يتبين أن تطبيق أسلوب لامركزي 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 الإدارة المحلية مع الحكومة المركزية، ولكن مهما يكن من عيوب قد يراها البعض في نظام الإدارة المحلية، كالفول 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 حساب المصلحة العامة، وأن انتخابات المجالس المحلية قد تؤدي إلى صراعات قبلية وطائفية فإن لنظام الإدارة المحلية العديد من الأهداف والتي ينتج عنها العديد من الفوائد على الصعيد السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي⁽²⁾.

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 وأنماط العمل السياسي الذي سيرافقه هذا المبدأ، ومن ثم ستتحقق التعددية ويترسخ النهج الديمقراطي وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه بدءاً بالصعيد المحلي (الديمقراطية الإدارية أو المحلية)، لتكون المحصلة هي ممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني (الديمقراطية السياسية)⁽³⁾.

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 أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها وسلطاتها⁽⁴⁾.

(1)- Victor J. Friedman، **The Individual As Agent of Organizational Learning**، (Oxford : Oxford university press، 2001)، P. 3.

(2)- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم 1997: الدولة في عالم متغير، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر (القاهرة: مؤسسة الأهرام، 1998)، ص. 120.

(3)- نفس المرجع.

(4)- 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 مزيداً من حرية العمل والمشاركة، حكومة يملكها المجتمع، وهذا يعني مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات من خلال هيئات محلية ومنظمات ومؤسسات المجتمع المدني، لأنها أكثر التزاماً وأكثر معرفة بمشكلاتها المحلية، حكومة تسعى لإرضاء المتعاملين معها، حكومة لامركزية، فيمكن إدراك ضرورة عدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية وضرورة تعدد الأطراف المشاركة في عملية صنع القرار في الإدارة الحكومية الجديدة، ولعل تقارير المعدة حول بحث شؤون الحكم المحلي في بريطانيا كتقرير ريد كليف مود (Redcliff-Maude) وتقرير وينلي (Wheatley) تؤكد دور الهيئات المحلية في موازنة سلطة الحكومة المركزية وتعدد صنع القرارات في النظامين السياسي والإداري. 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 وغيرها⁽¹⁾.

إن تطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال نظام الإدارة المحلية يحقق مجموعة من النتائج التي يمكن إجمالها على النحو التالي⁽²⁾:

1- إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ستربي الناخبين وهم ينتخبون أعضاء مجالسهم المحلية تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديمقراطية وانتخاب ممثليهم في البرلمان.

2- إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، وبالتالي فإن ممارستها على المستوى المحلي تتشابه مع ممارستها على المستوى القومي، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه تجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد من إحساسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية، بعدما ما توسعت الفجوة بين المواطنين والأنظمة الحاكمة، وإن اللامركزية الإقليمية كفيلة بإزالة عوامل الشك والريبة من أذهان الأفراد تجاه الحكومات، لأن الأشخاص الذين يتولون إدارة الشؤون المحلية من أبناء الوحدة المحلية ومنتخبون في أغليبيتهم من قبل المواطنين أنفسهم، وبالتالي فإن قراراتهم وتصرفاتهم تلقى عادة القبول من المواطنين.

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

ص. 12.

(2) - نفس المرجع.

3- إشراك المواطنين من خلال تمكينهم من اختيار ممثليهم 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 كالتخطيط المحلي.

4- تتيح فرصة التدريب للقيادات، وإعدادها لتشغيل مناصب سياسية أعلى في الانتخابات البرلمانية أو في المواقع القيادية العليا، وهذا يسبب النجاحات التي تحقق على المستوى الإقليمي كفهم الأدوات والمهارات اللازمة للعمل السياسي مثل القدرة على استيعاب وسائل حل الصراع السياسي واتخاذ القرارات وطبيعة عمل جماعات الضغط أو المصلحة وطريقة صنع السياسات العامة وغيرها.

5- تقوية البناء السياسي للدولة وذلك من خلال توزيع الاختصاصات الإدارية، وعدم تركيزها في العاصمة.

6- تسهم الديمقراطية المحلية في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين، ومن خلالها تحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية، ومن ثم عدم مصادرة حقوقهم⁽¹⁾.

ب- الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل لكفاءة الأداء وتقديم السلع والخدمات المحلية، لأنه يتأثر بآراء وانتقادات وتقييم السكان المحليين، ويتطلب الاستجابة السريعة لحاجات المواطنين في المجتمعات المحلية ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية لنظام الإدارة المحلية، فيما يلي⁽²⁾:

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 لأنه له القدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي الذي يقدم الخدمات اعتماداً على التوازن، والذي هو في الواقع يكون أكثر وأقل من احتياجات السكان المحليين، وقد ثبتت فعالية

(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.

(2) الطعمنة محمد، "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث"، في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 09، العدد 39 (2002)، ص. 02.

النظام اللامركزي في رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحسين قدراته لمواجهة مختلف المتغيرات والمستجدات في الساحة المحلية.

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 موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة صغيرة أو كبيرة، وتأخير المعاملات وطوابير الانتظار وعدم احترام خصوصية المراجع⁽¹⁾.

4- على خلاف الأمر في النظام المركزي الذي يستخدم في العادة أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة، وقد يشكل هذا الأسلوب ضررا بالنسبة للمرافق القومية، فإن الأخذ بالنظام اللامركزي يحقق نقادي تنميط الأداء على مستوى الدولة، لأنه يتسم بالمرونة والتنوع في استخدام أساليب الإدارة طبقا لما يلائم حل المشكلات المحلية التي تختلف عن بعضها البعض، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يمكن لكل وحدة محلية إتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحاجات مواطنيها.

5- إن الأخذ بالنظام اللامركزي يوفر فرصة أكثر للإبداع وتجريب السياسات والبرامج، والذي يعتبر أمرا مهما ولازما للسياسات الرشيدة ذات القيمة والمردود الإيجابي، وكما يسهل عادة عملية الإصلاح الإداري أولا بأول، وذلك لأن أجهزة الوحدات المحلية تكون محدودة وبسيطة بخلاف الأمر في الأجهزة المركزية الضخمة.

6- يساهم نظام اللامركزية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظرا للإلمام رجال الوحدة المحلية بالشؤون المحلية، مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية في العاصمة⁽²⁾.

7- العدالة في توزيع الأعباء المالية، ففي حالة تبني النظام اللامركزي يتم توزيع المال باختيار أهالي الوحدات المحلية، إضافة إلى أن ما يدفعونه من ضرائب ورسوم سيتم صرفه على هذه المرافق المحلية بالذات، وهذا يحقق مبدأ العدالة الاجتماعية، وتساوي المواطنين في تحمل المسؤوليات المالية والاستفادة منها، على عكس قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية، إذ لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية على دافعي الضرائب إلى درجة تضرر بعض المرافق والأفراد من هذا التوزيع.

(1)- محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 61.

(2)- نفس المرجع، ص. 62.

ج- الأهداف الاجتماعية:

يمثل نظام اللامركزية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية تتمثل في⁽¹⁾:

1- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية وفق ما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم وميولاتهم؛ لأن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين، لاسيما عدد من الأعضاء هم من الأهالي، لا بد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم، والحد من تلوث البيئة والحصول على جميع الخدمات المحلية بسهولة.

2- إثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية، طالما أن المواطن سيشعر أنه سيشترك بفعالية بطريقة مباشرة أو من خلال ممثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية، وذلك من خلال التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، بما يعزز ثقته بنفسه، وهذا من شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين⁽²⁾.

3- 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⁽³⁾.

4- خلق شعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم، لمعرفةهم بأن حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة⁽⁴⁾.

5- خلق شعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطنين في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات⁽⁵⁾.

6- خلق نوع من التنافس بين سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شأنه أن ينعكس إيجابا على المصلحة العامة للدولة⁽⁶⁾.

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

(2)- محمد علي الخلالية، المرجع السابق، ص. 63.

(3)- نفس المرجع.

(4)- نفس المرجع.

(5)- نفس المرجع.

(6)- نفس المرجع.

د - الأهداف الاقتصادية:

تتمثل الأهداف الاقتصادية من خلال نظام الإدارة المحلية فيما يلي (1):

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 من النتائج الإيجابية التي تحقق من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية المحلية ستدفع لمحال من زيادة التمويل المحلي بزيادة الدافعين له.

2- تأسيس مشروعات اقتصادية تلئم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، آخذة بعين في الاعتبار الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة، وتشجيع الاستثمارات المحلية وأو إقامة شراكة مع الأجانب التي تناسب المنطقة المحلية، ويفضلها الأفراد المحليون، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على إقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية وبالتالي المجتمع المحلي.

3- تنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي سيؤدي إلى تنشيط الاقتصاد 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 الاجتماعي ككل، ومن ثم فإنه يتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية 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 وأخرى، وتتمثل العوامل البيئية المؤثرة في نظم اللامركزية فيما يلي (2):

المطلب الأول: العوامل الجغرافية والطبيعية:

تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الإدارة المحلية، وتحديد بنائها التنظيمي وتشكيلتها، وتحديد الحدود الإدارية لوحداتها (3).

(1) - سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 25.

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

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

فجدد المناطق المعزولة جغرافيا يؤثر النظام اللامركزي على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية، وكما يتأثر نظام اللامركزية بمساحة الدولة؛ فالدولة ذات المساحة الشاسعة وامتدادية الأطراف تكون في حاجة ضرورية إلى وجود لامركزية قوية مثل الجزائر، وعلى العكس من ذلك، قد لا تكون هذه الحاجات في نفس الدرجة بالنسبة للدولة صغيرة الحجم مثل تونس⁽¹⁾.

وتؤثر تضاريس الدولة على النظام اللامركزي المطبق فيها، لاسيما ما يتعلق بتوزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، إذ يرى بعض الملاحظين بأن النظام اللامركزي الذي يمكن تطبيقه في المناطق الصحراوية والجبلية يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول، لاختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم، ففي المناطق الصحراوية والجبلية تسود أنماط الإدارة التقليدية بسبب عدم توفر مكونات المجتمعات الحديثة في هذه المناطق (الكثافة السكانية وحركياتها الاقتصادية...)، وتؤدي في الغالب عزلة المناطق الجبلية عن العاصمة بسبب ضعف المواصلات بينها إلى دعم الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية وضعف علاقتها بالحكومة المركزية⁽²⁾.

وعلى خلاف ذلك، فإن انبساط إقليم الدولة وخلوه من العوائق الطبيعية، يسهل من تدخل الحكومة المركزية في شؤون الوحدات المحلية ومد رقابتها إليها⁽³⁾.

وتؤكد بعض الدراسات الميدانية أن الموقع له أهمية في نجاح الوحدة المحلية في تحقيق التنمية، بالمقارنة بوحدات 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 حضارية ذات حركة نسبية أو في مناطق ريفية تتمتع بإمكانيات طبيعية مهمة، ومع ذلك فإن الموقع ليس شرطا كافيا للنجاح، إذ هناك وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات إمكانيات عالية في دول عديدة، ولكنها ليست فعالة في تعبئة واستخدام الموارد⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: العوامل التاريخية

تتمثل العوامل التاريخية التي تؤثر في نظام اللامركزية في: أسلوب نشأة الدولة، الاستعمار، وأسلوب نشأة نظام اللامركزية وتطوره، وباختصار يكفي أن نشير إلى أنه في حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن نظام الإدارة المحلية هنا لا بد

(1) أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 21.

(2) نفس المرجع.

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

(4) تامر محمد محارمة، "اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية"، (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر 2002)، ص. 123.

أن يعكس خصائص هذه الأقاليم، من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، ولكن نشير أيضا إلى أن الاستعمار يؤثر إلى حد كبير على النظام المحلي في الدول التي استعمرت، فنظم الإدارة المحلية في دول المغرب العربي قد تأثرت بنظام الإدارة المحلية في فرنسا⁽¹⁾.

حيث أصبحت الدول المغربية تميل إلى الحكم المركزي أو عدم التركيز الإداري حتى تحكم قبضتها من خلال ممثليها في الأقاليم، رغم أن التاريخ السياسي يؤكد أن من حقوق المجتمعات المحلية حكم نفسها بنفسها، وهو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أي تطوير لنظام الإدارة المحلية طبقا للرؤية الخارجية⁽²⁾.

المطلب الثالث: العوامل الاجتماعية والثقافية

تعتبر العوامل الاجتماعية والثقافية من بين العوامل الشديدة في النظام اللامركزي وتطبيقه، فتوزيع الكثافة السكانية غير المتجانسة على الأقاليم كتضخم حجوم المدن وتكدسها بالسكان يصعب من إدارتها، وينعكس سلبا على الحضر والريف معا⁽³⁾.

فمن ناحية، يؤدي النمو الحضاري السريع إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، مما يصاحبه انتشار في الآفات الاجتماعية كالمخدرات والإيدز تهدد الأمن القومي، ومن ناحية أخرى يؤدي إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها⁽⁴⁾.

كما تظهر معدلات النمو السكاني تأثيرها على الإدارة المحلية، حيث كلما كان انخفاض في معدلات النمو الطبيعي للسكان والتركيب العمري لهم كلما أدى ذلك إلى التقليل من درجة الفقر وارتفاع مستوى المعيشة، لأن من وجهة الإدارة المحلية بأن السلطات المحلية عوض أنها تبقى تؤدي خدمات أساسية لانخفاض معدلات النمو السكاني فرصة للتوسع في خدمات الرفاهية للمواطنين المحليين، كما يؤدي انخفاض معدلات الزيادة السكانية إلى زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية بارتفاع حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية، والحد من الإنفاق المحلي على الفئة غير المنتجة وهي فئة الأطفال التي تحتاج إلى الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية⁽⁵⁾.

(1) - إكرام بدر الدين، المرجع السابق، ص. 32.

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

(3) - تامر محمد محارمة، المرجع السابق، ص. 124.

(4) - نفس المرجع.

(5) - ربيع أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص. 13.

وكذلك فإن تعدد الأصول الجنسية في نطاق الدولة يؤثر على الإدارة المحلية، ويتوقف ذلك التأثير على كيفية معالجة هذه الظاهرة من طرف الدولة، فقد تمارس الدولة المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية حتى تقضي على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف وصهرها في المجتمع بقوة السلطة حتى لا تصبح مراكز قوة تهدد وحدة الدولة، فهو ما يعني إضعاف الإدارة المحلية⁽¹⁾.

ولكن إذا ترغب الحكومة المركزية في إنشاء وحدات محلية متجانسة اجتماعيا فإنها سوف تعمل على تقوية هذه الوحدات وزيادة درجة استقلالها واختصاصاتها وسلطتها⁽²⁾.

وعلى عكس ما سبق ذكره، فإذا كانت الدولة متجانسة، فإنه يكون من السهل تقسيم الدولة إلى وحدات محلية، وتطبيق نمط واحد من الوحدات المحلية وصلاحيات واختصاصات وتشكيل المجالس المحلية على مستوى الدولة⁽³⁾.

المطلب الرابع: العوامل الاقتصادية

إن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة ينعكس على نظام اللامركزية فيها، إذ أن في الفترة التي كانت الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية 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 الاقتصادي حدث تحول في دور الدولة، ومن ثم دور الوحدات المحلية، حيث لم تعد الوحدات المحلية المسؤولة الوحيدة في تقديم الخدمات المحلية والإنتاج، 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⁽⁴⁾.

ومن جانب آخر، حتى تتصف الإدارة المحلية بصفة محلية تتوقف في المجال الاقتصادي على طبيعة الاقتصاد المحلي، إذ في الواقع نجد أن النشاط الاقتصادي في المدينة يختلف عن القرية، كما يختلف بين المدن نفسها، فنجد مثل المدينة التجارية أو الصناعية، وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للأفراد الذين ينقلون الاتجاهات والتوقعات الثقافية لمهتهم إلى العملية السياسية، وكما تقوم ظروف وبنية الاقتصاد

(1) أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص. 13.

(2) نفس المرجع.

(3) نفس المرجع.

(4) سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 29.

المحلي في تحديد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين المحليين⁽¹⁾.

المطلب الخامس: العوامل السياسية

إن القيم والمبادئ السياسية في الدولة تتعكس على تشكل نظامها اللامركزية، لأن هذا الأخير يعتبر في المقام الأول نظاما فرعيا للنظام السياسي، فهو يتأثر بالعوامل السياسية، إذ ليس من المنطق قيام نظام محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس ديمقراطية على المستوى المركزي⁽²⁾.

إن في الدول الديمقراطية المجالس المحلية يتم تشكيلها بالانتخاب المباشر، وتتمتع بصلاحيات واختصاصات أكبر نسبيا من مثيلاتها في الدول الديمقراطية التي لا تقبل بسهولة التنازل عن السلطة⁽³⁾.

وبالنظر إلى واقع الدول النامية في ظل دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، فإن هذه الدول يتمتع رئيس الدولة وأعضاء 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 محدودا في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في أقاليمهم أو بلدياتهم⁽⁴⁾.

إن عدم الاستقرار السياسي للدولة وبالذات عندما يتعلق الأمر بالسياسة العامة، يؤدي بالدولة لإعادة الاستقرار إلى إدخال تغييرات عديدة في الإدارة المحلية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف عملية بناء النظام المحلي، بينما إذا كان سير الوظيفة المحلية يتماشى مع الاستقرار السياسي للدولة، فإن ذلك يمنح الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات، طالما أن الحكومة المركزية لا تجد مبرر تتخوف منه من الإدارة المحلية⁽⁵⁾.

ومما سبق، يتضح بأن النظام المحلي في أي دولة من الدول هو وليد من العوامل المختلفة والمتفاعلة فيما بينها ولهذا من الضروري بمكان إدراك هذه العوامل عند المقارنة بين نظام

(1) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009)، ص. 17.

(2) محمد مختار عثمان، "تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية، في مجلة الإدارة، المجلد الرابع،

العدد 2، (أكتوبر 1981)، ص. 7.

(3) سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 39.

(4) نفس المرجع، ص. 43.

(5) سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 58.

لامركزي وآخر، أو عندما يتم البحث في مدى نجاح أو فشل الوحدات المحلية في داخل النظام المحلي الواحد.

الفصل الثاني

تطبيقات الأمر حزية، مقارنتها

وتصورتها المستقبلية في

الدول المغاربية

في هذا البحث وفي الإطار النظري تحديداً كان التركيز على مفهوم اللامركزية في شقّه النظري المحض. أما في هذا الفصل فإنّ الانشغال سيكون منصب على اللامركزية انطلاقاً من الممارسة الفعلية المجسدة في كل من الجزائر، تونس والمغرب، ثم مقارنتها، وأخيراً إعطاء تصورات مستقبلية للامركزية في هذه الدول المبحوثة.

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية في الجزائر.

ويتم 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:

تتميز هذه المرحلة بتنظيم إداري خاص يتسم بالسعي إلى ضمان السيطرة المستبعدة للدولة على جميع مرافق البلاد، لاسيما مرفق الأمن، حيث عرفت بداية هذه المرحلة نظاماً مركزياً شديداً، 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 جهة أخرى⁽¹⁾.

ظل النظام مركزياً 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 الداوي، الديوان خاص بمثابة مجلس الدولة، وديوان عام كمجلس عمومي يتولى السلطة التشريعية)، وأما التقسيمات الإقليمية فقد قسمت البلاد إلى أربعة مناطق (البايلك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايلك التيطري وعاصمته المدينة، بايلك الغرب وعاصمته وهران، بايلك الشرق وعاصمته قسنطينة⁽²⁾.

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

(1) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص. 124.

(2) - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988)، ص. 88.

الأقسام المختلفة المرتبطة 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 زواله⁽¹⁾.

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

لقد اندلعت الحرب العالمية الأولى سنة 1914، وكان من أهم نتائجها انهيار الإمبراطورية العثمانية وتوقيع اتفاقية سايس بيكو بين بريطانيا وفرنسا، والتي نصت على أن تكون منطقة المغرب العربي ضمن الأراضي الواقعة تحت النفوذ الفرنسي، وعليه خضعت الجزائر إبان المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي، وكان أول نص تنظيمي صدر في هذا الشأن هو قرار الماريشال "دوبرمون" المؤرخ في 6 جويلية 1830، تضمن إنشاء لجنة لتسيير الأملاك والمصالح والمرافق المدنية بالعاصمة من طرف السلطات الفرنسية، بعد الاستيلاء عليها، وبعد ذلك تم تحديد قواعد للنظام الإداري الإقليمي والمحلي في الجزائر⁽²⁾.

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⁽³⁾.

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 أوروبيون، 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 الاتصال بين الإدارة الاستعمارية والأهالي، جمع الضرائب ومراقبة السكان⁽⁴⁾.

(1) سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية، البلدية 1516-1962 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص. 41.

(2) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982)، ص. 130.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007) ص. 230.

(4) عمر صدوق، المرجع السابق، ص. 89.

وإثر صدور المرسوم رقم 56-601 المتضمن الإصلاح بالجزائر الصادر 28 جوان 1956، فقد قسمت شمال الجزائر إلى اثنا عشرة ولاية، لتصبح في سنة 1956 ثلاثة عشر ولاية بإنشاء ولاية سعيدة⁽¹⁾.

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⁽²⁾.

ومن جانب آخر، فمنذ 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات محلية (مكاتب العربية) مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير، هذا على عكس النظام القائم ضمن النطاق الجغرافي الفرنسي والتي مؤسساته تسيير في دولة فرنسية ذات سيادة تعمل طبق القواعد الشرعية والمساواة أمام القانون وموجهة لخدمة المواطن واحترام حقوق الإنسان⁽³⁾.

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⁽⁴⁾.

ففي البلديات الأهلية المتواجدة في مناطق 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⁽⁵⁾.

(1) الوحدات الإدارية المحلية في الجزائر قسمت إلى جهات وكل جهة تضم عدد من الولايات، فجهة الجزائر تضم الجزائر، تيزي وزو، شرق

المدية، المدينة، وجهة وهران تضم وهران، تلمسان، مستغانم، سعيدة، تيارت، وجهة قسنطينة، تضم قسنطينة، عنابة، سطيف، باتنة.

(2) عمر صدوق، المرجع السابق، ص. 92.

(3) سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية، 1830-1900، ج1 (بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1992)، ص. 228.

(4) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائر (عنابة: دار العلوم، 2004)، ص. 121.

(5) المرجع السابق.

وأما البلديات المختلطة، فهي تلك المناطق الإقليمية التي يقيم فيها جزائريون إلى جانب حركة الإستيطان في هذه المناطق، تتميز بخليط من الوحدات الإدارية القانونية الانتقالية، فقد استحدثتها السلطات العسكرية لتسيير الأهالي بدون أن تقوم على أي وحدة اجتماعية أو جغرافية أو اقتصادية محصورة في حدود معينة، وإنما كانت في خدمة الانشغالات العسكرية في المقام الأول⁽¹⁾.

وأما البلديات ذات التصرف التام، فهي قائمة في المناطق التي يتواجد فيها الأوربيون بكثافة، لاسيما المدن الكبرى والمناطق الساحلية، وتتمتع بتنظيم بلدي خاص يتوافق مع التنظيم المعمول به في فرنسا، إلا أن ما يميزه هو الخضوع لإدارة الحاكم العسكري⁽²⁾.

ج - التنظيم الإداري المحلي في الجزائر بعد الاستقلال:

لقد جاءت أولوية وسرعة التفكير في إقامة نظام للإدارة المحلية بعدما تبين إفلاس التنظيم الموروث عن العهد الاستعماري، رغم الإصلاحات التي أدخلت عليه، وبرزت اللامركزية الإقليمية كأولوية، من خلال الاهتمام بإرساء نظام لها منذ الاستقلال، أملت عدة أسباب جغرافية، تاريخية، اقتصادية وسياسية⁽³⁾.

قد ورثت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة إدارية فرنسية كانت منظمة حسب المستويات التالية⁽⁴⁾:

- **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.

(1) صالح فركوس، "وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمتجمع الجزائري" في مجلة آفاق، جامعة باجي مختار، الجزائر، العدد 05 (مارس 2001)، ص. 86.

(2) نفس المرجع.

(3) يتمثل السبب الجغرافي، في اتساع الرقعة الجغرافية الذي يفوق مليون كيلومتر مربع، والذي يتطلب تقسيم البلاد إلى مناطق إقليمية وضمان أحسن للسكان، أما السبب التاريخي، يتمثل في الرغبة في استبدال الإدارة القمعية بإدارة ذات نظام شعبي، أما السبب الاقتصادي، فيتمثل في اتجاه الاشتراكية كأسلوب للتنمية الشاملة والسريعة ويحتاج إلى نظام لا مركزي يدعم تعميم التنمية، وأما السبب السياسي، فقبل سنة 1965 اعتبرت اللامركزية كأساس سياسي لإعادة تنظيم الدولة من الأعلى إلى الأسفل، شرع فيها بصدور أول دستور 1963، وبعد 1965 أصبح الاهتمام ببناء الدولة من القاعدة إلى القمة وفق المنهج الاشتراكي وكانت اللامركزية تنصب في هذا الاتجاه، ويتضح ذلك بدءا من صدور الميثاق البلدي في أوت 1966، ثم صدور أول قانون بلدية في جانفي 1967، ثم بعد سنتين ميثاق وقانون الولاية.

(4) ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، ط3 (قالة: مطبعة قالة، 2007)، ص. 182.

- **مستوى المحافظات (Les départements)**، وكان عددها 15 محافظة⁽¹⁾، وكان المحافظ يمثل الجهاز التنفيذي، ويمارس وظائفه تحت سلطة ما يسمى بالمحافظ المفتش العام الجهوي، ويستعين بالمجلس العام، الذي بدوره تساعده لجنة على مستوى المحافظة.

- **مستوى النواحي (Les regions)**، ويبلغ عددها ثلاثة نواحي (الجزائر العاصمة، قسنطينة، وهران) ويدير كل ناحية محافظ مفتش عام جهوي، ويساعده المجلس الجهوي بإبداء الرأي عند الحاجة، والناحية ليست لها الشخصية القانونية والاستقلال المالي، فهي تقسيم إداري فقط.

- **مستوى البلديات**، ويبلغ عددها 1578 بلدية، واعتبرت البلدية مجموعة إقليمية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

إن التنظيم الإداري الجزائري عرف غداة الاستقلال خلافا كبيرا، والسبب في ذلك أن التنظيم الإقليمي الموروث أصبح من جهة لا يتماشى مع الواقع الوطني الجديد الناتج عن الاستقلال، ومن جهة أخرى شغل من مضمونه البشري، فيكفي القول أن بمغادرة الأعضاء الأوربيون للبلاد أدى إلى زوال هذا النظام عمليا.

وفي غياب الأطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير الشؤون المحلية والإقليمية، وظهور عجز في ميزانيات البلدية نتيجة انخفاض الموارد المالية بالزيادة في النفقات نتيجة المتطلبات الاجتماعية كان لزاما التصدي لهذه الوضعية، فاتخذت السلطات العمومية آنذاك عدة إجراءات للإصلاح الإقليمي⁽²⁾.

فعلى مستوى البلدية، عمدت على الإبقاء على الإطار القانوني الموروث بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، غير أن الظروف السياسية فرضت إعادة تنظيم بصفة محدودة الهيئات الإدارية والسلطات التي تمارسها هذه الهيئات في انتظار إصلاح شامل للإدارة المحلية.

وأما على مستوى البلدية، فقد تم تخفيض بصفة تدريجية عدد البلديات الذي كان 1578 إلى 676 بلدية، ناهيك أنه تم تغيير أسماء بعض البلديات ودمج بعضها الآخر على أساس متوسط عدد السكان (يقارب 18 ألف ساكن)، وعلى ضوء هذا الإصلاح يكون توزيع البلديات حسب الولايات طبقا للجدول رقم (2).

الجدول رقم (2): توزيع البلديات حسب الولايات غداة الاستقلال.

(1) هذه المحافظات هي: الجزائر، المدية، أورليون (الشلف حاليا)، وهران، مستغانم، تيارت، سعيدة، تلمسان، قسنطينة، باتنة، بون (عناية)، سطيف، الواحات، الساورة.

(2) لمزيد من التفاصيل حول الإصلاح الإقليمي، انظر: سعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، في مجلة حوليات، جامعة منتوري، قسنطينة العدد 05 (2002)، ص.75.

الولاية	عدد البلديات	الولاية	عدد البلديات
الجزائر	56	الواحات	29
عنابة	60	وهران	42
باتنة	59	سعيدة	21
قسنطينة	63	الساورة	23
الأصنام	41	سطيف	69
المدية	49	تيارت	63
مستغانم	56	تيزي وزو	50
		تلمسان	30

المصدر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 177.

أما الإصلاح في المجال التشريعي ، فقد كرسه دستور 1963م ، حيث اعتبر البلدية القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية و الإدارية والاقتصادية والاجتماعية ، كما ورد في المادة 9 منه⁽¹⁾.

وفي هذا السياق ذهب الميثاق الجزائري لسنة 1964م ، حيث جاء في "ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاجتماعي للبلاد...، وبعد ذلك صدر الأمر رقم 24/67 الصادر ب18 جانفي من 1967م والمتضمن قانون البلدية ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969م والمتضمن لقانون الولاية ، ومن خلال هذين القانونين أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية و ثقافية، إلى أن الشيء الملاحظ هو محاولة جعل الجماعة المحلية اللبنة الأولى في بناء الدولة و النظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية⁽²⁾.

وفي ضل مرحلة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي ، اعتبر المجلس البلدي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، بالاعتماد على مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية و مبدأ الانتخاب التعددي ،

(1) عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية) في دفتار السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم

السياسية بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 01 (ماي 2009)، ص. 155

(2) عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص. 155.

وتماشيا مع هذا الإصلاح السياسي والإداري ، جاء القانون البلدي رقم (08/1990) وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي إلى الوقت الراهن⁽¹⁾.

المطلب الثاني: المستويات المحلية.

إن أمر 02 جويلية 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⁽²⁾. 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، (أنظر الملحق رقم 1 يحوي خريطة وجدول يوضحان التقسيم الإداري للولايات الجزائرية لسنة 1984)⁽³⁾.

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 الولاية والبلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث عرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المتعلق بقانون الولاية بأن الولاية "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وهو نفس التعريف الذي ورد في قانون الولاية لسنة 1969، وتحدث الولاية طبقا للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون نظرا لأهميتها⁽⁴⁾.

وكما عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بينما عرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية"، ويتضح من التعريف الثاني كثرة وظائف البلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية⁽⁵⁾.

(1)- نفس المرجع

(2)- محيو، المرجع السابق، ص. 240.

(3)- القانون رقم 84-09، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في (04/02/1984)، (ج، ر، رقم 06).

(4)- أنظر: - المادة (01) من القانون رقم 90-09، المتعلق بقانون الولاية، المؤرخ في (17/04/1990)، (ج، ر، رقم 15، 1990).

- الأمر 69-38، المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في (23 ماي 1969).

(5)- أنظر: - المادة (01) من القانون رقم 90-08، المتعلق بقانون البلدية رقم 90-08، المؤرخ في (07/04/1990).

- الأمر رقم 69-24، المتضمن القانون البلدي المؤرخ في (13/01/1967)، (ج، ر، رقم 6، سنة 67).

وتشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، لا تمثل هيئة أو جماعة محلية إدارية، بل هي مجرد قسم أو فرع إداري تابع ومساعد للولاية والهدف من وجودها (يغيب فيها مجلس منتخب) هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدودها، تدار الدائرة من طرف رئيس الذي يعين بواسطة مرسوم، ويعد الرئيس تابعا ومساعدة للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه والإعلام والتنسيق بين البلديات⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة، في عام 1997 قد دعمت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة الذي طبق في العاصمة في 1997/07/31، غير أن هذا النظام سرعان ما تراجع دستوريا⁽²⁾.

وكما يجدر التنبيه أن لكل من الولاية والبلدية أساس دستوري، إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة (09) منه، ودستور 1976 في مادته (36) ودستور 1989 في مادته (15) وأخيرا دستور 1996 في مادته (15)، والبلدية عبارة عن قاعدة اللامركزية، وهذا ما ورد في المادة (09) من دستور 1963 والمادة (36) من دستور 1976 والمادة (15) من دستور 1989 والمادة (15) من دستور 1996، وكما أن للولاية والبلدية وجود قانوني تضمنه القانون المدني في المادة (49)⁽³⁾.

وتعتبر الولاية مؤسسة سياسية تسير من طرف ممثلين منتخبين من المواطنين، فهي مجهزة بمجلس ولائي له السلطة للتقرير تبعا للاختصاصات المخولة إليه، وإذا تمثلت الولاية جماعة سياسية ذات صيغة لا مركزية، غير أنها تتشكل أساسا لتمثيل مصالح الحكومة المركزية، فهي وحدة إدارية ترابية للدولة ويؤكد حقيقة ذلك تعيين الوالي الذي يتم من طرف رئيس الجمهورية، ويخضع لإشراف وزير الداخلية⁽⁴⁾.

أما البلدية، فإذا يتم إحداثها أو إلغاؤها بمرسوم، فإنها تعتبر هي الخلية الأساسية في تنظيم وتشكيل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري اللامركزي، بالاعتراف بالبلدية على أنها شخص معنوي عام، والذي يعني الاعتراف بوجود كيان قانوني مستقل بمواطنيه، وبأجهزته الإدارية وذمته المالية

(1) عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص. 156.

(2) أنظر: ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 237.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 230.

(4) عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986)، ص. 12.

وموارده البشرية، ويتمتع بأهلية قانونية وأخرى للتقاضي ونائب يعبر عن إرادتها يتمثل في رئيس المجلس البلدي⁽¹⁾.

بالتمعن في المادة (01) من قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية، وحيث نصت على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون"، نستنتج أن للبلدية عدة خصائص نذكر منها: هي وحدة لا مركزية إقليمية (محلية) ومطلقة (على خلاف الولاية فهي نسبية)، لأن جميع أعضاء مجلسها الشعبي وهيئتها التنفيذية واللجان يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري، وأن لها صلاحيات متعددة سياسية، إدارية، اقتصادية، ثقافية، واجتماعية، وتتشأ بموجب قانون، وتخضع لنظام الرقابة السياسية والإدارية الوصائية (من طرف السلطة المركزية)⁽²⁾.

ولقد أكملت المادة (02) من نفس القانون التعريف بقولها: "للبلدية إقليم واسم ومركز"، وتعرضت المادة (03) لهيئات البلدية، وجاء نصها كالاتي: "يدير البلدية مجلس منتخب وهو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية"⁽³⁾.

يقرر تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية، وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي، ويشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح⁽⁴⁾.

وورد في آخر الفقرة من المادة (01) وفقا للقانون 90-09 المتعلق بالولاية أن المشرع هو الوحيد المختص بإنشاء الولاية ولا تكون بقرار أو لائحة أو مرسوم، ولكل ولاية من الولايات اسم ومقر وإقليم، يجدد اسم الولاية أو مقرها بموجب مرسوم، وهذا ما تضمنته المادة (04) من قانون الولاية 90-09 لسنة 1990: "يجدد اسم الولاية ومقرها بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي، والتعديل يتم بالطريقة نفسها"⁽⁵⁾.

وفي المادة رقم (06) من نفس قانون الولاية جاء فيه أن الإطار الإقليمي للولاية يتكون من كل أقاليم البلديات التي تتشكل منها الولاية، وأي تغيير بالزيادة أو النقصان في الإطار الإقليمي

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 32.

(2) المادة (01) من قانون رقم 90-08 لسنة 1990، المتعلق بقانون البلدية.

(3) المادتان (02) و(03) من نفس القانون.

(4) المادة (04) من نفس القانون.

(5) المادة (04) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

للولاية يكون عن طريق القانون وبعد استشارة الهيئات المعنية، وللولاية هيئات هما: المجلس الشعبي الولائي ووالي الولاية⁽¹⁾.

بينما نصت المادة (06) من قانون البلدية رقم 90-08 أنه: "يتم تعديل الحدود الإقليمية للبلديات الرامية إلى فصل جزء من بلدية ما وضمه إلى بلدية أخرى، يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية، وبعد استطلاع رأي الوالي، وأخذ رأي المجالس الشعبية البلدية، ويشعر المجلس الشعبي الولائي بذلك"، وتحفظ الوحدة الأصلية بكل حقوقها وتحمل ما عليها من التزامات ويصاحب العملية التحول في جميع الحقوق والالتزامات إلى الوحدة الجديدة⁽²⁾.

المطلب الثالث: المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون.

إن الجماعات المحلية تشمل على المجالس المحلية إلى جانب الرؤساء التنفيذيون ومعاونيهم.

قد تطرقت المادة (13) من قانون البلدية 90-08 إلى هيئتنا البلدية، حيث نصت على أنهما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدما كان هناك سابقا ثلاثة هيئات هي: المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية، وبالنسبة للولاية توجد هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي ووالي الولاية⁽³⁾.

1- 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⁽⁴⁾.

ويتم اختيار أو تركية 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⁽⁵⁾.

(1) المادة (06) من نفس قانون الولاية.

(2) أنظر: المادتان (06) و(07) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (عناية: دار العلوم، 2002)، ص. 32.

(4) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 113.

(5) المادة (75) من الأمر رقم 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في (6 مارس 1997).

في حين، ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة 5 سنوات من قبل الناخبين في البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، وتوزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى المادة (05) من قانون الانتخابات الوارد بالأمر رقم 97-07 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 04-01 المؤرخ في 07/02/2004، نجد يشترط في الناخب أن يكون جزائري الجنسية وأن يكون بالغاً في العمر 18 سنة، وأن يكون اسمه مقيد في القوائم الانتخابية للبلدية التي بها موطنه، وأن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية، ولا تنطبق عليه أي حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في القانون⁽²⁾.

وكما يتولى إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية في كل بلدية لجنة إدارية تتكون من: قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً بصفته رئيس، رئيس المجلس الشعبي البلدي، وممثل الوالي كعضو، تجتمع هذه اللجنة باستدعاء من الرئيس وتوضع تحت تصرفها كتابة دائمة يسيرها الموظف المسؤول عن الانتخابات في البلدية وتخضع لرقابة رئيس اللجنة⁽³⁾.

وبهدف توسيع الرقابة الشعبية حول القانون لأي ناخب أو ممثل الحزب بالبلدية حق الإطلاع عن القائمة الانتخابية ومراقبتها، من خلال طلب التسجيل في حالة إغفال اسم ما، وللناخب الحق أن يطالب بشطب أي شخص سجل بغير حق ويمكنه تسجيل شخص ثم الإغفال عنه، وكما يحق لممثل الحزب في البلدية الحصول على نسخة من القائمة الانتخابية، ويعاقب جزائياً من يخالف ذلك، بتقديمه شكوى إلى رئيس اللجنة الإدارية التي تمكنه من اللجوء إلى القضاء⁽⁴⁾.

ويشترط في كل شخص يرغب للترشح كعضو في المجلس الشعبي البلدي أن يكون يتمتع إضافة إلى الشروط السابق ذكرها حول الناخب بالشروط التالية: أن يكون بالغاً من العمر 25 سنة، أدائه الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، أن يكون في القائمة الانتخابية التي يعدها الحزب أو يرفق ترشيحه بعدد من التوقيعات لا تقل عن 150 ناخباً ولا تزيد عن 1000 ناخباً⁽⁵⁾.

(1)- أنظر: - المواد من (76) إلى (79) من قانون الانتخابات لسنة 1997.

- ناجي، المرجع السابق، ص. 156.

(2)- أنظر: المادة (05) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم رقم 04-01، المؤرخ في 07/02/2004.

(3)- جمال عصيران وسماح عاشور، انتخابات المجالس الشعبية المحلية، ط1 (القاهرة: دار الحفانية، 2008)، ص. 54.

(4)- أنظر: المواد (21)، (25)، (203) من قانون الانتخابات الواردة بالأمر رقم 97-07 المعدل والمتمم.

(5)- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 2000)، ص. 197.

وهناك بعض الفئات التي لا يحق لها الترشح مثل الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الشعبي الوطني، موظفوا أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولوا المصالح البلدية⁽¹⁾.

ولا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس، ولا يجوز الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة⁽²⁾.

تستدعى الهيئة الانتخابية للتصويت بموجب مرسوم رئاسي خلال ثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات، والقاعدة العامة أن يدوم الاقتراع يوما واحدا من 08 صباحا إلى 07 مساء، إلا أنه يمكن أن تكون هناك حالات استثنائية وهي: تقديم ساعة الافتتاح أو تأخير ساعة الاختتام في نفس اليوم بقرار من الوالي، أو تقديم افتتاح التصويت بثلاثة أيام بقرار من وزير الداخلية بناء على طلب الوالي⁽³⁾.

ويتم الاقتراع تحت إشراف مكاتب التصويت، يتم تعيين أعضائها من الناخبين المقيمين بإقليم الولاية من طرف الوالي، ويتم الإعلان عنها، وقد نصت المادة (40) من قانون الانتخابات على إمكانية الطعن فيها إداريا وقضائيا إذا لم يستثن منها المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم المباشرين أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الثانية (حسب المادة (39) من قانون الانتخابات لسنة 1997).

ووفقا لأحكام المواد من (76) إلى (79) من نفس قانون الانتخابات، فإنه بعد انتهاء العملية الانتخابية توزع المقاعد بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ الباقي الأقوى ومعامل الانتخابات، بالنسبة لتوزيع المقاعد على مستوى المجلس الشعبي الولائي لا تأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 07% على الأقل من الأصوات المعبر عنها⁽⁴⁾.

لقد توقع المشرع الجزائري بأن عملية الانتخاب لعضوية المجالس المحلية سيرافقها مجموعة من التصرفات التي قد تشكل مخالفة للقانون سواء من طرف المرشحين أو من الناخبين أو من لجان الفرز والاقتراع، واعتبر مثل هذه الأفعال جرائم انتخاب، فكان من المجدي فسح المجال

(1) - المادة (98) من قانون الانتخابات لسنة 1997.

(2) - حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط 1 (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007)، ص. 118.

(3) - أنظر: المادتان (33) و(34) من قانون الانتخابات لسنة 1997، والقرار المؤرخ في 2007/03/30 الذي يرفض للولاية تقديم تاريخ

افتتاح الاقتراع المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، (الجريدة الرسمية، عدد 65، المؤرخة في 2007/10/21، ص 14).

(4) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 139.

للطعن القضائي حول موضوع المنازعات الانتخابية، وهو ما تم فعلا من خلال تعديل الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 02-01، حيث تم إدخال تعديلات جوهرية على نظام المنازعات الانتخابية.

تتمثل أساسا في أن فصل اللجنة الانتخابية الولائية في الطعون الواردة إليها من خلال محاضر مكاتب التصويت، قابلة للطعن فيها أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، حيث أن لكل نائب الحق في منازعة مشروعية عمليات التصويت أمام الجهة القضائية في أجل يومين ابتداء من تاريخ إعلان النتائج، وتفصل في الطعن الجهة القضائية في أجل أقصاه 05 أيام من تاريخ رفع الدعوى، يبلغ القرار تلقائيا وفور صدوره إلى الأطراف المعنية قصد تنفيذه، ويكون القرار نهائيا وقابل للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال 10 أيام ابتداء من تاريخ التبليغ⁽¹⁾.

وإذا تبين بعد الانتخاب أن عضو المجلس غير قابل للانتخاب قانونا أو تتوفر فيه حالة من حالات التنافي، فعلى الوالي أن يصرح قانونا بإقالته، وكما أنه في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعب البلدي أو استقالته أو إقصائه، فإنه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير، وينفذ الوالي قرار الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهر⁽²⁾.

فلما المجلس الشعبي البلدي يعد هيئة أساسية في تسيير البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية، فإنه يتحدد عدد أعضاء كل مجلس شعبي بلدي حسب عدد سكان كل بلدية، حيث يتراوح هذا العدد بين 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، و33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001 نسمة أو يفوقه، كما هو موضح في الجدول رقم (03).

الجدول رقم (03): عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية تبعا لعدد السكان.

عدد السكان	عدد الأعضاء
10.000 نسمة فأقل	07
10.001 – 20.000	09

(1) - أنظر: -المواد (22)، (23)، (24)، (28)، من قانون الانتخابات لسنة 1997.

-المادة (07) من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المورخ في (25 أبريل 2008).

(2) - حسين طاهري، المرجع السابق، ص. 65.

11	50.000 – 20.001
15	100.000 – 50.001
23	200.000 – 100.001
33	أكثر من 200.001 نسمة

المصدر: القانون 08/80، المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في (1980/10/25)، (الجريدة الرسمية، المؤرخة في 1980/10/25، ص 1144).

ويجدر التنبيه، أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها، وهذا خلافا للمرحلة السابقة، إذا كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئات العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين⁽¹⁾.

وطبقا للمادة 99 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المعدل والمتمم، فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي، تختلف هي الأخرى باختلاف عدد السكان، حيث يتراوح هذا العدد بين 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة، و55 عضوا في التي يفوق عدد سكانها عن 1250000 نسمة، وتبعاً لذلك فإن أكثر من نصف عدد الولايات تتكون مجالسها من 39 عضو (26 ولاية)، وهذا يعتبر تمثيلاً أكثر للمواطنين ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية⁽²⁾.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيساً، وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول تجري انتخابات في دورة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات تسند رئاسية المجلس لأكبر الأعضاء سناً⁽³⁾.

وبعد انتخابه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اختيار مساعدا له وأكثر إلى جانب من ينوبه في حالة غيابه من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس الشعبي الولائي للموافقة عليهم⁽⁴⁾.

(1) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 275.

(2) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 234.

(3) - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986)، ص. 68.

(4) - المادة (25) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

وبالنسبة للبلدية جاء في المادة (48) من قانونها لسنة 1990: تعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيس للمجلس الشعبي البلدي، يتم تنصيبه في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، ويعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

وبهدف القيام بمهامه على أفضل وجه فرض المشرع بموجب المادة (32) من قانون الولاية لسنة 1990 أن يتفرغ رئيس المجلس ولا يباشر أي مهمة أخرى، ويمكنه بالمقابل أن يتلقى تفويضا عن ذلك وهذا ما نصت عليه المادة (33) من نفس القانون، كما فرض القانون على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية والوثائق لآداء مهامه⁽²⁾.

ومع أن المادة (36) من نفس القانون تشير أن المهمة الانتخابية داخل المجلس مجانية أي تتم دون مقابل لباقي الأعضاء.

ومن أجل مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي على القيام بمهامه أجاز له قانون البلدية استعمال سلطة التسخير أو تجنيد الأشخاص والممتلكات بهدف مواجهة الوضع ودرء المخاطر (المادة 78 من قانون البلدية لسنة 1990).

يعقد المجلس الشعبي الولائي والبلدي 04 دورات عادية في السنة وحددها المشرع بـ 15 يوما (تدوم الدورة 15 يوما بالنسبة للمجلس الولائي)، في حين قانون البلدية لم تتحدد المدة، ولكن استثناء عن هذه القاعدة العامة، قد سمح المشرع بتمديد أجل الدورة 07 أيام أخرى على الأكثر، ولكن يكون هذا بقرار من أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو بطلب من والي الولاية، وقد حدد المشرع الأشهر التي تعقد فيها الدورات وهي مارس، جويلية، سبتمبر، ديسمبر هذا للمجلس الشعبي الولائي، بينما المجلس الشعبي البلدي تعقد كل ثلاثة أشهر، ويمكن أن يجتمع المجلس في دورة غير عادية كل ما اقتضى الأمر ذلك بطلب من رئيسه، أو من ثلث أعضائه، أو من الوالي⁽³⁾.

ويقوم رئيس المجلس بتوجيه الاستدعاء لاجتماع المجلس الشعبي إلى الأعضاء كتابيا وإلى مقر سكانهم مرفوقة بجدول أعمال قبل 10 أيام على الأقل من تاريخ بداية الدورة، وملزم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإشعار الوالي بها، ويمكن انخفاض الأجل إلى 05 أيام في حالة الظروف الاستثنائية بالنسبة للمجلس الولائي ويمكن ان تخفض المدة في حالات الاستعجال إلى ما لا يقل عن

(1) - المادة (48) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

(2) - أنظر: المادة (34) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

(3) - أنظر: - المادتين (14) و(15) لقانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

- المادة (10) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

يوم عمل واحد، ويتخذ المجلس الشعبي الإجراءات اللازمة لتسليم الاستدعاءات للأعضاء، وبعدها يعلق جدول الأعمال بمدخل المداولات أو في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور⁽¹⁾.

ولا يصح اجتماع المجلس إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم بلوغ النصاب القانونية بعد استدعائين متتاليين تفصل بينهما ثلاثة أيام تكون المداولة التي تعقد بعده صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، ويعلق محضر المداولات في الأماكن المخصصة لذلك خلال ثمانية أيام التي تلي انعقاد الجلسة⁽²⁾.

حاول المشرع الجزائري معالجة توافر وعدم توافر النصاب القانوني، فأوجد وسيلة الإنابة أو الوكالة، إذ كل عضو يتعرض لظرف يمنعه من حضور المداولة يكتب لزميل له عضو بشكل كتابي طلب النيابة أو توكيله بدلا عنه، وتكون الوكالة لجلسة واحدة ولا يحق للعضو أن يحمل أكثر من وكالة (المادة 16 من قانون الولاية لسنة 1990).

يجرى المجلس خلال دوراته، مداولات تنصب على إحدى صلاحياته وتخضع إلى القواعد الأساسية التالية: القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين (فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين، فحص المسائل المرتبطة بالأمن والنظام العام)، ويحافظ رئيس المجلس على النظام في الجلسات ويمكنه أن يطرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره، وبإمكان والي الولاية حضور مداولات المجلس الشعبي الولائي ويمكنه تناول كلمة، استفتاء إلا أنه ليس عضو، بناء على طلبه أو بطلب من الأعضاء، وتتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي⁽³⁾.

وقد أجاز المشرع للعضو حق تقديم استقالته وذلك بموجب رسالة مضمونة مع إشعار بالوصول توجه لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وتكون الاستقالة نافذة منتجة لآثارها القانونية من تاريخ استلامها من طرف الرئيس، وإلا بعد شهر من تاريخ الإرسال، ويكلف رئيس المجلس بإعلام هيئة المداولة والوالي، ونفس الشيء بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾.

(1) - عادل بوعمران، "استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري" (مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة سوق أهراس، 2005-2006)،

ص 31.

(2) - أنظر: - المادة (19) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

- المادة (15) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

(3) - أنظر: - المادة (47) لقانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

- المواد من (18) إلى (39) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

(4) - عمار بوضيف، المرجع السابق، ص 284.

وفي حالة وفاة العضو أو استقالته أو إقصائه يستخلف قانونا بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير، وهنا نلاحظ أن المادة (29) من قانون البلدية أغفلت الإشارة للمداولة، وهو ما لم يحدث في قانون الولاية لسنة 1990 في المادة (38) التي أشارت إلى إمكانية إقالة العضو من طرف المجلس لأسباب معينة مثل التغيب عن الاجتماعات، فاكتفت بأن الوالي يعلم عن الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهر واحد⁽¹⁾.

إن المجلس الشعبي وأثناء أدائه لمهامه منح له القانون سلطة اختيار اللجان من أعضاء المجلس تكون متخصصة في مجالات مختلفة، وهذه اللجان نوعان، لجان دائمة (لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير، لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية)، ولجان مؤقتة تنشأ للقيام بمهام يحددها المجلس وغالبا ما تكون هذه اللجان حسبما تقتضيه الضرورة والمشرع الجزائري حرصا على تطبيق مبدأ الديمقراطية جعل تشكيل اللجان بالانتخاب وذلك بحرية الترشيح، ويكون لها رئيسا من أحد الأعضاء، وأعطى لها القانون حق استدعاء أي مواطن له خبرة ودراية في مجال عمل هذه اللجنة حتى لا يكون رأي هذه اللجنة مبتورا⁽²⁾.

2- الرؤساء التنفيذيون:

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 (كشروط الجنسية، التمتع بالحقوق الوطنية والخلق الحسن، سن الرشد، اللياقة البدنية)⁽³⁾.

وهناك شروط خاصة نصت عليها القوانين والتنظيمات الخاصة (كشروط المستوى العلمي والتكوين الإداري)، فوظيفة الوالي يشترط فيها إثبات تكويننا عاليا على الأقل شهادة علمية جامعية، أو مستوى من التأهيل مساويا له، وشروط الخبرة المهنية في مجال الإدارة، وأضاف المشرع

(1) - أنظر: - المادة (29) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

- المادة (38) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

(2) - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية (الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1988)، ص 340.

(3) - أنظر: - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 266/90، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدول وواجباتهم، الصادر في (25 جوان 1990).

الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسات أو الإدارات العمومية، وتقدر هذه الخبرة بمدة 05 سنوات على الأقل، ووظيفة الوالي يشترط فيها هذه الخبرة⁽¹⁾.

وبالنسبة لإنهاء مهام الوالي، فهي تتم طبقا لقواعد توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه، وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام، وهو ما أقره مجلس الدولة في قراره الصادر في 2006/06/11 الذي يشير إلى انعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، مما يجعل التوقيف وإنهاء المهام من هذه الوظائف سواء بمبادرة من السلطة التي تملك حق التعيين، أو بطلب من المعنى⁽²⁾.

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو يعد الهيئة التنفيذية للبلدية ويساعده في أداء مهامه نائب أو أكثر، يتم اختيارهم بطريقة غير مباشرة من طرف نظرائهم 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، ويتم 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، وذلك بتعيينه لعدد من النواب يتراوح عددهم بين نائين وستة نواب حسب أعضاء المجلس الشعبي البلدي (أنظر الجدول رقم (04))⁽³⁾.

الجدول رقم (04):

عدد النواب مقارنة بعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

عدد الأعضاء	عدد النواب
من 07 إلى 09	2
من 11 إلى 13	3
23	4

(1) أنظر: - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم، الصادر في (1990/07/25).

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 125.

(3) نفس المرجع، ص 86.

المصدر: المادة 50 من قانون البلدية 08/90 لسنة 1990.

وفي حالة حصول ظروف طارئة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تمنعه من أداء مهامه كحالة الاستقالة أو الوفاة أو العزل أو الإقالة، يمكن أن يعوض بمنخب من بين أعضاء قائمة وفقا للمادة 51 من قانون البلدية لسنة 1990، ويجب أن يجرى هذا التعويض في مدة شهر واحد، وفي حالة تغيب الرئيس يعين بنفسه مندوب ينوب عنه في ممارسة مهامه، وفي حالة تعذر ذلك فيخلفه عضو من قائمته، وهذا ما نصت عليه المادة 52، ويجوز له أن يفوض في بعض مهامه نائبا تحت مسؤوليته ويتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه الانتخابية (هذا ما نصت عليه المادة (53) من قانون البلدية لسنة 1990).

ويتقاضى الرئيس مرتبا شهريا ونوابه والمندوبون الخاصون تعويضا مقابل أدائهم لمهامهم، وتنص المادة (54) على أنه يعلن الرئيس عن استقالته أمام المجلس الشعبي البلدي ويخبر الوالي عن ذلك فورا، تصبح الاستقالة سارية المفعول ونهائية بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها.

ويمكن إقالة الرئيس من مهامه بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، وهذا في حالة ما إذا تجاوز سلطته أو انفرد بها في اتخاذ القرار، ويتم سحب الثقة بتوافر النصاب القانوني وهو ثلثي أعضاء المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة (55) من قانون 90-08.

المطلب الرابع: اختصاصات المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون.

يمكن التمييز بين اختصاصات كل من المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون على الوجه

الآتي:

1- المجالس المحلية:

أعطى نظام اللامركزية المجالس المحلية اختصاصا عاما يتمثل في التدبير اللازم اتخاذها، لضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للجماعة المحلية، ثم فصل بعض هذه الاختصاصات على وجه الخصوص، وبذلك يكون نظام اللامركزية في الجزائر قد اتبع القاعدة نفسها التي يتبعها نظام الإدارة المحلية في فرنسا.

أ- المجلس الشعبي الولائي:

لقد تأثر قانون الولاية رقم 90-09 بالأسس والمبادئ الواردة في دستور 1989 وتخلي عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه الدستور 1976، إذ أصبح المجلس الشعبي الولائي يتداول

في جميع الأمور التي تتعلق بشؤون الولاية، هذه الصلاحيات المحددة في القانون والتنظيمات، ويلاحظ أن المجلس الشعبي الولائي يتداول في كل قضية تهم الولاية وتكون باقتراح أو طلب من ثلث الأعضاء أو من رئيسه أو من الوالي، ويقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء والاقتراحات التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما تضمن الاقتراحات المتعلقة بشؤون الولاية التي يرسلها الوالي للوزير المختص⁽¹⁾.

وتشمل صلاحيات المجلس الشعبي الولائي أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهئية إقليم الولاية، وحماية البيئة وترقيتها، وكما يتداول في الأمور المتعلقة بالفلاحة والري والهياكل الاقتصادية والتجهيزات التربوية والتكوين المهني وأمور السكن⁽²⁾.

هناك مداوات المجلس الشعبي الولائي تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوما إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول بها، وأحكام المواد (50)، (51)، (52) من أحكام هذا القانون تبعا لما نصت عليه المادة (49) من قانون الولاية لسنة 1990.

وهناك بعض القرارات التي لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها، والتي تتناول المواضيع التالية: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية (المادة 50 من قانون الولاية لسنة 1990)⁽³⁾.

وهناك مداوات باطلة بحكم القانون، إذا نصت عليه المادة (51) من قانون الولاية، وهذه المداوات هي: المداوات التي تخرق القانون أو التنظيم، مداوات تخص مسألة خارجة عن صلاحيات المجلس والمداوات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي، يعطل عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية، لأنه هو المختص بالرقابة على الولاية.

(1) - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 177.

(2) - أنظر: - المواد (55)، (66)، (68)، (64)، (132)، (133)، (135)، (75)، (76)، (77)، (78)، (82)، (73)، (74)، (79)، (86)، (62)، (65)، (70)، (73) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

- المادة (01) من المرسوم رقم 81-372، المحددة لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع السياحة المؤرخ في (26 ديسمبر 1981).

- المادة (02) و(14) من المرسوم رقم 81-388، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية.

- المادة (06) من المرسوم رقم 81-374، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة.

- المادة (04) من المرسوم رقم 81-381، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين.

(3) - نلاحظ في هذه المادة أنه لم يرد فيها ذكر الجهة خلافا لميثاقها في قانون البلدية الذي أشار أنه يجب بعد 30 يوما تنفيذ المداولة والمصادقة عليها، ولما المسائل المتعلقة بالميزانية وإنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية، الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية، فإذا لم يصادق وزير الداخلية على هذه المسائل فهل تبقى الأمور معلقة؟ المشرع لم يحل هذا الإشكال، فهو عيب يأخذ عليه قانون الولاية رقم 90-09.

ناهيك أن هناك مداولات قابلة للإبطال تناولتها المادة (52) من قانون الولاية لسنة 1990، وهذه المداولات القابلة للإلغاء أو الإبطال هي التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء، وتكون بطلب من الوالي أو ناخب أو دافع ضريبية، خلال 15 يوم من اختتام دورة المجلس، ويفصل فيها وزير الداخلية خلال مدة شهر، وفي حالة عدم فصله بعد انقضاء هذا الأجل تصبح هذه المداولة نافذة⁽¹⁾.

ولكن المشرع الجزائري منح للمجلس الشعبي الولائي وسيلة رد الفعل، فله **حق الطعن**، فرئيس المجلس الشعبي الولائي يمكن أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة بكل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو يعلم إغاؤه أو يرفض المصادقة عليها، أو يطعن لدى مجلس الدولة صاحبة الاختصاص⁽²⁾.

يختص مجلس البلدية بتدارس جميع القضايا التي تساعد على نمو الجماعة المحلية، وله في سبيل ذلك أن يقوم بعدة وظائف في مجالات التنمية الاقتصادية والمالية والإدارية، ففي المجالات الاقتصادية والإمائية، يختص المجلس بوضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار برنامج الحكومة ومخطط الولاية (تحديد برنامج التنمية في حدود الوسائل الخاصة بالبلدية، واقتراح الأعمال الواجب القيام بها للنهوض بتنمية البلدية)، وتحديد شروط القيام بأعمال التنمية التي تنجزها البلدية بالاتفاق مع الإدارات والمؤسسات العامة في المجالات الداخلة في نطاق اختصاصها، كالترقية العقارية، وفي المجالات المالية، يقر المجلس مشروع موازنة البلدية ويدرس حساب السنة المالية الماضية ويصادق عليه.

وفيما يتعلق بمجالات الإدارة وتأدية الخدمات الاجتماعية والإدارية، فإن للمجلس أن يضع الأنظمة العامة الخاصة بالمواصلات والبناء، المحافظة على الصحة، حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه، حماية التربة والثروة المائية، إنجاز مراكز صحية ومؤسسات التعليم الأساسي، وتسهيل عملية النقل المدرسي، وتنفيذ التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمان سلامة المرور والصحة، اتخاذ إجراءات من شأنها التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وإعطاء المساعدة لها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن ... الخ⁽³⁾.

(1) - المادة (43) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

(2) - أنظر: - المادة (54) من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

- المادة (09) من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

(3) - لمزيد من توضيح اختصاصات مجلس البلدية أنظر المواد: من (90) إلى (96)، من (107) إلى (108) من (100) إلى (106)، (89)، من (152) - (159)، (109)، (110)، (136)، (137) من قانون البلدية رقم 90-08 قانون لسنة 1990.

ومما تقدم يتضح أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها مهمة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور، وإمكاناتها المالية - خاصة في المدة الأخيرة - عرفت انخفاضا بارزا أثر على دورها ونطاق خدماتها، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من أجل التكفل بهذا الملف، حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرّد ديونها حسب طبيعتها، ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات.

2- الرؤساء التنفيذيون:

إذا كان لكل مجلس من المجلسين السابقين، رئيس منتخب من بين أعضائه، فإن هناك رئيسا تنفيذيا للولاية هو الوالي، وأن رئيس مجلس البلدية هو الذي يتولى تنفيذ قرارات المجلس.

يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية (المادة 78 من الدستور)، ويلعب دورا حيويا، فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الرئيس الإداري للولاية.

نلاحظ أن الوالي باعتباره ممثلا للولاية، مهمته الأساسية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي (حسب المادة 83 من قانون الولاية)، وكذلك يجب على الوالي أن يقدم للمجلس الشعبي الولائي في كل دورة تقريرا عن تنفيذ المداورات ومدى متابعة الآراء والاقتراحات التي قدمها المجلس الشعبي الولائي، وكذلك الوالي ملزم بإطلاع المجلس سنويا عن نشأت مصالح الدولة في إقليم الولاية، ناهيك أن الوالي ملزم بإطلاع رئيس المجلس بصورة منظمة في الفترات الفاصلة بين دورات المجلس عن تنفيذ هذه المداورات، ويعد الوالي الممثل القانوني للولاية في جميع الأعمال المدنية والإدارية، ويقوم بإدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويتولى توقيع الصفقات التي وافق عليها المجلس، باسم الولاية وتحت إشراف ورقابة المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

يعد الوالي الممثل القانوني للولاية أمام الهيئات القضائية المختصة (إلا في حالة استثنائية) ويعد الهيئة المختصة بتنفيذ مشروع الميزانية بعد التصديق عليه، لأنه هو الأمر بالصرف، وكما يختص بإشهار مداورات المجلس، يسهر على حسن تسيير مصالح ومؤسسات

(1) - أنظر: - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول (عين مليلة: دار هدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2008)، ص 117.

- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر (الجزائر: جسور للنشر، 2007)، ص 188.

الولاية، ناهيك أنه ملزم بتقديم بيان سنوي عن نشاط الولاية للمجلس، ثم يتبع بمناقشة والتي يمكن أن تنتهي بصور لائحة تقدم إلى سلطة الوصاية⁽¹⁾.

ومن جانب آخر، فالوالي له صلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة على مستوى الولاية إذ يتخذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من كل وزير، وعليه نجده ينشط وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة في إقليم الولاية، مع استثناءات معينة تتمثل: في العمل التربوي، وعاء الضرائب، الرقابة المالية للصفقات العمومية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظائف العمومي، الأنشطة التي يتجاوز نطاقها إقليم الولاية (اختصاص وزير الداخلية)⁽²⁾.

ومن صلاحيته كممثل للدولة يقوم بحماية حقوق وحرية المواطنين (الضبط الإداري)، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة في هذا المجال، إنه المسؤول عن المحافظة على النظام والسلامة والسكينة العامة بمساعدة من مصالح الأمن، وعليه فهو مطالب بتنسيق أعمال مصالح الأمن، وعند الظروف الاستثنائية يمكن طلب تدخل تشكيلة الدرك الوطني، والعمل على تنظيم الإسعافات في إقليم الولاية وفقاً للتشريع المعمول به⁽³⁾.

على مستوى البلدية يتمثل الجهاز التنفيذي في الرئيس الذي يتم اختياره من قبل المجلس نفسه عن طريق الاقتراع السري، ويختار الرئيس عدد من نوابه لمساعدته في مهامه، ثم يعرضهم على المجلس للمصادقة عليهم (المادة 15 من قانون البلدية لسنة 1990)، ويجوز للرئيس أن يعين مندوب ينوب عنه في بعض مهامه، ويجوز له تنصيب اللجان والإشراف على حسن سيرها، وفي إطار إشرافه على شؤون أعضاء المجلس فإنه يستلم كل استقالة يقدمها عضو منتخب بلدي ويقوم بإعلام الوالي بذلك، وهو المعني بتحضير الجلسات بتوجيه الدعوى لأعضاء المجلس عن طريق استدعاء مكتوب لمقر سكنهم، وبرمجة جدول الأعمال، وله الحق في طلب دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، ويقوم بالمحافظة على النظام في الجلسات، ويقدم بين دورات المجلس تقرير يتضمن تنظيم مداورات المجلس، كما يتخذ قرارات أعمال المجلس، مع الإشارة أنه إذا كان القرار مخالف لقانون أو تنظيم يحق للوالي إلغائه بقرار مسبب خلال مدة شهر، وإذا تعلق بتنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس أو رئيسته تعليق تنفيذه مؤقتاً، هذا كله باعتبار رئيس المجلس هيئة تنفيذية⁽⁴⁾.

(1) - أنظر: المادتين (84) و(93) من قانون الولاية رقم 90-99 لسنة 1990.

(2) - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 27.

(3) - نفس المرجع، ص 86.

(4) - لتفاصيل أكثر أنظر: عمار بريق، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي" (مذكرة ماجستير في الحقوق، المركز الجامعي تبسة،

2007)، ص 10.

ومن صلاحيات واختصاصات رئيس البلدية على اعتباره ممثلاً للدولة والبلدية، تمثيل البلدية في الاحتفالات والتظاهرات الرسمية (المادة 58 من قانون 08/90)، تمثيل البلدية في كل أعمال البلدية الإدارية منها والمدنية المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات (المادة 59 من قانون 08/90)، الرئيس هو الممثل القانوني للبلدية، إذ يقوم باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تشكل ثروة البلدية ويقوم بإدارتها، له حق التقاضي، له حق اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة التي تتعلق بالمحافظة على طرق البلدية وصيانتها، لأن البلدية لها المسؤولية بالنسبة للأضرار التي تلحق بالمواطنين، مختص بصيانة المحفوظات، ملزم بضمان حسن سير مصالح المؤسسات العمومية في البلدية، إبرام العقود المتعلقة باقتناء الأملاك أو بيعها، قبول الهبات وإبرام الصفقات العمومية وعقود إيجار أملاك الدولة، يمارس السلطة على موظفي وعمال البلدية، ملزم بتنفيذ ونشر القوانين والتنظيمات في إقليم البلدية، يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية (المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية)، مطالب بمهمة المحافظة على الأمن العام والصحة العمومية والسكينة العامة، يتولى مسألة النظافة العمومية والمحافظة على نظافة الطرق والشوارع ونظافة المحلات، ضابط في الحالة المدنية ويتمثل في تسجيل المواليد والوفيات وعقود الزواج، تسجيل المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية، والمحافظة على الأمن العام بالاستعانة بالشرطة والدرك وأخذ احتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض⁽¹⁾.

المطلب الخامس: التمويل المحلي.

تؤكد المادة (146) من قانون البلدية 08/90 والمادة (132) من قانون الولاية 09/90، على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلها المالية الخاصة، والتي تتألف من: مداخيل الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات والقروض⁽²⁾.

وتتمثل نفقات الجماعات المحلية في نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار، هو ما تستند عليه ميزانية البلدية، تمويل ميزانية التسيير من: إيرادات الجباية وإعانات التسيير التي

(1) - محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية (الجزائر: دار العلوم، 2006)، ص 91.

(2) - أنظر: - المادة 146 من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

- المادة 132 من قانون الولاية رقم 90-09 لسنة 1990.

تقدمها الدولة وإيرادات الممتلكات التابعة للجماعات المحلية مثل الحقوق، الإتاوات، الخدمات المقدمة والغرامات، وتصنف الموارد المالية إلى صنفين موارد ذاتية وموارد خارجية⁽¹⁾.

بالنسبة للموارد الذاتية المحلية للجماعات المحلية، نجد الجباية المحلية تعد المورد الرئيسي، كونها تمثل 3/4 من الإيرادات المالية المحلية، وطبقا لما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته (197)، نجد المشرع صنف ضرائب عائدة كليا للجماعات المحلية وأخرى جزئية⁽²⁾.

تتمثل **الضرائب المحلية الموجهة** كليا للجماعات المحلية، وإلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FcCL) في **الرسم على النشاط المهني** الذي أحدث نتيجة زيادة الخدمات والأعباء التي تقوم بها الجماعات المحلية، ويحصل هذا الرسم وفق نسبة 2% (قانون المالية 2002)، وبموجب قانون المالية لسنة 1996 يوزع على الولاية بنسبة 59،0%، البلدية بنسبة 1،30% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 11،0%⁽³⁾.

ويمثل **الدفع الجزائي** الذي يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والمؤسسات الأجنبية موردا هاما في ميزانية البلدية، وتوزع حصيلة بنسبة 30% إلى البلدية ونسبة 70% تعود إلى الصندوق المشترك، وهذه النسبة الأخيرة توزع بدورها بـ 60% للبلدية و20% للولاية و20% لصندوق التضامن، إلا أن هذا المورد أصبح منذ 1 فيفري 2006 لم يكن له أثر في ميزانية البلدية بعد أن أصبح معدله 0% بدل 1% التي نصت عليها التعليمات الوزارية رقم 94-51 المؤرخة في 21 جانفي 1994⁽⁴⁾.

وكما يمثل **الرسم العقاري** ضريبة تسوية على الممتلكات العقارية تعود إلى الجماعات المحلية، ويقع هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على التراب الوطني، وقد تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967، أما **رسم التطهير** فإنه يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة في البلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية، ويعرف برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002، ويحدد هذا الرسم

(1)- المادة (197) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992.

(2)- نفس المادة.

(3)- H. Graba، **Les Ressoudes Fiscales Collectivités Locales**، (Alger : Exlag، 2000)، P 45.

(4)- Direction Générale des impôts، « Texte foncière sur les propriétés vonbaties »، **Dépliant**، N°15، 2000، P 2.

من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية⁽¹⁾.

وأما رسم الإقامة، فهو أعيد تأسيسه سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية أو ذات حمامات معدنية أو بحرية، يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين، ويحسب كل يوم لكل شخص بين 10 إلى 20 دينار لليوم الواحد، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب (خزينة البلدية) بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية⁽²⁾.

وتتمثل الضرائب والرسوم الموجهة جزئياً إلى الجماعات المحلية في الرسم على القيمة المضافة (ويطبق على بيع الأشغال العقارية والخدمات، يحسب معدله العادي بـ 17% ومعدله المنخفض بـ 7% وفق قانون المالية لسنة 2002)، تعود نسبة 85% من هذا الرسم إلى ميزانية الدولة (وهو المورد الثاني بعد الجباية البيترولية) والنسبة المتبقية 15% توزع بين البلديات بنسبة 5% و 10% للصندوق المشترك، وقد توزع النسبة كاملة على الصندوق عند تكون العمليات تتم داخليا، وهناك رسم الذبح تحصله البلدية ويكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة بمعدل 5 دينار جزائري لـ 1 كغ ويوزع بين البلديات بمعدل 3،5 دج/كغ والصندوق الخاص (صندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل 1،5 دج/كغ).

كما أن هناك ضريبة على الممتلكات، ويتم توزيع حصيلتها بمعدل 60% لميزانية الدولة و 20% لميزانية البلدية، والنسبة الباقية تعود إلى الصندوق الوطني للسكن، وأما قيمة السيارات فإن حصيلتها تعود بنسبة 80% للصندوق المشترك والباقي للدولة⁽³⁾.

أما بالنسبة للموارد الخارجية للجماعات المحلية، فإنها استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة، إذا كانت الموارد الداخلية لا تكف لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، والموارد الخارجية تتمثل في: القروض لغرض تمويل مشاريع التنمية المحلية، ويتم تسديدها عن طريق رسوم محلية للتجهيز وإعانة الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية ومن الاقتطاعات من ميزانية التسيير والقروض المحتملة من الدولة في شكل مساعدات مؤقتة، تهدف الإعانات الحكومية هي الأخرى إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية لتحقيق التوازن

(1)- Ibid.

(2)- H. Graba، op، cit، P 46.

(3)- Direction Générale des impôts، op، cit،، p02.

فيما بينها، وتقسم هذه الإعانات إلى إعانات تمنحها الدولة وأخرى يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽¹⁾.

ومما سبق، نلاحظ على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية إلا أن الواقع المالي المحلي يشهد تدهور أدى إلى عجز العديد من البلديات، ومرد ذلك إلى أسباب عديدة، وعلى رأسها أن كل القرارات التي يتخذها المجلس البلدي في مجال التمويل لا بد من التصديق عليها من طرف السلطة الوصائية، فالبلدية ليس لها سلطة على موارد، والاختصاص في تأسيس الضريبة (اختصاص المجلس الشعبي الوطني) وتحديد الوعاء الضريبي ونسبها وطرق تحصيلها⁽²⁾.

(1)- Ibid، P 36.

(2)- Ibid.

المطلب السادس: علاقات الوحدات المحلية.

يمكن تناول هذه العلاقات على الوجه الآتي:

1 - العلاقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية:

تتمثل فيما يلي:

أ - حل المجالس المحلية:

قد جاء في نص المادة (35) من قانون 90-08 أنه يمكن حل المجلس بموجب مرسوم يتخذ ويصدر عن مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية، وينجر عن هذا الحل تجريد جميع الأشخاص المكونين للمجلس المنحل من صفة العضوية مع الحفاظ للشخصية المعنوية للبلدية، وتنصيب مجالس تسيير شؤون البلدية مؤقتا بدلا عن المجالس المنحلة، مع إجراء انتخابات لتجديد المجلس خلال 6 أشهر الموالية للحل، غير أن ذلك لا يتم إذا تبقى لتجديد المجلس مدة أقل من 12 شهرا⁽¹⁾.

بينما عمد قانون البلدية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس والتي وردت وفقا للمادة (34) من قانون 90-08 إلى ما يلي: انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف، الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها وما ينجر عنها من تحويل إداري للسكان، والاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس⁽²⁾.

وكذلك نجد المادة (32) من قانون 90-08 تشير، عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه بصدور قرار توقيف معطل من الوالي، بعد استطلاع رأي المجلس، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية، فالأقاف يكون في الحالة الاستعجالية ومدته لا تتجاوز شهر واحد، لكن يبقى ساري المفعول حتى صدور قرار نهائي من الجهة القضائية، وينفذ التوقيف بقرار من وزير الداخلية الذي يستند إلى تقرير الوالي المعطل بالنسبة لعضو المجلس الولائي⁽³⁾.

(1) - أنظر: المواد (35)، (36)، (37) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

(2) - أنظر: - المادة (34) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990 المتممة بموجب الأمر 03-05 حول حل المجلس البلدي، المؤرخ في (18 جويلية 2005).

- محمد الصغير بعلي، مدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص 108.

(3) - نفس المرجع، ص 108.

وكذلك نجد المادة (31) من نفس القانون، تشير أن الوالي باعتباره ممثلاً للدولة يسرح فوراً بإقالة كل عضو في المجلس بعد انتخابه لأنه غير قابل للانتخاب قانوناً، وتعتبره حالة من حالات التنافي، دون إشراك المجلس الشعبي البلدي حول هذا الموضوع على خلاف المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى المادة (33) التي تشير أنه يقضى نهائياً عضو المجلس المنتخب البلدي الذي يتعرض لإدانة جزائية، ويعلن المجلس قانوناً هذا الإقصاء، ويصدر الوالي قرار الإقصاء⁽¹⁾.

ب - حق الحلول:

قد نصت المواد (81)، (82)، (83) من قانون البلدية 90-08 على سلطة الحلول إذ يحق للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند امتناع رئيسه أو إهماله القيام بعمل من الأعمال المطلوبة منه بموجب القوانين والأنظمة وهذا بعد 15 يوماً من توجيه إنذار لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ثم يتدخل الوالي لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية⁽²⁾.

ج - الإلغاء:

تلغي قرارات المجالس المحلية بقرار يصدره الوالي بشرط أن يكون معللاً، ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداءً من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، وإذا لم تقدم سلطة الوصاية بإلغاء القرار في المدة المحددة يصبح قرارها نهائياً (وهو الصادر عن البلدية)، ولو كان غير مشروع⁽³⁾.

إن إلغاء قرارات المجالس المحلية تكون عادة في القرارات الخارجة عن احتياجات المجلس المحلي أو مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة، ويكون هذا الإلغاء تلقائياً أو بناء على طلب من أصحاب المصلحة، كما تلغى القرارات التي شارك فيها عضو المجلس إذا كانت له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة⁽⁴⁾.

د - التصديق على القرارات:

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299.
(2) - أنظر: المواد من (81) إلى (83) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.
(3) - أنظر: القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1993/10/24 تحت رقم 03-899، (المجلة القضائية، العدد 02، السنة 144 ص 201).
(4) - فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري (باتنة: مطبعة عمار قربي، 2001)، ص 144.

إن قرارات المجلس المحلي الخاضعة لتصديق السلطة الإدارية العليا الممثلة في وزير الداخلية، والذي يمكن له أن يفوض الوالي سلطة التصديق يمكن أن نشقها من قانون البلدية في مواده من (41) إلى (46)، ومن مظاهر رقابة التصديق هي تلك المشاركة إليه سابقا في حالة المصادقة الضمنية أو المصادقة الصريحة، فسلطة الوصاية تملك التصديق بالتحديد على القرارات أو رفضها دون أن تعدل فيها، وينصب التصديق على المشروعية دون الملائمة، وفي حالة رفض التصديق من قبل سلطة الوصاية يحق للهيئة اللامركزية أن تنفذ قرارات المداولات بعد إيداعها لدى الولاية بشرط أن تتحمل كافة المسؤولية التي تنص عليها المادة (139) من قانون البلدية 08-90 والتي تجعل من البلدية الطرف المسؤول مدنيا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجرح المرتكبة بالقوة العلانية أو بالعنف في ترابها فتصيب الأشخاص والأموال أو أثناء قيام التجمهرات والتجمعات⁽¹⁾.

ويستثنى في تنفيذ المداولات بحكم القانون اشتراط التصديق الصريح من الوالي تلك المداولات التي تتناول المواضيع التالية: الميزانية، الحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية كعقود البيع وشراء العقارات وعقود الإيجار وإنشاء النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية وقبول أو رفض الهبات والأموال (المادة 42 من قانون البلدية 08-90)، ومع ذلك فنصت المادة (43) من نفس قانون البلدية في مثل المصادقة الصريحة يجب أن تتم خلال 30 يوم من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية⁽²⁾.

وتجدر الملاحظة، أن المصادقة على الميزانية والحسابات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من الجهات الوصية الأخرى وهي على التوالي المفتشية العامة للمالية والقابض البلدي المعهودة إليه من طرف مجلس المحاسبة⁽³⁾.

ويبقى لرئيس المجلس البلدي حق الطعن باسم البلدية بكل قرار صادر من الذي يثبت بطلان أي مداولات أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها⁽⁴⁾.

2- العلاقة بين الوحدات المحلية:

يمكن للبلدية أن تلجأ إلى علاقات أفقية مع البلديات المجاورة لتحقيق مشاريع ذات إمكانيات تفوق إمكانياتها المحدودة، ولتحقيق التعاون بين البلديات يمكن إنشاء مؤسسات عمومية

(1) - أنظر: المادة (41) من قانون البلدية رقم 08-90 لسنة 1990.

(2) - أنظر: المادتين (42)، (43) من قانون البلدية رقم 08-90 لسنة 1980.

(3) - أنظر: المرسوم التنفيذي 78-92، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في (1992/02/22)، (الجريدة الرسمية، العدد 15، 1992/02/22)، ص 418.

- الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة (الجريدة الرسمية، العدد 38، الصادرة 1995/07/23)، ص 03.

(4) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 289.

مشتركة بين البلديات، حيث نصت المادة (09) من القانون البلدي 90-08 "يجوز للمجالس الشعبية لبلديتين أو أكثر أن تقرر الإشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات"، إلا أن مجال التعاون والمساعدة المالية تقدم من طرف الولاية (الوالي هو الأمر بالصرف على برامج البلدية للتنمية)، بالإضافة إلى محدودية التعاون بين البلديات فيما بينها في ظل عجز معظم البلديات ومديونيتها⁽¹⁾.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية في تونس.

لقد مر التقسيم الإداري في الجمهورية التونسية بعدة مراحل تبعا للتحويلات التي شهدتها مستويات إدارتها المحلية، لكن أهم المراحل التي تبرز التغيير الحاصل في نظام إدارتها يتجلى عند التعرض إلى مرحلة الاحتلال الفرنسي، ثم مرحلة ما بعد الاستقلال.

المطلب الأول: نشأة وتطور اللامركزية الإدارية.

إن ملامح الإدارة المحلية في تونس قد برزت قبل الحماية الفرنسية، حيث صدرت بعض النصوص ذات الصبغة الإدارية في العهد العثماني، أهمها دستور 26 أفريل 1861 الذي يتضمن جملة من الفصول المتعلقة بالإدارة الجهوية والوظيفة العمومية، وهذا بعد التقسيم الإداري وبرز تنظيم إداري محلي من خلال الأمر المؤرخ في 20 أوت 1858 المتعلق ببلدية العاصمة، والأمر العلي المؤرخ في 20 جويلية 1860 المتعلق بصلاحيات القائد. أنشئت بلدية مدينة تونس كأول بلدية تونسية في عام 1858، وكانت إدارتها تتم عن طريق لجنة تتألف من عشرة أعضاء، يرأسهم شيخ المدينة، ووظيفة هذه اللجنة تنحصر في إدارة مصالح البلدية كالنظافة والشؤون العمرانية وجمع الضرائب المحلية⁽²⁾.

منذ الاحتلال الفرنسي لتونس سنة 1881، عرفت الجمهورية التونسية عدة تقسيمات وتنظيمات إدارية، استنادا على النموذج الفرنسي في القانون الإداري والإدارة المحلية، مع تدعيمها بجملة من الأحكام والخلول المرتبطة بالواقع التونسي، فكانت تونس مقسمة إلى أربع جهات شمالية، جنوبية، شرقية، وغربية، وكل جهة يرأسها والي عام معين من قبل السلطة الحاكمة، بينما أنشئت بلديات أخرى في سنة 1884، فكان تشكيل مجالسها يتم بالتعيين عن طريق الحكومة، في حين أن مجلس بلدية مدينة تونس، فكان يتم بالانتخاب الذي كان يشمل التونسيين والفرنسيين بالتساوي عملا بمبدأ السيادة المزدوجة، لكن إذا كان رئيس المجلس البلدي تونسيا، فإن نائبه الفرنسي كان هو الذي يباشر السلطة الفعلية.

(1) أنظر: المادة (09) من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

(2) مسعود الخوند، الموسوعة التاريخية الجغرافية، ج7 (بيروت: الشركة العالمية للموسوعات، 2002)، ص. 86.

وهذا ما أدى في سنة 1952 بالسلطات الفرنسية لتغيير تشكيل المجالس البلدية بالانتخاب العام، لكن مع ضمان تمثيل الجالية الفرنسية فيها⁽¹⁾.

فكان من المفترض أن يصل عدد البلديات إلى 69 بلدية يتم تشكيلها على النحو التالي: في 39 بلدية يتم تشكيلها بالتساوي بين الفرنسيين والتونسيين أما في 10 بلديات كان من المفترض أن تكون الأغلبية فيها للتونسيين، وأما 15 مجلسا يكون تونسيا صرفا، غير أن هذا لم يحدث في الواقع، حيث قاطع التونسيين الانتخاب بسبب رؤيتهم في هذه المحاولة بأنها استعمارية لفرض ازدواجية السيادة في تونس⁽²⁾.

حصلت تونس على استقلالها عن فرنسا في 20 مارس 1956، وأعلن النظام الجمهوري فيها في سنة 1957، ومنذ ذلك العام أصبحت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وكان يتم تشكيل المجلس البلدي بالانتخاب العام المباشر، وهذا ما أشار إليه صدور أول دستور سنة 1959 لجمهورية تونس المستقلة⁽³⁾.

كما صدر قانون جديد للبلديات في عام 1975، ومن بين ما جاء فيه إمكانية تقسيم البلديات الكبيرة إلى دوائر بلدية، وأن تتشكل تعاونيات (نقابات) بلدية تضم بلديتين أو أكثر تعرف بنقابات بلدية⁽⁴⁾.

وإلى جانب البلديات، كان هناك الولايات التي كان دورها هو أن تنسق بين جميع المصالح الجهوية التابعة للدولة، على اعتبار أن الوالي يمثل رئيس الدولة والحكومة المركزية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن للولاية مجلس الولاية يقوم بدور البلديات في المناطق الريفية الخارجة عن مناطق البلدية، ويتشكل هذا المجلس من الممثلين الجهويين للحزب ومن نائب عن كل منظمة إقليمية، ويشرف عليه الوالي، وبالمقابل فإن دور المجلس البلدي يقتصر على شؤون البلدية إذ يدلي برأيه في جميع المسائل ذات الصبغة المحلية سواء كانت ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، ناهيك عن موافقته على موازنة البلدية⁽⁵⁾.

المطلب الثاني: المستويات المحلية.

(1) نفس المرجع.

(2) مصطفى بن لطف، المؤسسات الإدارية والقانون الإداري، ط 1 (تونس: المدرسة الوطنية للإدارة، 2007)، ص. 53.

(3) مصطفى بن لطف، نفس المرجع السابق، ص. 54.

(4) رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس (الإطار التاريخي - النظام الحالي)، (تونس: مركز النشر الجامعي، 2000)، ص.

266.

(5) نفس المرجع، ص. 278.

بناء على صدور أول نظام للتقسيمات الإدارية في عهد الجمهورية التونسية المستقلة بتاريخ 21 جوان 1956، قسمت البلاد التونسية إلى مجموعتين من النماذج المحلية للولايات (المحافظات)، والبلديات ثم عرفت هذه التقسيمات تطورات في ظل تطور نظام التقسيمات الإدارية بحيث أصبح التراب الوطني حالياً ينقسم إلى 24 ولاية، وهذه الأخيرة تنقسم إلى بلديات التي يصل تعدادها إلى حوالي 264 بلدية⁽¹⁾.

فإذا كان القانون رقم 54 المؤرخ في 30 ديسمبر 1963 متعلق بالولاية أقر بوجود مجالس محلية إلا أن نصوصه لم توضح المبادئ التي تحكم نظام الإدارة المحلية، حيث أن الاختصاصات التي أعطيت لهذه المجالس لم تكن أكثر من مجرد اختصاصات استشارية وتوصيات، في الوقت الذي يقضي نظام الإدارة المحلية بضرورة أن تعمل المجالس المحلية في ممارستها لاختصاصاتها في كل ما هو ذو طابع محلي بصفة مستقلة، على اعتبار أن هذه الاختصاصات أصيلة مستمدة من القانون لا مآنة من السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وتتمثل الولايات (المحافظات) في تونس في ما يلي: الكاف، المهدية، المنستير، القيروان، أريانة، منوبة، باجة، بنزرت، بن عروس، حذية، مدن، نابل، قابس، القفصة، قبلي، صفاقس، سيدي بوزيد، سليانة، سوسة، تطاوين، توزر، تونس العاصمة، زغوان، وهذه الولايات تعد نماذج للمركزية الإدارية في تونس⁽³⁾.

إن الشيء الملاحظ في التقسيمات الإدارية أو الولاية في تونس تضم مناطق حضرية وريفية، أما البلديات فتوجد في المدن، ولا يوجد في القرى وحدات محلية مستقلة، وإن المغزى من هذا التقسيم هو جدواها من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والحرص على ضمان الوحدة الوطنية وإضعاف الانتماءات القبلية وذلك من خلال خلق أطر جديدة للتعاون والتعايش بين فئات الشعب، وعلى هذا الأساس أصبح سكان الحضر يمثل نحو 62%⁽⁴⁾ من التونسيين، (و الشكل رقم 03 يبين خريطة ضبط الحدود الإدارية للولايات واختلافها مع امتداد القبائل وفروعها).

تعتبر الولاية أكبر وحدة إدارية بعد الوزارة وهي وحدة إدارية مركزية تنشأ لخدمة أغراض الحكومة المركزية في الوحدات المحلية، من حيث المحافظة على الأمن والنظام العام، جباية الضرائب والأموال العامة... الخ، ويمكن تأكيد حقيقة ذلك من خلال ملاحظة تعيين على كل

(1) - الصادق شعبان، النظام السياسي في تونس (تونس: مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية، 2005)، ص. 38.

(2) - R. Ben Achour، **Droit Administratif**، édition N° 2 (Tunis : CPU، 2005) p. 93.

(3) - **ibid.**

(4) - الصادق شعبان، المرجع السابق، ص. 40.

ولاية (أو جهة) حاكم إداري (أو الوالي) من طرف رئيس الجمهورية ويخضع لإشراف وزير الداخلية وفي هذا السياق جاء في القانون الأساسي المؤرخ في 13 جوان 1975 بأن "الوالي هو المؤمن على سلطة الدولة وممثل الحكومة بدائرة ولايته، وهو إداريا تحت سلطة وزير الداخلية"⁽¹⁾.

(1) - نفس المرجع.

الشكل رقم (03):
التقسيم الإداري والتوزيع القبلي



المصدر: الصادق شعبان، النظام السياسي في تونس، 2005-
واعتمد في توزيع القبائل خريطة قوزية الورقلي كما كان
الوضع سنة 1881. مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية
والاجتماعية، تونس.

المصدر: الصادق شعبان ، المرجع السابق ، ص 36.

تتشكل الولاية أساسا لتمثيل مصالحها من الوالي ويساعده في ذلك جهاز إداري يضم الكتابة العامة للولاية وعدد من المعتمدين، وتجدر الملاحظة هنا أنه قد جاء بصورة صريحة منذ

صدور القانون الأساسي المتعلق بالولاية رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 على تغيير اسم المحافظة حسب ما جاء في الفصل 97 من القانون الأساسي لسنة 1975 المتعلق بالمحافظة، رغم بقاء تداول التسمية بين الولاية والمحافظة هذا من جانب، ومن جانب آخر، ورغم إشراف وزير الداخلية على الولاية فقد سعى القانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 إلى إبراز الولاية بأنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما نص في فصله الأول على أن الولاية دائرة ترابية للدولة، وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع لإشراف وزير الداخلية⁽¹⁾.

لقد سعى القانون الأساسي إلى رفع الغموض الذي اكتنف طبيعة الولاية في القانون رقم 54 المؤرخ في 30 ديسمبر 1963، الذي كان يعطى صفة الجماعة العمومية لمجلس الولاية فقط وليس للولاية بذاتها، ومن ثم ضمان التطابق مع مقتضيات الفصل 71 من الدستور الذي يقتضي أن المجالس الجهوية تمارس المصالح المحلية حسب ما يضبطه القانون⁽²⁾.

لقد جاء في القانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية توضيح طبيعة وواجبات التنظيمات الإدارية، حيث اعتبر الولاية بأنها هيكل إداري مزدوج الطبيعة، إذ هي دائرة إدارية ترابية للدولة، أي بمعنى هيكل إداري لا محوري (اللاحصري) أو ما يسمى عدم التركيز الإداري يتولى شؤون الوالي، كما أن الولاية إلى جانب طبيعتها اللامحورية تكتسب صبغة الجماعة المحلية، أي بمعنى صبغة اللامركزية الإدارية⁽³⁾.

يعتبر الوالي من الشخصية الأساسية للولاية، يعين بقرار من رئيس الجمهورية وينصب من طرف وزير الداخلية، ويتميز بصفتين أساسيتين⁽⁴⁾:

أ/ الصفة السياسية:

إذ يعد هو المسؤول الأول عن تنفيذ السياسة العامة في وحدته الإدارية، ويمثل السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، وبذلك يقدم على جميع موظفي الدولة تحت سلطته، إذ له سلطة على كبار الموظفين المباشرين بولايته وهم رؤساء المصالح الخارجية للوزارات، حيث ينشط أعمالهم وينسقها، وله حق الإطلاع على المراسلات الموجهة للوزارات والتي تكتسي

(1) - أنظر: المادة (01) من القانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية، المؤرخ في (4 فيفري 1989)، المرجع السابق، ص. 74.

(2) - الفصل الأول، من القانون الأساسي رقم 54 المؤرخ في 30 ديسمبر 1963، والقانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية لسنة 1989.

(3) - مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 74.

(4) - رافع بن عاشور، المرجع السابق، ص. 30.

أهمية خاصة للجهة، وييدي رأيه في حركة النقل وفي بعض حالات التعيين ويقيم نشاط كبار الموظفين، ناهيك أنه يرتبط بنشاط الحزب السياسي الحاكم، حيث يتولى التوجيه والتأطير لنشاط الحزب في الولاية، ويمثل همزة وصل بين الهياكل الحزبية المركزية والمحلية.

ب/ الصفة الإدارية:

يقوم بتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الوزارية على مستوى المحافظة، ويرأس مجلسه الإداري.

منذ صدور أمر رقم 24 مارس 1988 ثم أمر 22 مارس 1997 المتعلقان باختصاصات الوالي قد تدعم اختصاص الوالي، وذلك بتوسيع الصلاحيات المفوضة إليه من الوزارات كما تلقى دور الوالي سندا من برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يتضح في برنامجه الانتخابي لسنة 1999 الذي جعل من شعاره "صلاحيات أوسع للجهات" وفي برنامجه لسنة 2004 الذي جاء شعاره "الجهة قطبا تنامويا تنشيطا"، وعلى هذا المنحى سوف يزداد اختصاص الوالي تبعا للصلاحيات التي سوف تعطى للجهات، لاسيما في مجال التنمية، وما ارتبط بها من دعم واستقلالية في الموارد المالية والبشرية، وحرية أكثر من أجل التعاون الدولي اللامركزي المباشر⁽¹⁾.

وعلى العموم فإن علاقة الولاية بالحكومة المركزية هي علاقة وصاية لاسيما في الشؤون المالية والانضباط، أي بمعنى صلاحية الولاية هي مستمدة من صلاحيات وزير الداخلية، وأن الوالي يتولى منصب سياسي، فصلاحياته يتولاها بصفته ممثلا للدولة، الحكومة وإدارة عامة في الولاية، ولا يشترط في شخصه شروط مثل الخبرة والمؤهل العلمي⁽²⁾.

لقد جاء في قانون البلديات رقم 25 لسنة 1969 والمعدل سنة 1993، بأنه يتم إنشاء وإلغاء البلدية بقرار من وزير الداخلية، بناء على اقتراح السلطة المحلية والجهوية، وبعد أخذ رأي وزير المالية والتجهيز (التنمية) وكما يتم إنشاء مجالس قروية استشارية في المناطق غير البلدية، ويتولى وزير الداخلية تحديد عدد هذه المجالس بكل ولاية وتسميتها وتحديد حدودها⁽³⁾.

إلى جانب المجالس القروية هناك تقسيمات أخرى في تونس لكن لا تتمتع بشخصية معنوية أو استقلال مالي، حيث نجد أن الولايات تنقسم إلى معتمديات يشرف على كل منها معتمد

(1) إبراهيم السويحي، "قانون الإدارة المحلية التونسية، مقال منشور بتاريخ 2007/09/12، تم تصفح الموقع في: 2010/10/29.

<<http://ar.jurispedia.org/index.php?titele....84%&action=edi&redlink=1>>

(2) نفس المرجع.

(3) أنظر: المادة (01) من القانون الأساسي رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993. والأمر رقم 726 لسنة 1989، الصادر في

1989/06/10، المتعلق بالمجالس الاستشارية القروية.

نيابة عن الوالي، ويصل مجموع المعتمديات في تونس حوالي 263 معتمدية، وكل معتمدية تقسم إلى عمادات (تسمى مشيخات سابقا) إلى عمادات الذي يصل مجموعها الوطني إلى حوالي 2056 عمادة، والتي يوجد على رأس كل منها عمدة يساعد المعتمد⁽¹⁾.

وتجدر الملاحظة أنه قد توجد في البلدية الواحدة أكثر من معتمدية، عندما تكون البلدية كبرى، وقد توجد في بعض الأحيان الأخرى عدة بلديات في المعتمدية الواحدة، وهذا راجع إلى كون التقسيمين البلدي والإداري يخضعان لقواعد مختلفة من تونس⁽²⁾.

المطلب الثالث: المجالس المحلية.

لقد أشار القانون الأساسي المؤرخ في 04 فيفري 1989 على أن الولاية تمثل جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، إلا أن أهميتها السياسية تبدو ضعيفة، وتظهر من خلال تشكيل مجالس الولايات (المحافظات أو الجهات) التي تختلف عن تشكيل المجالس البلدية، فالمجالس الجهوية تتشكل بالتعيين بينما تتشكل مجالس البلديات بالانتخاب المباشر من المواطنين.

يجتمع المجلس الجهوي دوريا بدعوة من رئيسه المتمثل في الوالي، ويتكون هذا المجلس الجهوي من الوالي بصفته رئيسا، ومن أعضاء مجلس النواب الذين تم انتخابهم بدائرة الولاية أو دوائرها، ورؤساء البلديات في مناطق الولاية، ورؤساء المجالس القروية (المناطق غير البلدية)، وهؤلاء جميعا يتمتعون بحق التصويت، ويضاف إليه دون حق التصويت كبار الموظفين رؤساء المصالح الخارجية للوزارات، والكفاءات التي يرى الوالي ضرورة دعوتها⁽³⁾.

وفي ظل محاولة إبراز استقلالية المجالس الجهوية أتى تعديل 28 جانفي 2002 للقانون الأساسي ليؤكد هذا الاتجاه، وذلك من خلال إبراز صفة تركيبة المجلس الجهوي على أنها مجلس المنتخبين، ولو أنه إذا كان هناك أعضاء المجالس الجهوية غير المنتخبين، إلا أن مشهد المجلس ذو طابع تعددي، لأن من بين أعضائه ممثلين من أعضاء مجلس النواب من أطراف المعارضة، يضاف إليهم تمثيل المستشارين البلديين من المعارضة في حدود 20% من مجموع أعضاء المجلس المنتخبين⁽⁴⁾ (أنظر الملحق رقم 01 حول القانون الأساسي عدد 08 لسنة 2002 مؤرخ في 28 جانفي 2002 ويتعلق بتركيبة المجلس الجهوي).

(1)- R. Achour et G. Bensalah، **Décentralisation et Démocratie en Droit Administratif**، (Tunis : CPU، 2000)، p. 45.

(2)- **ibid.**

(3)- أنظر: المادة (06) من القانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية لسنة 1989.

- الصادق شعبان، المرجع السابق، ص. 36.

(4)- القانون الأساسي 08-02، المؤرخ في 28/01/2002، المتعلق بتركيبة المجلس الجهوي، (الجريدة الرسمية)، عدد 73.

وإذا كان هذا التعديل يهدف إلى إضفاء فكرة استقلالية المجلس الجهوي في علاقته مع الحكومة المركزية، فإن الاستقلالية تعد من أسس أركان نظام الإدارة المحلية، والتي لا يمكن أن تحدث إلا عن طريق انتخاب أعضاء هذا المجلس، فإن وجود الأعضاء في المجلس الجهوي عن طريق التعيين وعلى رأسهم رئيس المجلس وهو الوالي وسيكون هؤلاء بالتأكيد موالون للسلطة المركزية التي هي مصدر وجودهم.

وبالمقابل، فإن المجلس البلدي يعتبر الهيكل المتداول للبلدية، وهو مجلس ينتخب أعضاؤه وفق شروط وإجراءات تضبطها المجلة الانتخابية، ويتشكل المجلس من أعضاء يحدد عددهم على أساس عدد السكان، ويتم إقرارهم عن طريق وزير الداخلية⁽¹⁾.

ويتراوح عدد أعضاء المجلس البلدي بين 10 بالنسبة للبلديات التي لا يتجاوز عدد سكان (10.000) و 60 بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكان (50.000 نسمة)، والجدول رقم (05) أدناه يوضح عدد أعضاء مجالس البلديات والمساعدين حسب عدد السكان.

الجدول رقم (05): أعضاء المجالس البلدية والمساعدين.

عدد السكان	الأعضاء	عدد المساعدین
5000	10	3
من 5001 إلى 10000	12	4
من 10001 إلى 20000	16	5
من 20001 إلى 50000	22	7
من 50001 إلى 100000	30	10
من 100001 إلى 500000	40	15
أكثر من 500 ألف نسمة	60	20

المصدر: المادة 110 من القانون رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

وبالنسبة للانتخابات البلدية، فإن بمقتضى القانون الأساسي عدد 93 المؤرخ في 06 نوفمبر 2008 خول صلاحية للوزير بالتحديد يوم الانتخاب لكل المجالس، الذي يتكرر يعد خمس سنوات، وإذا تم حل المجلس فإن الوزير يقوم بتعيين لجنة تستكمل سيراً لمجلس أو إعادة الانتخاب، وكما أن المشرع التونسي قد ترك تحديد الدوائر الانتخابية هي الأخرى لوزير الداخلية⁽²⁾.

(1)- R. Ben Achour، op.cit، p. 94.

(2)- أنظر: القانون الأساسي، المتعلق بالبلديات، عدد 93، المؤرخ في (2008/11/06).

لقد جاء حول الشروط الضرورية في الناخب حسب المادة 03 من القانون رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993، بأن الناخب يجب أن يكون قد بلغ سن العشرين عاما كاملة، وأمضى على تجنسه بجنسية تونسية خمسة أعوام على الأقل، وأن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية وبفواه العقلية، وكما يجب أن لا يكون محكوما عليه بعقوبة جنائية، ولا يجوز للعسكريين أو المجندين أن يكون ناخبين أثناء مدة عملهم بالقوات المسلحة⁽¹⁾.

إن الشيء الملاحظ في هذه الشروط أن الإقامة ليست كشرط للانتخاب لعضوية المجالس البلدية، فوزير الداخلية يعين لجنة الانتخاب تقوم بتسجيل الناخبين وبعد استكمال عملها تعلن عن القوائم في إحدى الجرائد المحلية دون الطعن فيها في حالة عدم رضا جمهور الناخبين عليها⁽²⁾. ويشترط بمقتضى القانون الأساسي عدد 93 المؤرخ في 06 نوفمبر 2008 أن العضو المرشح لعضوية المجلس البلدي يجب أن يتوفر فيه ما يلي:

السن 23 سنة على الأقل يوم تقديم ترشحه، وأن تتوفر فيه الشروط الأخرى للناخب، ويمنع الفصل 113 من المجلة الانتخابية الترشح على الولاية والمعتمدين الأولين والكتاب العاميين للولاية والمعتمدين والعمد، كما يحرم على أعوان البلديات الترشح بالدوائر التي يباشرون فيها وظائفهم، ولا تجيز المجلة الانتخابية الجمع بين عضوية المجلس البلدي وصفات انتخابية أخرى، ولا يجوز أن يكون الأقارب من درجة واحدة -وكذا الزوج والزوجة- أعضاء في مجلس بلدي واحد، وتكون الأولوية هنا لأكبرهم سنا، وتجدر الملاحظة هنا أن المشرع التونسي لضمان تحسين الأداء الإداري لم يشترط شروط خاصة للترشح مثل المؤهلات العلمية⁽³⁾.

ويكون انتخاب الأعضاء لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وفي حالة استحالة إجراء انتخاب المجالس البلدية، تستمر المجالس المنتهية مدتها في مباشرة ما همها إلى حين زوال الأسباب التي أدت إلى تأجيل الانتخابات⁽⁴⁾، وتبقى هذه القاعدة وسيلة في يد الوزارة المعنية لتحكم فيها كما تريد.

ويتم الانتخاب في دورة انتخابية واحدة، بالانتخاب على القوائم على أساس التمثيل النسبي، على أن تكون الأفضلية للقائمة التي تحصل على أكثر الأصوات، إذ توزع المقاعد حسب قاعدة الأغلبية، ففي حالة وجود قائمة واحدة يتم الإعلان عن فوزها بغض النظر عن عدد الأصوات التي حصلت عليها هذه القائمة وفي حالة وجود أكثر من قائمة يسند إلى القائمة التي حصلت على أكثر

(1) - أنظر: المادة (03) من القانون البلدي رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(2) - محمد رضا جنح، القانون الإداري (تونس: مركز النشر الجامعي، 2004)، ص. 30.

(3) - أنظر: المادة 113 من القانون الاساسي للبلديات، رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(4) - محمد رضا جنح، المرجع السابق، ص. 31.

الأصوات 50% من المقاعد، وأما البقية من المقاعد فيقع توزيعها على جميع القوائم على أساس اعتماد طريقة النسبية لأكثر بقايا من الأصوات، يشترط أن لا يتجاوز ما تحصل عليه قائمة واحدة 80% من المقاعد، وفي حالة تساوي قائمتين أو أكثر في الحصول على أكثر الأصوات، تتم دعوة الناخبين لإعادة الانتخاب في مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ التصويت، دون أي تعديل أو إضافة في القوائم الانتخابية⁽¹⁾.

وفي هذا السياق، تجدر الملاحظة بأن الطريقة القائمة على الأغلبية المعدلة بشيء من النسبية أدخلها التعديل الذي تم في المجلة الانتخابية بمقتضى القانون الأساسي عدد 93 المؤرخ في 06 نوفمبر 2008 كمحاولة من المشرع التونسي لإدخال حد أدنى من التعددية في المجالس البلدية، وهو ما وقع في الانتخابات البلدية التي أجريت في ماي عام 2000، إذ فاز حزب التجمع الدستوري الديمقراطي الحاكم بـ 3825 مقعدا من إجمالي 41280، أي بنسبة 44.10% من إجمالي المقاعد، بينما كانت حركة الديمقراطيين الاجتماعيين أفضل الأحزاب المعارضة بحصولها على 78 مقعدا في ظل نسبة تفوق 84%⁽²⁾.

ولقد توقع المشرع التونسي بأن عملية الانتخاب لعضوية المجالس البلدية ومدة وجود المجلس قد يرافقه شغور لمقعد بالمجلس البلدي، فأقر شغره بالمشرع الذي يأتي مباشرة بعد آخر مرشح فاز في الانتخابات ضمن القائمة التي ينتمي إليها العضو الذي أصبح مقعده شاغرا، وفي حالة صعوبة ذلك، تجري انتخابات تكميلية إذا فقد المجلس البلدي ثلث أعضائه، ويتم ذلك خلال شهر من تاريخ خلو المقعد⁽³⁾.

لقد حدد المشرع التونسي عمل المجلس بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، غير أن المشرع أجاز حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدته، وتعيين لجنة من طرف مجلس الوزراء تحل محلها، ولا يمكن الطعن في قرار مجلس الوزراء، وفي هذا السياق ما يثير الانتباه أن قرار حل المجالس المحلية يمثل حصانة ضد الطعن أمام المحاكم التي لها صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بأي قرار إداري⁽⁴⁾.

ويفقد العضو المنتخب حق العضوية في المجلس البلدي لعدة أسباب، منها ما يرجع للعضو نفسه، ومنها ما يرجع لأسباب خارجية، وتشمل أسباب فقدان العضوية وفق القانون التونسي

(1) - أنظر: المادة (26) والمادة (27) من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(2) - القانون الأساسي للبلديات، رقم 93، المؤرخ في (2008/11/06).

(3) - محمد رضا جنیح، المرجع السابق، ص. 83.

(4) - البشير التكري، مدخل للقانون الإداري، ط2 (تونس: مركز لبحوث والدراسات الإدارية، 2000)، ص. 45.

(4) - محمد رضا جنیح، المرجع السابق، ص. 103.

ما يلي: الاستقالة ، الوفاة، إبطال العضوية بحكم من المحكمة، عدم الانضباط أثناء عمل المجلس كالجوء إلى الغياب يحرمه كعضو في المجلس⁽¹⁾.

وبينما في المجالس الجهوية، فإنه في حالة تخلف العضو عن حضور الاجتماعات ثلاثة مرات متتالية، دون عذر شرعي، يجوز للوالي بعد دعوته وسماع وجهة نظره أن يقبله كعضو أو يرفضه، وللعضو حق أن يرفع أمره إلى وزير الداخلية، خلال الأيام العشرة التالية لتاريخ إعلانه بالإقالة. كما توجه استقالات الأعضاء للوالي الذي يحيلها إلى وزير الداخلية، وتصير الاستقالة نهائية، ابتداء من تاريخ تقديمها للوالي⁽²⁾.

ولا يجوز لعضو المجلس الجهوي اقتناء أو استأجار أو استغلال عقارات أو منقولات المجلس بصفة مباشرة أو غير مباشرة، إلا بعد موافقة المجلس على ذلك⁽³⁾.

لا يتقاضى رئيس وأعضاء المجالس مكافآت، إذ أن المشرع التونسي أخذ بمبدأ مجانية العضوية، فلم يمنح رؤساء وأعضاء المجالس بعض المخصصات المالية إلا حق استرداد المصاريف التي يتطلبها القيام بمأمورية في نطاق المهام التي يكفون بها من قبل المجلس⁽⁴⁾.

ينص الفصل 12 من القانون الأساسي رقم 11 لسنة 1989 على غرار القانون رقم (33) لسنة 1975، بأن المجلس الجهوي والمجلس البلدي يجتمعون وجوبيا أربعة مرات في السنة، وبالذات في شهر أفريل و ماي وجوان ونوفمبر، مع جواز تأجيل الدورة لأسباب قاهرة. من حق رئيس البلدية أو الوالي أو نصف أعضاء المجلس البلدي دعوة المجلس للانعقاد في حالة الضرورة، وكما لمجلس الولاية حق الانعقاد في دورات استثنائية في حالة الضرورة بطلب من الوالي أو من نصف أعضاء المجلس⁽⁵⁾.

وتتعد اجتماعات المجلس الجهوي بدعوة كتابية يوجهها رئيسه إلى الأعضاء قبل سبعة أيام على اقل من تاريخ الاجتماع، مع إمكانية اختصار هذا الأجل عند الضرورة، ولو أنه يبقى لرئيس المجلس حق اتخاذ التدابير اللازمة التي تقتضيها الظروف ثم يتولى بعد ذلك إحاطة المجلس علما بتلك التدابير عند زوال الأسباب، ويوجه الاستدعاء لأعضاء المجلس البلدي قبل 15 يوما ويمكن للوالي اختصار هذا الأجل عند الضرورة⁽⁶⁾.

(1)- أنظر: المادة (129) من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(2)- أنظر: المادتان (27) و(28) من القانون الأساسي للبلديات، رقم 33 لسنة 1975.

(3)- أنظر: المادتان (07) و(08) من القانون الأساسي رقم 11، المتعلق بالمجالس الجهوية لسنة 1989.

(4)- مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 78.

(5)- نفس المرجع.

(6)- مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 79.

وتجدر الملاحظة هنا، أن القانون الأساسي بمقتضى تنقيح 2006 أوجب عقد جلسات تمهيدية قبل انعقاد المجالس البلدية في دوراتها القانونية، وتعد هذه الجلسات التمهيدية شهرا على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة، ويستدعى من خلال وسائل الإعلام المتاحة ساكنوا منطقة البلدية لسماع انشغالاتهم المحلية وكذا تعريفهم ببرامج البلدية، ثم يقع إحالة المقترحات المعروضة خلال الجلسة التمهيدية لدراستها من قبل اللجان البلدية حسب مشمولاتها (اختصاصاتها) قبل أن تعرض على الدورة العادية الموالية للمجلس البلدي⁽¹⁾.

وتكون جلسات المجلس البلدي عمومية وكذلك جلسات اللجان، إلا أنه يمكن للمجلس أن يقرر السرية في بعض المواضيع بطلب من ثلث أعضائه أو من رئيسه أو من الوالي، ولسان المجلس الجهوي مبدئيا عمومية هي الأخرى، وإن يجوز للرئيس أن يقرر سريتها⁽²⁾.

وحدد الفصل (30) من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993 كيفية عمل المجالس البلدية وأجاز لها تشكيل لجان متخصصة للاستفادة من اقتراحاتها، ويتركب المجلس من ثمانية لجان قارة هي لجنة الشؤون الإدارية والمالية، لجنة الأشغال والتهيئة العمرانية، لجنة الصحة والنظافة والعناية بالبيئة، لجنة الشؤون الاقتصادية، لجنة الشؤون الاجتماعية والأسرة، لجنة الشباب والرياضة والثقافة، لجنة التعاون والعلاقات الخارجية، لجنة العمل التطوعي⁽³⁾.

لا يمكن للمجلس سواء البلدي أو الجهوي اتخاذ قراراته إلا بحضور أغلبية أعضائه المباشرين، وفي حالة عدم توافر النصاب القانوني يؤجل الاجتماع لتعاد الدعوة للانعقاد بعد ثلاثة أيام على الأقل، لكن في الاجتماع الثاني، تكون قرارات المجلس قانونية بغض النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين⁽⁴⁾.

تتخذ القرارات في المجلس البلدي علانية بالأغلبية المطلقة، وفي صورة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا، ويتم إبلاغ المواطنين بقراراته عن طريق وضعها بمقر البلدية أو الجهة، ولكن يجوز الاقتراع سريا بدعوة من ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين أو عندما يتعلق الأمر بالبيت في تسمية رئيس المجلس، وفي هذه الأخيرة تجدر الملاحظة أن في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة في دورتين يتم الانتخاب بالأغلبية النسبية في دورة ثالثة، وفي صورة التعادل

(1) محمد رضا جنح، المرجع السابق، ص. 105.

(2) نفس المرجع.

(3) أنظر: الفصل 30 من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(4) بدر رشيد، الحكم المحلي في جمهورية تونس، في: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، موسوعة الحكم المحلي، ج 3 (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977)، ص. 247.

يفوز أكبر المترشحين سننا برئاسة المجلس، باستثناء رئيس مجلس تونس العاصمة الذي يعين عن طريق رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وبالمقابل يتم التصويت على القرارات في المجلس الجهوي بالوافق، ولا يقع اللجوء إلى التصويت إلا في حالة عدم حصول هذا الوفاق، وفي هذه الحالة يمكن لثلث الأعضاء الحاضرين أن يطلبوا اللجوء إلى التصويت، وتؤخذ القرارات في هذه الحالة بالأغلبية⁽²⁾ (ويعني الوفاق هنا اتخاذ القرارات دون تصويت طالما مشروع القرار لم يلق أي اعتراض صريح من طرف أعضاء المجلس).

وتجدر الإشارة أنه يمكن دعوة الموظفين وممثلي الدولة أو المؤسسات العامة في نطاق البلدية وأصحاب الخبرة لحضور اجتماعات اللجان، وكما يمكن أن يحضر اجتماعات المجلس الجهوي رؤساء المصالح الجهوية في الولاية، بعدما أصبحوا أعضاء في مكتب المجلس الجهوي الذي استحدث سنة 1993 كفرع من المجلس الجهوي وكذلك يمكن لعدد من الأشخاص الحضور دون أن يتجاوز عددهم العشرة وله خبرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، ويقوم الوالي إلى جانب تعيين هؤلاء الخبراء بترأس اجتماعات المجلس، لكن دون أن يكون له حق التصويت على ما يقرره المجلس⁽³⁾.

ومن جانب آخر، بالنسبة للمجالس القروية الاستشارية، فإن لكل 100 نسمة نائب على أن يقل عددهم عن خمسة ولا يزيد عن عشرة أعضاء، ويتولى الوالي تعيين رئيس وأعضاء المجلس لمدة ثلاثة سنوات وله صلاحية تعين من يشاء كرئيس مجلس، وللوالي حق حل المجلس بقرار مسبب، ويجتمع المجلس في دورة اعتيادية بدعوة من رئيسه مرة كل شهرين، وله حق الاجتماع في دورات استثنائية، كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من رئيسه أو بطلب من الوالي⁽⁴⁾.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن لكل معتمدية مجلسا محليا للتنمية يتكون من معتمد المنطقة رئيسا، وعضوية رؤساء البلديات أو الدوائر البلدية بالمعتمدية ورؤساء المجالس القروية بالمعتمدية، وعمد المناطق بالمعتمدية، وممثلين عن مصالح في الولاية، ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، ويشترط حضور أغلبية الأعضاء لصحة الاجتماع⁽⁵⁾.

(1)- بدر رشيد، المرجع السابق، ص. 248.

(2)- أنظر: المادة 15 من القانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية لسنة 1989.

(3)- مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص 79.

(4)- أنظر المواد: (01)، (05)، (06) من الأمر رقم 726 لسنة 1989، الصادر في (10 جوان 1989).

(5)- أنظر: القانون رقم 87 لسنة 1994.

وبينما الوظيفة التنفيذية على المستوى المحلي يقوم بها رئيس البلدية بالنسبة للبلدية، إذ لكل بلدية رئيس ومساعدون ينتخبون من بين أعضاء مجلس البلدية، ماعدا رئيس بلدية تونس يعينه رئيس الجمهورية هذا من ناحية، أما موظفي البلدية يعينون وفق قانون العاملين في الدولة، ويتولى رئيس البلدية تعيين الموظفين في المستويات الدنيا، بينما الموظفين في المستويات الوسطى والعليا يتولى وزير الداخلية بتعيينهم، وتقطع أجور الموظفين من ميزانية البلدية هذا من ناحية أخرى⁽¹⁾.

وأن الكاتب العام للبلدية هو الآخر يستحق الوقوف عنده، وهو الذي يشرف على موظفي البلدية ويراقب محصلات وإيرادات البلدية وكيفية إنفاقها، لكن قلما يتم تعيينه عن طريق وزير الداخلية ليكون أداة فعالة في تنفيذ تقارير جميع شؤون البلدية والابتعاد عن النظرة العشوائية الضيقة التي لا تخدم المصلحة العامة للبلدية ومن ثم القضاء على العجز المالي والإداري، فلم يشترط في وظيفة الكاتب العام أي مؤهلات علمية قد يكون لها دور إيجابي في الأداء الوظيفي للبلدية⁽²⁾.

وفي سياق الوظيفة على المستوى المحلي، فإن للولاية والي يعين عن طريق الحكومة المركزية، وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس الجهوي ويساعده مجموعة من الأعوان الذين يتم تعيينهم وعزلهم بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي، وللوالي سلطة في معاينة عدد من المخالفات حسب القانون الأساسي للمجالس الجهوية⁽³⁾.

المطلب الرابع: الاختصاصات المحلية.

قد خول المشرع التونسي عدة اختصاصات على المستوى المحلي، فمنها ما يندرج ضمن نطاق المجالس المحلية ومنها ما يندرج ضمن نطاق اختصاصات التنفيذيين، ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

1- اختصاصات المجالس المحلية:

يمكن توضيح اختصاصات المجالس المحلية كما يلي:

أ/ اختصاصات مجالس الولايات: ينص الفصل الثاني من القانون الأساسي للمجالس الجهوية على أن المجلس الجهوي ينظر في كل المسائل التي تتعلق بالولاية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، ويتولى بصفة خاصة ما يلي: إعداد المخطط الجهوي للتنمية، إعداد خطة عمرانية للمناطق غير البلدية، إبداء الرأي في البرامج والمشروعات التي سيتم تنفيذها

(1) مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 108.

(2) البشير التكري، المرجع السابق، ص. 67.

(3) أنظر: المواد (30)، (42)، (43)، (49) من القانون الأساسي رقم 11 للمجالس الجهوية لسنة 1989.

في الولاية عن طريق الوزارات والهيئات العامة، البت في مختلف البرامج الجهوية للتنمية والعمل على إنجازها.

وعلى إنجاز المشاريع ذات الصبغة الجهوية التي تضبطها الوزارات المعنية بعد استشارة المجلس الجهوي، وكما يتولى المجلس التنسيق بين البرامج الجهوية الوطنية بالجهة، ويدفع التعاون بين البلديات في الولاية ويتابع إنجاز المشروعات المشتركة بينها، وكما يقوم بالتصرف في الممتلكات والمكاسب الراجعة للولاية بصفتها جماعة محلية⁽¹⁾.

بالإضافة أن للمجلس إمكانية إقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية المماثلة بعد موافقة وزير الداخلية، وعلى الصعيد المالي يقوم بمناقشة وإقرار الموازنة، ومنذ **قانون المالية لسنة 1989** أصبح المجلس الجهوي يتصرف في الاعتمادات المرصودة بمزانيات الوزارات والمخصصة لنفقات التسيير والتجهيز ذات الصبغة الجهوية⁽²⁾.

ب/ اختصاصات المجالس البلدية: يختص مجلس البلدية بالبت في شؤون البلدية، خاصة موازنتها، إذ أتى **القانون الأساسي للبلديات في 16 ماي 1975** ليمنحها بعض الاستقلالية، بعد تنقيح **24 جويلية 1965** تدعمت مواردها المالية إثر إصدار المجلة الأولى للحماية المحلية في **3 فيفري 1997**، وكما وضع **القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006** مختلف الأعمال التي يتعين المجلس القيام بها للمساعدة في تنمية البلدية وفقا للخطة العامة للدولة، وكما أعطى للمجلس إمكانية إداء برأيه في جميع المسائل ذات الصبغة المحلية، لاسيما الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من الموضوعات التي تعرضها عليه الإدارة العليا⁽³⁾.

ج - اختصاصات المجالس القروية: من بين ما تقوم به المجالس القروية والتي يبلغ عددها **167** ما يلي: تحضر المجالس الجهوية ولهم حق التصويت، إداء رأيها في المسائل المعروضة عليها حول مناطقها في مختلف المجالات، المساهمة في تنفيذ البرامج المتعلقة بالنظافة وضبط الصحة، تحديد مشكلات المقيمين ورغباتهم واقتراح الحلول الممكنة لهم، ضبط معايير وشروط إنشاء المجالس القروية الاستشارية، وطريقة تعيين أعضائها وقواعد تسييرها⁽⁴⁾.

د - اختصاصات المجالس المحلية للتنمية: تختص في المساهمة في إعداد مخطط الولاية للتنمية فيما يخص دائرة المعتمدية، وترفع تقارير دورية تتضمن مقترحاتها وتوصياتها حول

(1) مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 108.

(2) إبراهيم السويحي، المرجع السابق، ص. 2.

(3) لمعرفة مختلف الأعمال التي يقوم بها المجلس البلدي أنظر: الفصل 25 من القانون الاساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006.

(4) أنظر: المادة 49 من قانون المجالس القروية، الصادر في (1989/06/10).

جميع المسائل المعروضة عليها، وتسهم في إعداد وتنفيذ البرامج المتعلقة بالنظافة والعناية بالبيئة، وترشيد استغلال الموارد الطبيعية والمحافظة عليها وحمايتها وإعداد برامج للمحافظة على الطبيعة، بالإضافة إلى إبداء رأيها في البرامج المحلية للتنمية وأولوياتها لضمان التنسيق والتكامل فيما بينها⁽¹⁾.

إن الشيء الملاحظ، في صلاحيات المجلس البلدي كوحدة لا مركزية، أن المجلس يمارس ثلاثة أصناف من الصلاحيات وهي: **صلاحيات عامة في حدود شؤون البلدية، صلاحيات استشارية، وصلاحيات تقريرية**، فالاستشارية كإبداء الرأي مثل عندما يتعلق الأمر بتغيير اسم البلدية أو مقرها أو حدودها، أو إحداث دائرة بلدية جديدة بها، أما التقريرية حسب ما نص عليه القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006 في اختصاصات مالية تتمثل في المصادقة على ميزانية البلدية وضبط برنامج تجهيز البلدية وصلاحيات أخرى اقتصادية تتمثل في ضبط مختلف الأعمال التي يتعين القيام بها للمساعدة على تنمية المناطق وفقا للمخطط الوطني للتنمية، وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للبلدية رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993 في فصله 21، لكن دون أن يصل المجلس البلدي إلى حد تمتعه بسلطات تشريعية⁽²⁾.

2- اختصاصات القيادات التنفيذية:

يمكن تناول هذه الاختصاصات على الوجه الآتي:

أ/ اختصاصات رئيس المجلس الجهوي (الوالي): يحمل الوالي صفتين: صفة الهيكل اللامحوري (ممثل الدولة)، وصفة الجهاز اللامركزي بصفته رئيس المجلس الجهوي والممثل القانوني للولاية بصفتها جماعة ترابية، وبالنظر لهاتين الصفتين، فإن الوالي يختص بما يلي⁽³⁾:

- دعوة الأعضاء لحضور الاجتماعات، وحفظ السلام بالجلسة.

- الوالي هو المسؤول التنفيذي للولاية، يتخذ القرارات المتعلقة بتنفيذ مداورات المجلس، والإذن بإتخاذ التدابير بخصوص ما وضعه القانون تحت رعايته ونفوذه، ويعلم المجلس بذلك.

(1) - أنظر: المادة 03 من القانون رقم 87 لسنة 1994.

(2) - صالح بوسطع: القانون الأساسي للبلديات والنصوص التطبيقية، ط2(تونس: منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 2008)، ص.29.

(3) - صالح بوسطع، المرجع السابق، ص.30.

- يتولى التصرف في ممتلكات الولاية واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة عليها، فيمكن له إبرام العقود وقبول الهبات وتبرعات وإجراء الصفقات باسم الولاية ومتابعة تنفيذها، واتخاذ كل الإجراءات التحفظية وكل ما يوجب إيقاف سقوط الحق.

- يتولى تمثيل الولاية كجماعة محلية في مختلف القضايا ذات الصبغة العدلية والإدارية.

- يعود له حق إعداد مشروع ميزانية الولاية، ويعرضه على اللجان المعنية للدراسة، ثم على المجلس للمداولة، وهو أيضا المكلف بتنفيذ الميزانية وأمر صرف الاعتمادات المدرجة ضمنها.

- وفي المجال العمراني وبالإضافة إلى ممارسته كل الصلاحيات الموكلة لرئيس جماعة خارج مناطق البلدية اتخاذ الترتيبات المتعلقة بالبناء والمرور والطرق والصحة والنظافة والراحة العامة، علما أن هذه الاختصاصات ضبئية واسعة تطرح إشكالية التداخل بين صلاحياته كسلطة لا مركزية وصلاحياته كسلطة لا محورية.

ب/ اختصاصات رئيس البلدية: يبرز رئيس البلدية كرئيس أغلبية المجلس البلدي،

وهو عادة رئيس القائمة الفائزة بالأغلبية في الانتخابات البلدية، ويساعده للقيام بوظائفه عدد من المساعدين يختلف عددهم بحسب عدد سكان منطقة البلدية المعنية، وتمثل صلاحيات رئيس البلدية بصفتين: فهو من جهة ممثل ورئيس للبلدية كجماعة محلية لا مركزية، وهو من جهة أخرى عون لا مركزي من أعوان الدولة، ولهذا يختص بالدعوة للاجتماع، وإعداد جدول أعمال بعد استشارة مكتب البلدية (اللجنة العامة).

ويتولى رئاسة المجلس وتسيير المناقشات وإعداد الميزانية بمساعدة المكتب، وتنفيذ قرارات المجلس واتخاذ التدابير اللازمة لإدارة الممتلكات ورعاية الحقوق الخاصة للبلدية والمحافظة عليها⁽¹⁾.

وإلى جانب ذلك، فإن لرئيس البلدية أن يمارس -بتفويض من المجلس- بعض الاختصاصات والتي من أهمها: ضبط وتغيير استغلال أملاك البلدية، والسعي للحصول على قروض وقبول التبرعات والهبات، وتولي تنفيذ القرارات والقوانين والتدابير المتعلقة بالأمن العام للبلدية.

المطلب الخامس: التمويل المحلي.

(1) - البشير التكري، المرجع السابق، ص. 67.

تتشكل الموارد المالية المحلية من:

1 - الضرائب والرسوم:

تحتفظ الحكومة المركزية على قدر من التحكم في السياسة الضريبية وعلى إدارة هذه الضريبة إلى حد بعيد، إذ هي التي تفرق الضرائب والرسوم، مع تولي الإدارات المحلية والمركزية جبايتها، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم أهم إيرادات ميزانية الوحدات المحلية، وتصل إلى حوالي 63% من الإيرادات المحلية، وتسهم الحكومة المركزية بنسبة 25% من الموازنات المحلية بواسطة الضرائب الرئيسية التي تجبها، بينما يتم تحصيل 38% من الموازنات من الضرائب المحلية⁽¹⁾.

وتحتوي الضرائب المخصصة للبلديات التي تجبها الحكومة المركزية أو المجالس البلدية بصفة مباشرة لمصلحة البلديات: ضريبة الأعمال، ضريبة الأراضي غير المبنية وضريبة الفنادق ويمثل هذا المورد أساس الاستقلال المالي للبلديات، ولا يحق للسلطات المحلية تحديد أساس الضريبة، ولا يمكن أن تفرض أو تصنف أي نوع من الضرائب المحلية كس أنظمة تتعلق بتأثيم بعض الأفعال وتقرير غرامة مالية عليها، ما عدا بعض الأمور البسيطة كتحديد بعض الرسوم فقط ليس إلا⁽²⁾.

وأما الرسوم متمثلة في تلك المبالغ النقدية التي يلتزم المواطنون بدفعها إجباريا للمجالس البلدية بموجب القوانين والأنظمة مقابل انتفاعهم بخدمات المرافق المحلية التي تقوم البلديات على إدارتها والإشراف عليها، والرسوم متنوعة فمنها ما تحصله البلدية بصفة مباشرة ومنها ما تحصله بصفة غير مباشرة من خلال الحكومة المركزية لصالحها، ومن أمثلة هذه الرسوم نذكر ما يلي: الرسوم الخاصة بالصيانة والتطهير، الرسم العقاري الخاص بالأراضي غير المبنية الواقعة ضمن نطاق البلدية في حدود نسبة 10% من القيمة التأجيرية التقديرية للعقار، الرسم على القيمة التأجيرية للعقارات المبنية، الرسم الخاص بفتح محل بيع، الرسم الخاص بتقديم الخدمات العمومية، رسوم خاصة بمؤسسات ذات طابع صناعي أو مهني أو تجاري... الخ⁽³⁾.

إن تلك الموارد المالية المخصصة للمجالس البلدية لا تستوفي الغرض، حيث لا تستطيع أن تغطي النفقات العادية كرواتب الموظفين وأجور العاملين، مما يستوجب لجوء هذه المجالس إلى الحكومة المركزية طلبا للدعم والمعونة المالية نتيجة عجزها المتزايد، وقد تتدخل الحكومة لمعالجة

(1) - توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، ط 1 (تونس: المدرسة الوطنية للإدارة، 1995)، ص. 118.

(2) - نفس المرجع.

(3) - عطا الله سامي، "اللامركزية المالية في العالم العربي"، (بحث مقدم إلى منتدى الدول العربية للحكم المحلي، المنعقد في صنعاء، 6-9

ديسمبر 2003)، ص. 13.

الوضعية وفق ما قد لا ينسجم مع استقلالها، إلى درجة تصل إلى حل هذه المجالس وحلول الحكومة محلها⁽¹⁾.

2- الصندوق المشترك للبلديات:

لقد تم إنشاء الصندوق المشترك للبلديات في سنة 1973، وتم تقسيم أموال هذا الصندوق بنسبة 75% للجماعات المحلية، إذ خصصت منها نسبة 86% للبلديات و14% لمجالس المحافظات (الولايات). وتوزع النسبة المخصصة للمحافظات كلها على أساس عدد السكان، وأما النسبة المخصصة للبلديات توزع كما يلي: 45% من الحصة توزع على أساس عدد السكان، 45% توزع على أساس الضرائب التي تجبها، و10% توزع على أساس معدل التطابق، بينما 25% المتبقية من أموال الصندوق، فيتم توزيعها بين بلديات تونس و صفاقس وسوسة وبنزرت، وبعض البرامج مثل برامج الأشغال والديوان القومي للتطوير⁽²⁾.

ويمكن للبلديات في تونس لدعم مواردها أن تلجأ إلى اتخاذ تدابير معينة: إنشاء مؤسسات عامة للتصرف في مصالحها العامة، إسناد مرافقها إلى الغير بعد موافقة وزير الداخلية والمالية، المساهمة في رؤوس أموال الشركة أو المؤسسة بنسبة لا تتعدى 10% من رأس مال الشركة والمؤسسة، ناهيك عن قبول الهبات والتبرعات... الخ.

لقد أدى النمو العمراني المتواصل إلى عدة صعوبات في التسيير والتنظيم العمراني، مما جعل من مشكل البلدية غير قادرة على التحكم فيها، ولذلك يسعى المشرع إلى تكريس أطر وأشكال للتعاون البلدي كان أولها النقابات البلدية وهي عبارة عن إحداث مؤسسة عمومية ذات صبغة ترابية تهدف إلى تمكين بلديتين فما فوق من تجميع إمكانياتها وتنسيق أعمالها لإنجاز مشاريع أو تنفيذ مرافق عامة محلية مشتركة إلا أن هذا الشكل من التعاون تم التراجع عنه ووقع التوجه نحو تدعيم وإقرار صيغ جديدة للتعاون بين البلديات⁽³⁾.

إن نسبة الإنفاق المحلي هي 5% من إجمالي الإنفاق العام في تونس، وهو ما يفسر بما لا يدع مجالاً للشك في عدم قدرة البلديات في حشد مواردها وتخصيصها، رغم وجود دعم من خلال إعانات الحكومة⁽⁴⁾.

3- إعانات الحكومة:-

(1)- عطا الله سامي، المرجع السابق، ص.13.

(2)- نفس المرجع، ص 18.

(3)- نفس المرجع.

(4)- عطا الله سامي، المرجع السابق، ص.13.

تتحصل البلدية من إعانات الحكومة، وقد عرفت ارتفاعا وصلت نسبة 37% من إجمالي موازنة البلديات، وإذا كانت الموازنة العامة للدولة في كل سنة تخصص مقدار التمويل المطلوب للبلديات، لاسيما البلديات التي تعاني من عجز مستمر، غير أن في الواقع توزيع هذه الإعانات على البلديات في تونس لم يلق استحسانا إن لم نقل يخضع لانتقادات مستمرة، حين ترى بعض البلديات إجحافا في التوزيع أو عدم كفاية التمويل المتاح لها⁽¹⁾.

المطلب السادس: علاقة الوحدات المحلية.

يمكن توضيح هذه العلاقة أساسا من خلال ما يلي:

1 - العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية:

يخضع المجلس الجهوي لرقابة إشراف تشمل هيئته وأعماله، إذ تتمثل هذه الرقابة على المجلس ذاته على إمكانية إيقاف المجلس عن النشاط لمدة لا تتجاوز شهرين بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأي والي الجهة. كما ينص الفصل 10 من القانون الأساسي الجهوي رقم 11 لسنة 1989 على إمكانية حل المجلس بأمر معلن، وفي هذه الحالة يقع تعيين نقابة خصوصية تشكل من ستة أعضاء بأمر خلال الشهر الموالي يرأسها الوالي تقوم بنفس وظائف المجلس، وتنتهي مدتها بإعادة تركيبة المجلس⁽²⁾.

أما الرقابة على أعمال المجلس الجهوي، فتبرز من خلال وجوبية توجيه نسخة من مداورات المجلس إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشرة يوما الموالية لانعقاد الجلسة، وكما تبرز الرقابة على الأعمال من خلال سلطة الإلغاء، وفي هذا السياق يميز القانون الأساسي للمجالس الجهوية بين حالات الإلغاء الوجوبي وحالات الإلغاء غير الوجوبي، فتكون أعمال المجلس ملغية وجوبا حسب مداورات المجلس الجهوي الصادرة في المواضيع الخارجة عن مشمولاته (اختصاصاته)، أو المدلولات التي لا تتم طبقا لمقتضيات القانون الأساسي المتعلق بالمجالس الجهوية أو القوانين الأخرى الجاري العمل بها، وبينما يمكن إلغاء المداورات التي شارك فيها عضو من أعضاء المجلس له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة تتجر عن المداولة، ويسمى هذا الإلغاء غير الوجوبي ويقع بقرار معلن من وزير الداخلية في أجل أقصاه شهر من تاريخ وصول محضر الجلسة إلى وزارة الداخلية، ويمكن طلب الإلغاء من قبل كل عضو في المجلس أو من قبل كل دافع الأداءات للجماعة المعنية أو كل متضرر من مداورات المجلس. بالإضافة إلى الحق في الترخيص

(1) نفس المرجع.

(2) مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 79.

للولاية كجماعة عامة في الاستغلال المباشر لمصالح عامة، في شكل وكالات مثلما له حق سحب الترخيص عند الاقتضاء⁽¹⁾.

وفي السياق نفسه، فإن الرقابة على رئيس المجلس، فهي أكثر من أن تكون سلطة إشراف، حيث الوالي سلطته معينة من السلطة المركزية، ويخضع بالتالي لرقابة رئاسية مجالها واسع وأثرها شديد، بكثير من رقابة الإشراف التي تصبح ليس لها ضرورة لممارستها. إن وزير الداخلية يمارس رقابة على أعمال رئيس المجلس (الوالي)، حيث فرض الفصل 36 من القانون الأساسي المتعلق بالمجالس الجهوية على رئيس المجلس توجيه نسخة من القرارات التي يتخذها تنفيذاً لمداورات المجلس لوزير الداخلية، وذلك في مدة 15 يوماً من اتخاذها⁽²⁾.

بينما على صعيد البلديات فإن الرقابة على المجلس البلدي قانوناً هي رقابة إشراف، وتتمارس هذه الرقابة على المجلس وأعضائه وعلى أعماله؛ فالرقابة على المجلس وأعضائه، نجد أنه قد خول التشريع في هذا الإطار السلطة المركزية حق: إنشاء وإلغاء البلديات، إيقاف مجلس البلدية عن النشاط لمدة لا تتجاوز شهرين، رئاسة الاجتماع السنوي للبلدية إقرار إنشاء اتحادات البلدية، تعيين الموظفين في المستويات الوسطى والعلوية، الترخيص للبلديات والاتحادات البلدية في الاستغلال المباشر للخدمات، أو في إلزام الهيئات العامة بها، حل المجالس المحلية أو إقالة بعض الأعضاء، حيث في هذه الحالة مثلما في حالة استقالة كافة أعضاء المجلس يقع تعيين نيابة خصوصية بأمر خلال الشهر الموالي لحل المجلس أو لقبول الاستقالة، ويمكن لوزير الداخلية في حالة تأكد توقيف المجلس البلدي مؤقتاً عن النشاط لمدة لا تتجاوز شهرين، ويحق إلغاء مداورات المجلس إذا كانت خارجة عن اختصاصاته أو مخالفة للقانون⁽³⁾.

2 - العلاقة فيما بين الوحدات المحلية:

من بين ما يحق للوالي على البلديات ما يلي⁽⁴⁾:

- فض الخلافات المتعلقة بحدود البلدية.

(1) - مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 80.

(2) - نفس المرجع، ص. 83.

(3) - مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 94.

(4) - محمد رضا جنح، المرجع السابق، ص. 102.

- دعوة المجلس للانعقاد وحضور الجلسات، ويمكن له أن يقلل من تخلف من أعضاء البلدية عن حضور الاجتماعات، وإلغاء المداولات غير القانونية الصادرة عن بلديات ولايته.

- الحلول محل رئيس البلدية، إذا امتنع أو أهمل القيام بعمل تفرضه عليه القوانين واللوائح.

- تحديد نواب البلدية لدى الشركات والتجمعات التي تساهم في رأس مالها، أو لدى اتحادات البلدية عند إهمال رئيس البلدية القيام بذلك.

- الإشراف على الاتحادات البلدية الموجودة في ولايته ورئاسة الاجتماع نصف السنوي الذي تعقد البلديات في ولايته.

- إمكانية تصريح الوالي بالإقالة الوجوبية للأعضاء الذين تخلفوا عن الحضور بعد دعوتهم ثلاثة مرات متتالية ما لم يكن موجب تخلفهم شرعياً، ولا يقع اتخاذ قرار الإقالة إلا بعد دعوى الأعضاء المعنيين للحضور وسماع ما لديهم من بيانات.

ويحق للمعتمد هو بدوره حضور جلسات مجالس البلدية، ويمكن له أن يطلب أن تكون الجلسة سرية عند الضرورة وعند مصادقة البلديات على موازنتها يحق له أن توجه له البلديات نسخاً من محاضر البلديات ويتولى رئاسة الاجتماع الذي يعقد كل ثلاثة أشهر للبلديات⁽¹⁾.

وتجدر الملاحظة، أنه أثناء مناقشة الحساب الختامي للبلدية فإن في هذه الحالة فإن المجلس ينتخب رئيساً للجلسة، ويكون لرئيس البلدية حق حضور المناقشات لكن عليه أن يغادر الجلسة عند التصويت، ومن جانب آخر، فمن يمكن قوله عن العلاقة بين المجالس الشعبية بعضها البعض، فإنه يحق للبلديات تكوين نقابات فيما بينها تجمع أكثر من بلدية واحدة⁽²⁾.

المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية في المغرب.

يهدف هذا المبحث إلى التعرف على نظام اللامركزية الإدارية في المملكة المغربية وذلك من خلال تناول العناصر التالية: نشأة وتطور اللامركزية الإدارية، ومستوياتها، واختصاصاتها، ومواردها المالية وعلاقة الوحدات المحلية.

المطلب الأول: نشأة وتطور اللامركزية الإدارية.

(1) نفس المرجع.

(2) مصطفى بن لطيف، المرجع السابق، ص. 95.

يرى المختصون بالتاريخ الإداري المغربي، أن هذا البلد شهد مراحل تاريخية من التنظيم الإداري، فكان في بداياته ذو الطابع الإسلامي المتكون من الكتابة الإمامة وغيرها، ثم بعد مراحل متقدمة عرف تنظيم إداري بشكل خاص في ظل إدارة استعمارية.

قبل الحماية الفرنسية على المملكة المغربية، كان الباشا يتولى الحماية العسكرية، ويراقب الأمن، ويجمع الضرائب ويقوم بتنفيذ الأحكام هذا من جهة، ومن جهة أخرى، كان السلطان يراعي في تعيين القادة رغبة الأعيان، لاسيما العلماء والأشراف ورؤساء النقابات الصناعية والتجار، وكما كان للمدن الكبرى قضاة لهم نواب يشرف كل منهم على مجموعة من القبائل بصفتهم منفذو الشرع نيابة عن السلطات، وبينما المحتسب كان دوره يمثل في حماية الفقراء وحقوق المحتاجين ومصالح التجار، وذلك من خلال الإشراف على مرافق الحياة الاقتصادية، وله حق التأديب بالسجن والإيقاف والحجز وفض النزاعات التجارية⁽¹⁾.

وفي ظل الحماية الفرنسية، أحدثت فرنسا إدارة لترسيخ سلطتها مع الاحتفاظ بأجهزة المخزن على اعتبارها بمثابة تمثيل للإدارة المغربية، فأصبح الحاكم الحقيقي هو المقيم العام⁽²⁾ الذي استغل نفوذه المزدوج (كونه موظفا فرنسيا ومغربيا في آن واحد)، لفرض القوانين الإدارية وتسيير المصالح الإدارية والعسكرية، وتمثيل الجمهورية الفرنسية في المغرب من خلال التوجيهات التي يتلقاها من وزارة الخارجية الفرنسية، ويساعده في ذلك كاتب عام يشرف على جميع الإدارات التي تعد بمثابة وزارات أهمها: المالية، الداخلية، التعليم والفلاحة⁽³⁾.

وفي الأقاليم، شهدت الإدارة الإقليمية تمثيل على أساس أنه إدارة مغربية، فأصبح القادة في البوادي والبشوات في المدن يتقاضون أجورا خاصة ويخضعون لرقابة ضباط عسكريين، وبعدها تحولت المراكز الحضرية إلى بلديات أصبح على رأس كل منها الباشا وبجانبه رئيس فرنسي للمصالح البلدية، قبل أن يتم تجريده من نفوذه سنة 1917 لمصلحة هذا الموظف الفرنسي، لاسيما في مجالات الشرطة وأعمال البلدية والصحة والإسعاف ومراقبة البناء والمالية والحالة المدنية، أما المجالس البلدية الأهلية والمختلطة، فكان نظامها عرفيا يستمد من تقاليد المدينة، ماعدا الرباط والدار البيضاء، حيث كان الأعضاء يعينون بمقتضى القانون الصادر في سنة 1922 لثلاثة سنوات، ويجدد ثلثهم كل عام، وينتخبون نائبا للرئيس، وأما فاس ومكناس فيتم فيها انتخاب أعضاء المجلس البلدي

(1) بدون مؤلف، "دراسة تاريخية حول المغرب"، تم تصفح الموقع في: 2010/10/29.

<<http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%A>>

(2) كان اليوطي أول مقيم عام كان ذلك سنة (1912-1925).

(3) علالي الفاسي، "كفاح المغرب من أجل الحرية والديمقراطية"، تم تصفح الموقع في: 2010/09/13.

<<http://www.darassa/am.ma/details/062.htm>>

الأهلي، بينما كان الفرنسيون يشكلون مجلسا خاصا بهم، ويسيرهم ضباط الشؤون الأهلية بحكم أنهم يتواجدون في مناطق عسكرية⁽¹⁾.

وبعد حصول المغرب على استقلاله عن فرنسا في 02 مارس 1956، سعى إلى إنشاء إدارة محلية، وبالذات في 23 جوان 1960 عند صدور أول قانون ينظم الوحدات المحلية البلدية (الجماعات الحضرية) والقروية بمقتضى الظهير الشريف رقم 315، 59، 1 لاستكمال التقسيم الإداري بالمملكة الذي جاء بعد الظهير رقم 351، 19، 1 الصادر في 02 ديسمبر 1959 والظهير رقم 161، 59، 1 الصادر في 1 سبتمبر 1959 المتعلق بقانون انتخاب المجالس الجماعية، ولكن يبدو في هذه المرحلة لم تكن الجماعات المحلية مستقلة استقلالاً كبيراً.

إذ لم يتم الحديث عن الشخصية المعنوية لهذه الوحدات إلا في عام 1976، أين أصبحت البلديات بمثابة كيانات تتمتع بالاستقلال المالي والإداري بمقتضى الظهير الصادر 30 سبتمبر 1976، ورغم أن هذا الظهير بقي يعمل بمدونة الانتخابات لعام 1959، وإنما الجديدة فيه هو توسيع اختصاصات المنتخبين في الجماعات المحلية والتخفيف من وحدة الوصاية التي تمارسها السلطات المركزية على هذه الوحدات الترابية، وهذا ما جاء في الجريدة الرسمية والمعنية بتنظيم الجماعات المحلية⁽²⁾.

وكما يحظى تقسيم الأقاليم والعمالات باهتمام خاص من طرف السلطات المغربية، وكانت الغاية من إحداثها تأطير السكان لضمان الوحدة الترابية، مع خلق محاور إدارية اقتصادية لضمان أسس التنمية المحلية، ولهذا برزت هذه الوحدات دون أن تختلف من حيث التنظيم والاختصاص، صدر في 23 سبتمبر 1963 أول قانون ينظم مجالس العمالات والأقاليم (مجالس المحافظات) ضمن الظهير رقم 1.63.2.73، وظل العمل سارياً به إلى غاية 2 أبريل 1997، حتى تم تضمين الإقليمية بأنها لامركزية السلطة في إقليم معين⁽³⁾.

وبعد وضع دستور 1992 ودستور 1996، جاء في 2 أبريل 1997 صدور القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات (النواحي الاقتصادية)، كنتيجة للضغوطات التي كانت تطالب بنظام لامركزي متقدم يتناسب مع تطلعات السكان والنخبة السياسية. وسياسة الجهة كتنظيم إداري

(1) - المنظمة العربية للعلوم الإدارية، "الإدارة العامة في المملكة المغربية"، في موسوعة الحكم المحلي (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977)، ص 671.

(2) - أنظر: الظهير رقم 583، 76، 1 (الجريدة الرسمية، السنة 65، العدد 3335، الصادرة في 10/01/1976).

- عبد الله إدريس، التنظيم الإداري المغربي (وحدة: دار النشر الجسور، 2004)، ص 83.

(3) - سليمان ولد حامدون، "اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية"، (الملتقى الدولي للتنمية المحلية، المنعقد في لبنان من 6 إلى 9 سبتمبر 2003).

وسياسي تبنتها ألمانيا في دستور 1949، وإيطاليا في دستور 1948، وإسبانيا في دستور 1978، ليجعلوا منها إطار ملائم للمساهمة في بلورة استراتيجيات جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

ونتيجة للضغوط المجتمعية وضغوط الأحزاب السياسية على الحكومة المركزية، اقتنعت هذه الأخيرة بالدخول في إصلاحات إدارية، وصادار في 3 أكتوبر 2003 قانونان يتعلقان بالتنظيم البلدي والقروي من جهة، وبالتنظيم الإقليمي (مجالس العمالات والأقاليم) من جهة ثانية، وكما استمر العمل بالقانون الصادر في 02 أبريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهات⁽²⁾.

المطلب الثاني: المستويات المحلية.

بالنظر إلى التطورات التي عرفها الدستور المغربي منذ 1962، والذي ينص على اللامركزية الإدارية تحت عنوان "الجماعات المحلية"، فإن المستويات المحلية في المغرب حاليا هي: الجماعات الحضرية والقروية، العمالات والأقاليم، الجهات (أو المناطق)، ومع امكانية إنشاء جماعات محلية أخرى بالقانون وفق ما ينص عليه الدستور المغربي⁽³⁾.

وقد أشار دستور 1996 بأن الجماعات المحلية تتشكل عبر الانتخابات لإدارة شؤونها، وأن العمال (الولاية أو المحافظين) مسؤولون عن تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات، وفي ذات الوقت فإنهم يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويقومون بتنفيذ قوانين وقرارات الحكومة وتدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية⁽⁴⁾.

إن إنشاء المناطق (أو الجهات) كأحد النماذج المحلية في المغرب يعود إلى التعديل الدستوري لسنة 1992، وظهر قانون تنظيم الجهات رقم 47096 في 02 أبريل 1997، ويراد من هذا النموذج إعطاء دور أكبر للامركزية في تحقيق تنمية اجتماعية اقتصادية في المملكة المغربية، وبتنظيم قانون الجهات المذكور، فإن المادة الأولى منه تعتبر الجهات جماعات محلية

(1) - راكيل أورخيرا كارصيا، "سياسات اللامركزية في المغرب"، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 51 (2003)، ص 22.

(2) - إبراهيم زيان، "التدبير البلدي في المغرب: دراسة تحليلية لعدد من الحالات: دراسة حالة"، (بحث مقدم في منتدى الدول العربية للحكم المحلي، الجمهورية اليمنية، صنعاء، المنعقد من 16 إلى 9 ديسمبر 2003)، ص 07.

(3) - خالد السرحاني، "المؤسسة التشريعية في المغرب"، في المؤسسة التشريعية في العالم العربي (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1996)، ص 12.

(4) - محمد بالمحجوبي، "التحدي الجهوي بالمغرب"، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16 (1998)، ص 109.

تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي واختصاصات تقريرية واستشارية، تساهم إلى جانب الدولة والجماعات المحلية الأخرى في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية⁽¹⁾.

يتولى وزير الداخلية اقتراح عدد الجهات وأسمائها وحدودها ومراكزها، وعدد أعضاء مجالس الجهات الواجب انتخابهم في كل جهة، وتوزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا عدد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة، وهو ما قام به وزير الداخلية "شكيب بنوسي" في الفاتح من أوت 2008 بمدينة فاس حين أعلن إطار التقسيم الجماعي لسنة 2008 قسمت المملكة المغربية، من خلال مشروع ملائمة للتقسيم الجماعي، إلى 16 جهة أو منطقة، تشمل العمالات والأقاليم (عددها 7)، وجماعات حضرية (عددها 199) التي تضم مجموعة من البلديات في المدن الكبرى⁽²⁾، (والجدول رقم 06 أدناه يوضح الجهات ومكوناتها بالمغرب)، (أنظر الملحق رقم 03 يوضح التقسيم الإداري للجهات في المغرب).

الجدول رقم (06):

ج ه ا ت الم م ر ب						
الرقم	الجهة	عدد العمالات والأقاليم	عدد الجماعات الحضرية	عدد الجماعات القروية	مجموع الجماعات	عدد السكان 2004
11	أقاليم متنازع عليها (جهة وادي الذهب لقوية)	2	2	11	13	367,99
7	أقاليم متنازع عليها (جهة العيون بوجذور - الساقية الحمراء)	2	4	10	14	152,256
6	أقاليم متنازع عليها (جهة كلميم السمارة)	5	11	49	60	410,462
13	جهة سوس ماسة درعة	7	24	212	236	653,113,3
4	جهة الغرب شراردة بني حسين	2	11	61	72	540,859,1
1	جهة الشاوية ورديغة	3	15	102	117	660,655,1
8	جهة مراكش تانسيفت حاوز	5	15	198	213	652,102,3
10	الجهة الشرقية	6	22	91	113	094,918,1
5	جهة الدار البيضاء الكبرى	12	7	10	17	061,631,3
12	جهة الرباط سلا زمور زعير	4	10	40	50	494,366,2
2	جهة دكالة عبدة	2	10	77	87	039,984,1

(1) - البرقاوي فاطمة وكنان أمال، "تطور الجهة بالمغرب"، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 8، (1996)، ص 20.

(2) - الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، قضايا الجماعات المحلية في المغرب، ط1 (الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 2010)، ص

519.450,1	82	73	9	2	<u>جهة تادلة أزيلال</u>	14
527.141,2	134	111	23	5	<u>جهة مكناس تافيلالت</u>	9
055.573,1	60	48	12	4	<u>جهة فاس بولمان</u>	3
113.807,1	132	118	14	3	<u>جهة تازة الحسيمة تاونات</u>	16
372.470,2	97	87	10	6	<u>جهة طنجة تطوان</u>	15
708.891.29	1497	1298	199	70	المــــــــــــــــــــوع	

المصدر: < <http://www.q8castle.com/vb/showthread.php?t=310456> >

وقد جاء إنشاء الجهات أو المناطق، لمراعاة التناغم الجغرافي، والبشري، والثقافي والاقتصادي، وتقريب الإدارة الإقليمية من المواطنين، وتسهيل حل مشاكلهم الإدارية، وذلك من خلال تمكين ممثلي السكان من التداول في إطارها بكيفية ديمقراطية عبر انتخابهم في الجماعات المحلية، بالإضافة إلى مراعاة الوضع الخاص لبعض المدن والمناطق⁽¹⁾.

والمستوى الثاني للتنظيم المحلي في المملكة المغربية هو العمالة أو الإقليم الذي يوجد على مستوى لا مركزي ومستوى عدم التركيز، وللتمييز بين الأقاليم والعمالات، فإن المشرع المغربي نظره إلى العمالات بأنها تتشكل دائما من المدن، وتضم مدينة أو جزء من مدينة، في حين الأقاليم فهي أجزاء تضم عاصمة الإقليم ومدن وقرى⁽²⁾.

وتعتبر **البلديات هي المستوى الثالث في التنظيم المحلي في المملكة المغربية، وهي اللبنة الأولى في هذا التنظيم، بحيث ترتب عن الإصلاح الذي تم في عام 1992 التوسع في البلديات في كل من المناطق الحضرية والريفية، وبسبب تقسيم البلديات القائمة وإنشاء بلديات جديدة في المناطق الريفية التي أصبحت حضرية، أصبح عدد البلديات الحضرية 249 بلدية بعدما كان 99 بلدية وأصبح عدد البلديات الريفية 1998 بلدية ريفية⁽³⁾.**

وكما أشار الدستور المغربي على أن للجماعات المحلية مجالس يتم تشكيلها بالانتخاب لإدارة شؤونها، وأن العمال (الولاة) مسؤولون عن تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم

(1) المهدي بنمير، "التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات"، في سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، (1997)، ص 15.

(2) سليمان ولد حامدون، "اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية"، (الملتقى الدول للتنمية المحلية، المركز اللبناني للدراسات، 6-9 سبتمبر 2003)، ص 12.

(3) دار الأمان الثقافي، القوانين الإدارية والمالية ونظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية، ط 1 (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2011)، ص 13.

والجهات، وفي ذات الوقت يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويتابعون تنفيذ قوانين وقرارات الحكومة وتدبير المصالح المحلية التابعة للإدارة المركزية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون.

تشمل الجماعات المحلية الثلاثة (الجهة، الإقليم والعمالة، البلديات) على مجالس محلية تقرر في شؤونها إلى جانب الرئيس التنفيذي ومعاونيه لكل منها.

1 - المجالس المحلية:

تتمثل المجالس المحلية في مجالس المناطق، مجالس العمالات والأقاليم، ومجالس البلديات، حيث يلاحظ بعض أوجه الاختلاف في أساليب تشكيل هذه المجالس، والتي تتضح فيما يأتي.

يشترط في الناخب أن يكون مغربيا أو حاصلا على الجنسية، وأن يكون مضي على تجنسه 5 سنوات على الأقل، وأن يكون بالغا من العمر 20 سنة، وأن يكون مقيما في المنطقة التي يقيد نفسه فيها منذ 3 أشهر على الأقل.

ويستثنى من الشرط الأخير الموظفون وغيرهم من العاملين بالإدارات العامة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، ويحرم من القيد في كشوف الناخبين العسكريين العاملين والذين لم يمض على تجنسهم 5 سنوات، والأفراد المحكوم عليهم بعقوبة جنائية⁽²⁾.

ويشترط فمن يرشح نفسه في الانتخابات المحلية، أن تتوافر فيه شروط الناخب، وأن يكون بالغا من العمر 23 سنة على الأقل، ويستثنى من الترشيح بعض الفئات (القضاة، والموظفين في العمالات أو الأقاليم والمحتسبين، وحكام الجماعات والمقاطعات ونوابهم، والذين فقدوا الاستفادة من الحق النقابي، ولا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس⁽³⁾.

يتم انتخاب أعضاء المجلس الجهوي عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية، وأما إذا كان الانتخاب يتعلق فقط بعضو واحد، يكون ذلك بالاقتراع الفردي بالأغلبية في دورة واحدة، ولا يجوز بأي حال من الأحوال لعضو مجلس الجهة أن يباشر وظيفة يتقاضى أجرا عنها من ميزانية الجهة أو مؤسسة عامة جهوية، وهو ما جاء في مدونة الانتخابات رقم 97، 9 في الباب الثاني المتعلق بأهلية الترشيح للانتخابات وحالات التنافي، لاسيما المادة 150 منها⁽⁴⁾.

(1) - أنظر: المواد (100)، (101)، (102)، (103) من الدستور المغربي(96).

(2) - أنظر: الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، المرجع السابق، ص 123.

(3) - أنظر: المادتان (41) و(42)، من مدونة الانتخابات رقم 97، 9، (الجريدة الرسمية، السادسة والثمانون، العدد 1470، الصادرة في 02 أبريل 1997).

(4) - أنظر: المادة 150، من مدونة الانتخابات رقم 97، 9 (الجريدة الرسمية 86، عدد 1470، الصادرة في 1997/04/02).

يتشكل **المجلس الجهوي** من أعضاء يمثلون فئات مختلفة، إذ تعتبر كل فئة هيئة ناخبة، وهذه الفئات هي: مجالس الجماعات الحضرية والقروية بالجهة (لها ممثلين في المجلس الجهوي يتم انتخابهم على مستواها)، مجالس العمالات والأقاليم بالجهة (لها ممثلين على مستوى الهيئة الناخبة المتألفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المنتخبة)، وغرف الفلاحة والصناعة التقليدية والتجارة والصناعة والصيد البحري، والعمال الذين يزاولون عملهم بالجهة (ممثلين المأجورين تنتخبهم هيئة متألفة من مندوبي المستخدمين بالمنشآت، ممثلين المستخدمين في مجال النظام السياسي، ممثلين الموظفين في اللجان الإدارية)، بالإضافة إلى أن المجلس الجهوي يضم أيضا أعضاء عن مجلسي النواب والمستشارين في الجهة الذين يحضرون اجتماعه بصفة استشارية⁽¹⁾.

وكما يحضر أيضا اجتماعات المجلس الجهوي بصفة استشارية رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة في الجهة، وأعضاء المستشارين المنتخبين في إطار الهيئة الناخبة لممثلي العمال أعضاء بصفة استشارية في المجالس الجهوية المنتمية إليها العمالة أو الإقليم التابع له محل إقامتهم أو محل قيدهم في اللوائح الانتخابية العامة، وهذا حسب القانون رقم 47096 المتعلق بتنظيم **الجهات**⁽²⁾، (والجدول رقم 07 أدناه يوضح عدد أعضاء كل جهة في التقسيم الجهوي للمملكة المغربية)

الجدول رقم (07): يوضح عدد أعضاء كل جهة من التقسيم الجهوي للمملكة المغربية

اسم الجهة	عدد الاعضاء الواجب انتخابهم
وادي الذهب لكويـرة	35
العيون - بوجدور - الساقية الحمراء	45
كلميم - السمارة	55
سوس ماسة درعة	110
الغرب الشراردة بني حسن	65
الشـاوية ورديـغة	75
مراكش تانسيفت الحـو	110
الجهة الشرقية	85
الدار البيضاء الكـبرى	110
الرباط سـلا زمـور زعـير	85

(1) - المصطفى بلقربوز، توظيف الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟، ط 1 (الرباط: طوب بريس، 2011)، ص 26.

(2) - أنظر: المادة 143 من القانون رقم 96، 47 المتعلق بتنظيم الجهات.

70	دكالة عبودة
65	تاداللة ازيلال
85	مكناس تافيلال
70	فاس بولمان
65	تازة الحسومة تاونات
90	طنجة تطوان

المصدر: المصطفى بلقزيز، توظيف الاختصاص بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟، ط1 (الرباط: طوب بريس، 2011)، ص 27.

وبعد انتخاب أعضاء المجلس الجهوي، يتم تكوين المكتب، من خلال انتخاب المجلس من بين أعضائه رئيساً و عدة نواب لهذا المكتب، ينتخب 3 سنوات قابلة للتجديد ويجرى انتخابهم في غضون 15 يوماً من انتخاب المجلس أو انقضاء مدة انتداب المكتب المنتهية مهامه⁽¹⁾، ولتحقيق هذا الغرض يجتمع المجلس بدعوة مكتوبة من عامل العمالة أو الأقاليم مركز الجهة وتحت رئاسة العضو أكبر سناً ويتولي العضو الأصغر سناً كتابة الجلسة، فيتم انتخاب الرئيس والنائب الأول والثاني بواسطة الاقتراع السري، ولا يمكن أن يقع انتخاب في الدورتين الأوليتين إلا بالأغلبية المطلقة، وإذا كان من الضروري إجراء اقتراع ثالث فإن الانتخاب يكون بالأغلبية النسبية، وفي حال تعادل الأصوات يعلن عن انتخاب المرشح الأكبر سناً، وأما باقي النواب ينتخبون عن طريق التصويت السري وبالاقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي، تشمل كل لائحة على عدد المرشحين يعادل عدد المقاعد المتبقية وتوزع اللوائح بواسطة القسم الانتخابي ثم بأكبر البقايا بتخصيص المقاعد الباقية بالأرقام القريبة من القسم⁽²⁾.

أما بالنسبة لتأليف الإقليم أو العمالة، فقد جاء في المادة 173 من مدونة الانتخابات رقم 97، 9 لسنة 1997، ينتخب أعضاء مجالس الأقاليم والعمالات عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية، بحيث ينتخب أعضاء مجلس كل إقليم أو عمالة من هيئة ناخبة من بين أعضائها، وتتألف هذه الهيئة من أعضاء مجالس الجماعات الحضرية والقروية التابعة للعمالة أو الإقليم، وكما يتألف أيضاً من أعضاء يمثلون غرف الفلاحة، والتجارة والصناعة

(1) - لمزيد من التفاصيل أنظر: المواد (10)، (11)، (12) من القانون السابق.

(2) - الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، المرجع السابق، ص 124.

والخدمات، والصناعات التقليدية، والصيد البحري، ويمثل كل غرفة من الغرف الأربع ممثل واحد بمجلس العمالة أو الإقليم وهو ما جاء في المادة 176 من نفس مدونة الانتخابات⁽¹⁾.

وإذا كان هذا النوع الأخير من الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس لا يراعى فيه عدد السكان، فإن النوع الأول من الأعضاء يمثل سكان العمالة أو الإقليم، ومن ثم فإن عددهم يختلف باختلاف عدد السكان في كل عمالة أو إقليم، إذ يتراوح هذا العدد ما بين 11 عضو في الإقليم أو العمالة التي يصل عدد سكانها إلى 150.000 نسمة و13 عضو في الإقليم أو العمالة التي يصل عدد سكانها إلى 200.000 نسمة، ثم يزداد هذا العدد بزيادة **عضوين** لكل 100.000 نسمة إلى أن يصل 31 **عضو** إذا زاد عدد السكان عن المليون، وأهلية الترشح لا تختلف بين مجلس الجهة ومجلس الإقليم أو العمالة، الجدول رقم 08 أدناه يوضح عدد أعضاء مجلس الإقليم أو العمالة مقارنة بعدد السكان.

جدول رقم (08): يوضح عدد أعضاء مجالس الأقاليم أو العمالات، حسب عدد السكان:

عدد السكان	عدد الأعضاء
150 ألف نسمة فأقل	11
150001-200.000 نسمة	13
200001-300.000	15
300001-400000	17
400001-500000	19
500001-600.000	21
600001-700.000	23
700001-800000	25
800001-900000	27
900001-مليون	29
أكثر من مليون نسمة	31

(1) - أنظر: المواد من (173) إلى (176) من مدونة الانتخابات رقم 97، 9 لسنة 1997.

المصدر: المادة 174 من مدونة الانتخابات رقم 9.97 لسنة 1997.

وفيما يتعلق بمجالس البلديات (الجماعات الحضرية والقروية)، فإن عدد أعضاء مجالسها تختلف باختلاف عدد السكان، حيث يتراوح هذا العدد بين 11 عضوا في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها 7500 نسمة و41 عضوا في الجماعات التي يزيد عدد سكانها 300.000 نسمة، والجدير بالملاحظة أن تحديد عدد الأعضاء في المجالس البلدية كان نتيجة التطورات التي عرفتتها الجماعات الحضرية والقروية، بدءا من بروز ظهير رقم 1.76.583 الصادر في 30 سبتمبر 1973 والذي يعد بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي وصولا إلى العمل بمدونة 02 أفريل 1977 المنضمة للانتخابات والتي حملت رقم 9.97 ثم الميثاق الجماعي رقم 78.00 الصادر في 03 أكتوبر 2002 والذي تتم بمدونة انتخابات جديدة في 02 مارس 2003 تحت رقم 64.02 وهي التي توضح عدد المجالس القروية والحضرية⁽¹⁾ (كما هو موضح في الجدول رقم 08).

الجدول رقم (09): عدد أعضاء المجالس الحضرية والقروية:

عدد السكان	عدد الأعضاء
750 نسمة فأقل	11
7501-12500	13
12501-15000	15
15001-25000	23
25001-50.000	25
50001-100.000	31
100001-150.000	35
150001-300.000	39
أكثر من 300.000 نسمة	41

المصدر: المادة 175 من القانون الجهوي رقم 47096 لسنة 1997.

وبعد تشكيل المجلس الجماعي يتم تكوين ما يسمى بالمكتب، وذلك حسب المادة 06 من الفصل الثاني للميثاق الجماعي رقم 7800 لسنة 2002، بحيث ينتخب المجلس الجماعي من بين

(1) - أنظر: دار الإنماء الثقافي، المرجع السابق، ص 18.

- القانون رقم 02، 64 الصادر في 2 مارس 2003، المتعلق بمدونة الانتخابات.

أعضائه رئيساً وعدة نواب، يؤلفون المكتب الذي ينتخب لمدة انتداب المجلس، وتجري الانتخابات خلال 15 يوماً الموالية لانتخاب المجلس الجماعي⁽¹⁾.

ويحضر الجلسة السلطة الإدارية المختصة أثناء انتخاب الرئيس والنواب للمجلس عن طريق الاقتراع الأحادي والاسمي وبالتصويت السري، ولا يتم الانتخاب في الدور الأول إلا عند الاقتراع بالأغلبية المطلقة، وإذا كان من الضروري إجراء اقتراع ثاني فإن الانتخاب يكون بالأغلبية النسبية، وفي حال تعادل الأصوات في الدور الثاني، يعلن عن انتخاب المرشح الأكبر سناً، وفي حال تعادل السن يعين المرشح للرئيس عن طريق القرعة⁽²⁾.

وبالنظر إلى التطورات التي عرفها التنظيم البلدي من خلال زيادة عدد الأعضاء في المجالس إلا أن نواب رئيس المجلس الجماعي بقيت دون تغيير، حسب المادة 07 من الميثاق الجماعي رقم 78.00⁽³⁾ (الجدول رقم 10 يبين عدد النواب مقارنة بعدد الأعضاء).

الجدول رقم (10): عدد النواب مقارنة بعدد الأعضاء:

النواب	عدد الأعضاء
03	13
04	21
05	23
06	25
07	31
08	35
09	39
10	41 فما فوق

المصدر: المادة (06) من القانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر في 3 أكتوبر 2002.

ينتخب أعضاء المجالس المحلية لمدة ست سنوات (ووفق القانون رقم 47096)، باستثناء مدة أعضاء مجلس النواب المستشارين في المجالس الجهوية، إذ تنتهي بانتهاء مدة انتخابهم بالبرلمان⁽⁴⁾.

يضع رئيس المجلس جدول الأعمال، بتعاون مع المكتب، ويبلغه إلى السلطة المحلية المختصة، وهذه الأخيرة (أو ممثلوها) تحضر الجلسة، دون أن يكون لها حق التصويت، ويجتمع

(1) - دار الإغناء الثقافي، المرجع السابق، ص 19.

(2) - نفس المرجع.

(3) - نفس المرجع، ص 34.

(4) - أنظر المادتان (43) و(44) من القانون رقم 96، 47 لسنة 1997.

المجلس بدعوة من رئيسته أربع مرات في السنة في دورات عادية، خلال شهر فيفري، أبريل، أوت وأكتوبر، ولا يمكن أن تتجاوز مدة كل دورة 15 يوما متتالية من أيام الأعمال، إلا إذا تم تمديدها بقرار من طرف العامل بناء على طلب من الرئيس، ويحق لرئيس المجلس أو بطلب من السلطة المحلية المختصة أو من ثلث الأعضاء لعقد دورة غير عادية، كلما دعت الظروف لذلك⁽¹⁾.

ويشترط حضور أكثر من نصف الأعضاء حتى يتم انعقاد المجلس، وفي حالة عدم توافر هذا النصاب، يؤجل الاجتماع لموعد آخر في مدة ثلاثة أيام على الأقل، وفي الحالة الثانية، يشترط ألا يقل عدد الحاضرين عن ثلث الأعضاء، وإذا لم يكتمل النصاب يؤجل الاجتماع لموعد آخر خلال ثلاثة أيام على الأقل، وفي هذه الحالة الأخيرة، يكون الاجتماع صحيحا، بغض النظر عن العدد، وتتخذ قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وقد يعقد الاجتماع سريا بطلب من الرئيس، أو السلطة المحلية المختصة (أو لممثليها)، أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس⁽²⁾.

وإذا تغيب أحد الأعضاء عن ثلاثة اجتماعات متتالية، دون سبب يقبله المجلس أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به، تقدم استقالته أو إقالته من طرف رئيس المجلس أو السلطة المحلية، مشفوعة برأي مبرر للمجلس المذكور أو السلطة المحلية إلى العامل الذي يرفعه إلى وزير الداخلية، ويمكن للعضو أن يقدم استقالته إذا أراد للعامل الذي يرفعه إلى وزير الداخلية، وتعتبر نهائية بمجرد تسليمها للعامل⁽³⁾.

ويحق للمجلس الجماعي أن يشكل أجهزة مساعدة (كاتباً لتحرير المحاضر، مقررا للميزانية،... الخ)، حسب المادة 11 من الميثاق الجماعي 78.00، وكما يشكل المجلس ثلاث لجان دائمة، حسب المادة 04 من الميثاق الجماعي 78.00، وهذه اللجان هي: اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية والمالية، اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة، **وينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه رئيس لكل لجنة** بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية، مثلها يحق لرئيس المجلس الاجتماعى أن يترأس اللجنة⁽⁴⁾.

2- الرؤساء التنفيذيون:

(1) - دار الإنماء الثقافي، المرجع السابق، ص 29.

(2) - نفس المرجع، ص 55.

(3) - دار الإنماء الثقافي، المرجع السابق، ص 56.

(4) - أنظر: المواد من (07) إلى (11) من القانون رقم 78، 00، المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر في 3 أكتوبر 2002.

يتم تعيين رؤساء الجهات أو المناطق، وعمال العمالات أو الأقاليم عن طريق الحكومة المركزية، ويعين العامل في الإقليم أو العمالة بمرسوم من الملك، ويعتبر ممثل للملك ومندوب الحكومة في الإقليم أو العمالة⁽¹⁾.

وبالنسبة لرئيس البلدية ومساعدوه، فيتم اختيارهم من بين أعضاء مجلس البلدية بالانتخاب لمدة 6 سنوات، ويمكن عزلهم بموافقة ثلث الأعضاء بعد مرور سنتين من مدة المجلس، كما توجه استقالة الرئيس أو مساعديه إلى العامل، وتعتبر نهائية، ابتداء من إعلان العامل عن قبولها، أو بعد مرور شهر واحد على توجيه الاستقالة من جديد في رسالة مكتوبة إلى العامل. يمكن إقالة الرئيس من مهامه قبل سنتين بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، وينتج عن هذه الإقالة إقالة مساعديه آليا، ولذلك نجد من المقترحات المطروحة لإصلاح هذا النظام هو فصل انتخاب الرئيس عن بقية أعضاء المكتب التنفيذي⁽²⁾.

المطلب الرابع: اختصاصات المجالس المحلية والرؤساء التنفيذيون.

هناك اختصاصات للمجالس المحلية وأخرى للرؤساء التنفيذيون، ويمكن توضيحها على النحو التالي:

1 - المجالس المحلية:

لقد أعطى نظام اللامركزية في المغرب المجالس المحلية اختصاصات عامة، تتمثل في التدابير اللازمة اتخاذها لضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للجماعات المحلية، مع تفصيل بعض هذه الاختصاصات في حالات خاصة، وبهذا يكون نظام اللامركزية الإدارية في المملكة المغربية لا يختلف عن القاعدة المتبعة في النظام اللامركزية في فرنسا، وبصفة عامة فيما يلي توضيح هذه الاختصاصات على المستويات المحلية الثلاث: المجلس الجهوي، مجلس العمالة أو الإقليم والمجلس البلدي⁽³⁾.

أ - المجلس الجهوي:

بالنظر إلى أن المجلس الجهوي يبيت من خلال مداولاته في قضايا الجهة، فإنه يقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتتنوع اختصاصات المجلس الجهوي بين اختصاصات خاصة وأخرى تنقلها إليها الدولة، ويمكن للمجلس علاوة على

(1) - محمد بالمحجوب، "التحدي الجهوي بالمغرب"، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16 (1998)، ص 109.

(2) - دار الإنماء الثقافي، المرجع السابق، ص 45.

(3) - الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، المرجع السابق، ص 97.

ذلك تقديم اقتراحات وإبداء الرأي حول الأعمال ذات المصلحة العامة التي تهم الجهة، وفقا للقوانين المعمول بها ضمن الاختصاصات الاستشارية⁽¹⁾.

يمارس المجلس الجهوي بوجه خاص المهام الآتية، دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها وكذلك الحساب الإداري، إعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية البيئة، ولترشيد الاستثمارات، ولترشيد استخدام الموارد المائية، وللحفاظ على الطابع المعماري الخاص بالجهة، وإقامة وصيانة المستشفيات والمؤسسات الجامعية، وتوزيع المنح الدراسية، واعتماد التدابير المتعلقة بالتكوين المهني وإنعاش كل من الشغل والرياضة في الجهة، وتهيئة التراب وفقا للتوجهات المعتمدة على المستوى الوطني، واقتراح إنشاء المرافق العامة ... الخ⁽²⁾.

وغير أن بعض القرارات لا تصبح نافذة إلا بعد تصديق وزير الداخلية عليها، مثل القرارات المتعلقة بموازنة الجهة، والقروض المزمع إبرامها، وفتح الحسابات الخاصة، وفتح الاعتمادات المالية الجديدة، وقبول الهبات والوصايا أو رفضها، حيث يتولى وزير الداخلية التصديق على هذه القرارات خلال 30 يوما التالية بتاريخ تسلمه لقرار الصادر عن مجلس الجهة، ويتم إبلاغ القبول بالتصديق إلى رئيس المجلس، وإذا تم الاقرار بالرفض يشترط أن يكون مصحوبا بالأسباب، ويعتبر عدم صدور أي قرار خلال فترة 30 يوما بمثابة تصديق على القرار⁽³⁾.

ب - مجلس العمالة أو الإقليم:

يختص مجلس العمالة أو الإقليم بالشؤون المحلية، إذ يفصل من خلال مداولاته في قضايا العمالة أو الإقليم، وعلى هذا الأساس يتخذ التدابير اللازمة لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العمالة أو الإقليم، وهو على غرار مجلس الجهة يمارس اختصاصات ذاتية وأخرى تنقلها إليه الدولة.

بالإضافة إلى اختصاصات استشارية، وبصفة عامة من أهم اختصاصات المجلس ما يلي:
يدرس مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم، ويصوت عليه طبقا لأهداف

(1) - وهو ما جاء في المادة 6 الباب الثاني من قانون الجهة رقم 96-47، بحيث بينت أن المجلس الجهوي يداول في قضايا الجهة ولهذا الغاية يقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع مراعاة الاختصاصات المسندة الى الجماعات المحلية الأخرى..

(2) - المادة 06 و07 من القانون رقم 96، 47 لسنة 1997.

(3) - دار الإفتاء النقائي، المرجع السابق، ص 44.

وتوجهات المخطط الوطني ويدرس الميزانية والحساب الإداري، ويصوت عليها طبقاً للشكليات والشروط المنصوص عليه في التشريع الجاري المعمول به⁽¹⁾.

يقوم العامل (المحافظ) بإعداد مشروع الموازنة الخاصة بالإقليم أو العمالة وعرضه على لجنة الميزانية بالمجلس، وبعد 15 يوماً يعرض على المجلس للمناقشة والتصويت عليه، وفي حالة موافقة المجلس على مشروع الموازنة، يرفع لوزير الداخلية للتصديق عليه، بعد تأشيرة أو موافقة وزير المالية عليه، ويمكن للعامل أن يستدعي مجلس العمالة أو الإقليم، لغرض تقديم معلومات شفوية أو كتابية للمجلس أو إحدى لجانه المختصة حول قضايا تهم العمالة أو الإقليم⁽²⁾.

ويدرس المجلس ثم يصادق على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي أو الشراكة الرامية إلى إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى التدابير الأخرى اللازمة لحماية البيئة، ولإنعاش الرياضة والثقافة والعمل الاجتماعي، وللحفاظ على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي والفني والإشراك في إنجاز برامج الإسكان أو إعادة هيكلة النسيج الحضري والسكن غير اللائق، ولإنجاز وصيانة الطرق التابعة للعمالة والإقليم، وترشيد الاستثمار ... الخ، هذا بالنسبة للاختصاصات الذاتية⁽³⁾.

وأما بالنسبة للاختصاصات التي تنقلها إليه الدولة، فإنه يقرر خاصة في المجالات التالية: التعليم الثانوي والتقني، إحداث وصيانة المستشفيات والتكوين المهني، رسكلة موظفي الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين والبت في البنيات التحتية والتجهيزات وبرامج التنمية والاستثمار⁽⁴⁾.

بينما الاختصاصات الإستشارية، فإن المجلس يقدم المشورة للوزراء في المسائل التي تهم العمالة أو الإقليم أو التي تهم مصالح مشتركة بين عدة جماعات لاسيما في المجالين الإداري والاقتصادي، مثلما يطلب المشورة من الوزراء المختصين ضمن ما يدخل في اختصاصاته تحت إشراف العامل أو وزير الداخلية⁽⁵⁾.

ج - مجلس البلدية:

(1) - نفس المرجع، ص 323.

(2) - نفس المرجع، ص 330.

(3) - المصطفى بلقزبوز، المرجع السابق، ص 42.

(4) - نفس المرجع.

(5) - أنظر: المواد (36)، (37)، (38) من قانون رقم 00، 79 المتعلق بالأقاليم والعمالات، الصادر في 2004/08/03 (الجريدة الرسمية، عدد 5058، الصادرة في 2004/11/21).

من **صلاحيات المجلس البلدي** أن يدرس جميع القضايا التي تساعد على تطور الجماعة المحلية ولهذا الغرض يمكن أن يقوم بعدة وظائف في مجالات التنمية الاقتصادية والمالية والإدارية، ولقد قسمها المشرع المغربي بين **اختصاصات ذاتية واختصاصات قابلة للنقل** (المادة 43 من الميثاق الجماعي رقم 78.00) وأخرى استشارية (المادة 44 من نفس الميثاق)، وهي لا تختلف في الشكل عما تم توضيحه في اختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم⁽¹⁾.

فبالنسبة للمجالات الاقتصادية والإنمائية من بين ما يختص به المجلس هو وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة طبقا لتوجهات المخطط الوطني⁽²⁾، ويقوم بجميع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل، حيث يتخذ كل التدابير اللازمة لرفع من القدرات الاقتصادية، الاستثمارات، وذلك من خلال إنجاز البيانات التحتية والتجهيزات وتهيئة المناطق للأنشطة الاقتصادية ولتحسين ظروف المقاولات ذات الطابع والفائدة الجماعية، ولإبرام كل اتفاقية أو شراكة من أجل إنعاش التنمية، إذ يحدث شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون أو شراكة مع الإدارات أو المؤسسات العامة والخاصة والفواعل الاجتماعية في المجالات الداخلة في اختصاصاتهم، بالإضافة إلى أنه يحدد الشروط الضرورية للمحافظة على العقارات والملك العمومي الجماعي والغابات واستثمارها في حدود الاختصاصات المخولة له⁽³⁾.

وفي المجالات المالية، يقر المجلس مشروع موازنة البلدية ويدرس حساب السنة المالية الماضية ويصادق عليه، ويقرر المساهمة المالية للبلدية في مقاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة المشتركة بين البلديات ويحدد أنواع الضرائب والرسوم العائدة للبلديات، ويتولى قبول أو رفض الهبات أو الوصايا⁽⁴⁾.

وفيما يتعلق بمجالات الإدارة وتأدية الخدمات الاجتماعية والإدارية، فإن للمجلس أن يضع الأنظمة العامة الخاصة بالمواصلات والبناء والمحافظة على الصحة ويتولى تسمية الساحات والطرق العامة، وإنشاء أو إلغاء المصارف والأسواق، وتنفيذ التدابير الرامية إلى استعاد الأمن أو

(1) - محمد العجمي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟"، (الملتقى الدول الخاص حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 4/03، ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق على جمعية هانس فيدل)، ص 2.

(2) - يهدف وضع مخطط، فإن المجلس المطلوب منه تحديد برنامج التنمية في حدود الوسائل الخاصة بالبلدية، واقتراح الأعمال الواجب القيام بها وبالتعاون مع الشركاء للنهوض بالتنمية البلدية.

(3) - أنظر: المواد من (36) إلى (41) من القانون رقم 78،00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

(4) - أنظر: المادتان (41) و(42) من نفس الميثاق الجماعي.

ضمان سلامة المرور والصحة وفقا لشروط تحدد بمرسوم، وتشرف البلديات على أشغال الطرق وجمع القمامات ووسائل النقل في المدن، وتأمين المياه وصيانة المجاري وإنارة الطرق⁽¹⁾.

وكما أن للمجلس أن يبدي رأيه في الأمور التي تعرض عليه من قبل الإدارة وفي جميع القضايا المحلية والمشروعات التي تقوم بها الجماعات المحلية الأخرى والمؤسسات العامة التي تقع في نطاق البلدية⁽²⁾.

2- الرؤساء التنفيذيون:

هناك رئيسا تنفيذيا يتم تعيينه لكل من الجهة عمالة أو إقليم، على عكس رؤساء المجالس المنتخبين من بين أعضائهم، وأما رئيس مجلس البلدية فهو الذي يتولى تنفيذ قرارات المجلس.

وتتجلى اختصاصات عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، في تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي ويتخذ التدابير اللازمة لهذه الغاية بعد أخذ رأي رئيس المجلس الجهوي، وكما يقوم باطلاع رئيس المجلس الجهوي بانتظام على تنفيذ قرارات هذا الأخير.

وانطلاقا من قرارات المجلس الجهوي يقوم بإنجاز أعمال الكراء والبيع وإبرام صفقات العمل، وبتنفيذ الميزانية وإعداد الحساب الإداري، وبتخاذ قرارات لأجل فرض الرسوم والأتاوي، بالإضافة إلى أن عامل الجهة يمثل الجهة لدى المحاكم⁽³⁾.

وتجدر الإشارة أنه في المغرب رئيس المجلس الجهوي هو الآخر له مجموعة من الاختصاصات، تتمثل فيما يلي: له الحق في أن يؤازره في حدود مهامه مكلفون بمهمة ومكلفون بالدراسات، ومن أجل هذا الغرض يقوم بتعيين المكلفين بمهمة بعد تحديد عددهم مع العامل والكاتب العام للجهة، بحيث يقوم هذا الأخير تحت سلطة رئيس المجلس الجهوي بتنشيط وتنسيق أعمال المكلفين بمهمة⁽⁴⁾.

ويعد الوالي (عامل العمالة أو الإقليم) رئيسا على العمالة أو الإقليم، ومن ثم له دور نشط، لأنه هو الذي يراعي السير الحسن لمصالحه في حدود اختصاصاته، ومن أجل هذا الغرض، فهو الذي يحضر اجتماعات المجلس ولجانه، وعليه أن يقدم في أول دورة عادية للمجلس تقريرا عاما

(1) - الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، المرجع السابق، ص 49.

(2) - نفس المرجع.

(3) - أنظر: دار الإنماء الثقافي، المرجع السابق، ص 330.

-المادة 25 من القانون 96، 47 لسنة 1997، المتعلق بالجهات.

(4) - أنظر: المواد من (51) إلى (55) من نفس القانون.

وتفصيليا يقيم فيه وضعية العمالة أو الإقليم التي يرأسها، ويعتبر هو المسؤول عن تطبيق القوانين والقرارات والسياسات المركزية وتنسيق مصالح الوزارات في الأقاليم، وهناك وسائل هيكلية كاللجنة التقنية واللجان المتخصصة يقرها الوالي لدعمه في إعداد جزء من مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالعمالة أو الإقليم، وكما يراقب تحت سلطة الوزارات المختصين النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمزاولين عملهم في العمالة أو الإقليم، وأبعد من ذلك فإنه المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس فهو الذي ينفذ الميزانية ويضع الحساب الإداري، يدير أملاك العمالة أو الإقليم، يبرم صفقات الأعمال واتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة، وغيرها من قرارات المجلس المسؤول عن تنفيذها⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة، أن رئيس المجلس المنتخب هو الآخر له اختصاصات، وتبرز خاصة من خلال العلاقة الترابطية مع رئيس العمالة أو الإقليم، فهو الذي يرأس المجلس في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، والقضائية، ويعين رئيس الديوان والمكلفون بمهمة ولكن يؤشر عليهم الوالي أو العامل، وله الحق أن يفوض بقرار بعض مهامه إلى أحد الأعضاء ويبيدي برأيه تجاه الوالي عند تنفيذ مقررات المجلس، بالإضافة أنه يستطيع أن يوجه للوالي طلبا من أجل مطابقة التدابير التي يتخذها مع مقررات المجلس، فإذا رأى فيها هذا الأخير أنها مخالفة، لكن بعدها يخصص رئيس المجلس خلال دورة عادية جلسة لأجوبة الوالي عند مساءلته من طرف الأعضاء حول المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس⁽²⁾.

فبانسبة للبلدية، فيتمثل الجهاز التنفيذي في الرئيس ونوابه الذين يتم اختيارهم من قبل نظائرهم في المجلس عبر الاقتراع السري، ويعتبر الرئيس مسؤولا عن تنفيذ قرارات مجلسه وأخذ التدابير اللازمة لذلك، لأنه يعد الرئيس الفعلي للمصالح البلدية ولموظفيها وأعوانها في جميع مظاهر الحياة داخل البلاد وخارجها، فالرئيس له اختصاص الضبط الإداري والشرطة الإدارية والتي تشمل القرارات التنظيمية التي تهدف إلى تنظيم قطاع من القطاعات التي تدخل في دائرة اختصاصه، بالإضافة إلى أنها تشمل القرارات الفردية التي تهدف إلى المنع أو الإذن أو الأمر، لاسيما في مجالات استقرار الأمن والسلامة المرورية، والمحافظة على الصحة العامة والبناء والتعمير والبيئة وتنظيم السير داخل الطرقات وتنظيم الأسواق⁽³⁾.

إن الشيء الملاحظ، أنه منذ بداية تراجع دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وترك المجالات لفواعل أخرى، لاسيما القطاع الخاص قد تزامن معه أهمية دور المجالس البلدية

(1) - أنظر: المواد من (45) إلى (47) من نفس القانون.

(2) - أنظر: المواد من (39) إلى (42) من نفس القانون 47096 المتعلق بالجهات.

(3) - أنظر: المواد من (45) إلى (47) من الميثاق الجماعي رقم 00، 78.

لإشراك هذا الأخير في التنمية المحلية، إذا أصبحت هذه المجالس بإمكانها الاستعانة بخبرات وإمكانيات المتوفرة لدى هذه الشركات، وتوكيل بعض الشركات الأجنبية لتقديم خدمات معينة كإنارة الشوارع وتوفير المياه⁽¹⁾.

المطلب الخامس: التمويل المحلي.

إن الموارد المحلية للجماعات المحلية في المملكة المغربية تشمل الضرائب والرسوم التي يحق للجماعات المحلية تحصيلها كضريبة العقارات المبنية وغير المبنية، كذلك المساعدات والهبات والوصايا، وإيرادات الأملاك، والمساهمات المختلفة عن الخدمات مثل رسوم الملاهي والمياه، والإعلانات، بالإضافة إلى القروض المسموح بها قانونا الحصول عليها، هذا من جانب، ومن جانب آخر، تتفق الجماعات المحلية موارد في الاستثمارات كمصاريف الأشغال الجديدة والطرق ونفقات أجور العمال والموظفين لديها ومصاريف الصيانة ومستلزمات العمل، والأعباء المالية الأخرى التي تدخل في نطاق اختصاصاتها، لاسيما المشروعات المشتركة ذات الفائدة المحلية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة، منذ زيادة الأعباء التي تقوم بها الجماعات المحلية تبعا لتنوع النشاطات الموكلة إليها تطلب مراجعة هيكل الإيرادات المحلية، وهو ما تم فعلا في الثمانينيات من القرن الماضي، حيث تم تحويل 30% من الرسم على القيمة المضافة (TVA) للحكومات المحلية في ظل التحويلات بين الحكومات، وساهمت هذه النسبية بزيادة حوالي 3% من الناتج الإجمالي المحلي، لكن في ذات الوقت في عام 1988 مثلت النفقات المحلية نسبة 3،3% من الناتج الإجمالي المحلي، وهذه النسبة تقترب من مستوى النفقات المحلية في بعض الدول الأوروبية، وهذا بفضل تخصيص حصة تقدر بحوالي 60% من الضرائب ضمن الإيرادات المحلية، والتي تأتي عن طريق إما جباية الحكومة المركزية لصالح الجماعات المحلية بنسبة تقدر 29% أو الجباية المباشرة التي تجبها للبلديات وتقدر بنسبة 31%، وهناك نسبة أخرى من الموارد المالية للبلديات تأتي في شكل معونات مالية من الحكومة المركزية تبعا لإيراداتها المتوقعة من ضريبة القيمة المضافة⁽³⁾.

وفي هذا السياق، تجدر الملاحظة أن القرارات التي يتخذها مجلس البلدية فيما يتعلق بفرض الضرائب والرسوم، فإنه لا بد من التصديق عليها من طرف وزير الداخلية، بعد مصادقة أو تأشيرة وزير المالية⁽⁴⁾.

(1) - ابراهيم زيان، "التقسيم الإداري: وظائفه وتطبيقاته بالمغرب"، في المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 23 (1990)، ص 09.

(2) - كريم لحوش، المرجع السابق، ص 164.

(3) - عبد المجيد أسعد، مالية الجماعات المحلية، ط2 (الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 1995)، ص 18.

(4) - حسن بنخي، "الدولة والجماعات المحلية بالمغرب: توزيع الاختصاص وتحويل الموارد" (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، عن القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط/1991-1992)، ص 2.

وإضافة إلى الموارد المحلية هناك إسهامات التحويلات للإعتمادات المالية من الحكومة المركزية إلى البلدية بنسبة قد تصل إلى حوالي 40% من الميزانيات التشغيلية المحلية لصالح البلديات الأكثر فقرا، وهذا النظام التوزيعي الذي يصاحبه زيادة مستمرة للنسبة المالية تبعا للحاجات الملحة للبلديات، قد ساهم بالتأكيد في تصحيح التباينات في الطاقة الضريبية بين المناطق المختلفة⁽¹⁾. ولا يمكن إغفال إسهامات "صندوق الإيداع والتدبير"، حيث يتولى تقديم القروض للجماعات المحلية بفائدة تقدر بـ 6%، لكن دائما بعد موافقة وزير الداخلية والمالية، بالإضافة إلى ذلك قبول الهبات والوصايا، وللبلديات الحق في الحصول على قروض قصيرة الأجل تبعا لما تحصله من رسوم وضرائب محلية⁽²⁾.

المطلب السادس: علاقة الوحدات المحلية.

يمكن توضيح هذه العلاقة على النحو التالي:

1 - العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية:

يمكن إبراز هذه العلاقة من خلال ما يلي:

- 1- يحق للحكومة المركزية في المملكة المغربية إلى جانب إحداث الوحدات المحلية بل المجالس المحلية بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء أو بقرار من وزير الداخلية عند الضرورة، وكما يمكن لوزير الداخلية تعيين لجنة للقيام بمهمة المجلس البلدي ريثما يتم تشكيل المجلس البلدي، ناهيك أن من حق وزير الداخلية إحالة أو قبول استقالة أعضاء المجلس البلدي⁽³⁾.
- 2- ويحق للحكومة المركزية الحل محل المجلس البلدي عند امتناع رئيسه أو إهماله بعمل من الأعمال المطلوبة منه بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها⁽⁴⁾.
- 3- ويحق لوزير الداخلية أن يلغى قرارات المجالس المحلية، بصفة مباشرة أو عند طلب أصحاب المصلحة، المخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها، ناهيك أنه يلغى القرارات التي شارك فيها عضو المجلس وله مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في تلك القرارات⁽⁵⁾.
- 4- هناك قرارات المجلس المحلي خاضعة لتصديق الحكومة المركزية، الممثلة في وزير الداخلية، مع إمكانية تفويض سلطته للعامل من أجل التصديق على بعضها بجانب وصايته على

(1) - نفس المرجع.

(2) - علي سد جاري، "اللامركزية والسلطة المحلية"، في المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 23 (1990)، ص 40.

(3) - أنظر: المادتان (51) و(52) من قانون التنظيم البلدي الصادر في عام 1976.

(4) - المادة 70 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، المعدل والمتمم بالقانون 17.08، المؤرخ في 18 فيفري 2009.

(5) - المادة 74 من نفس القانون.

المجالس القروية، وتتعلق بالأمور التالية: الميزانية الجماعية، القروض، فتح حسابات خارج الميزانية، فتح اعتمادات إضافية، التحويل من بند إلى بند، تحديد الضرائب والرسوم المحلية، قبول الهبات والوصايا، اتفاقيات التعاون والشراكة، والأنظمة العامة المتعلقة ببعض الشؤون المحلية (كالبناء والصحة والمعاملات الخاصة بالأموال العامة وعقود الإيجار طويلة الأجل (مدتها 10 أعوام) والأسواق، وتسمية الشوارع)، وبالنسبة للمجلس البلدي بالذات، فإن باقي القرارات التي يتخذها المجلس حول مختلف القضايا المحلية، فتبلغ للعامل⁽¹⁾.

وقد حدد القانون فترات زمنية لسلطة التصديق، وتعتبر هذه القرارات نافذة إذا لم يصادق عليها خلال هذه الفترة، وهذه المدة قد قلصت من 3 أشهر إلى 45 يوما لوزير الداخلية ومن 45 يوما إلى 30 يوما للعامل، وقد تقل هذه المدة بالنسبة للعامل إلى 20 يوما، إذا كانت هناك قرارات عادية خاضعة لتصديق العامل، وتجدر الملاحظة في هذا الإطار أنه عندما يتولى وزير الداخلية المصادقة فيجب أن يكون معللا ويوجه إلى رئيس المجلس، ويجوز للمجلس في حالة رفض مقرره أن يرفع الأمر إلى المحكمة الإدارية في أجل 8 أيام من تاريخ تبليغ الرفض من قبل وزير الداخلية⁽²⁾.

وغير أن هذا الحق إذا مكرس، فإن رفع أمر للمحكمة الإدارية يكون باطلا بمجرد طلب وزير الداخلية، ومن ثم تجهض المقررات التي صادقت عليها المجالس المحلية إذا رغب الوزير في ذلك، ويمكن أن يطلب وزير الداخلية من المجلس إجراء دراسة جديدة حول مسألة تداول فيها، ظهر أنه من غير الممكن المصادقة عليها، ولكن إذا تمسك المجلس بمقرره بعد طلب الدراسة الجديدة يمكن للوزير الأول باقتراح من وزير الداخلية أن يبيث في هذه المسألة بمرسوم معلل في مدة لا تتعدى 3 أشهر، باستثناء المقررات المتعلقة بعروض الحسابات الإدارية للمجلس الجماعي، والتي تنظمها المادة (71) من الميثاق الجماعي والمادة (63) المتعلقة بالمجالس الولائية، فيحيلها وزير الداخلية أو الوالي إلى المجلس الجهوي ليبيث فيها في فترة لا تتعدى شهرين من الإحالة، ويعلن عن البطلان مدعما بأسباب يصدره وزير الداخلية، ومن هنا تظهر القوانين المغربية المنظمة للجماعات المحلية على أنها تتمتع بجانب كبير من الديمقراطية ولكنها تصطدم بحجرة اسمها سلطة الوصاية⁽³⁾.

2- العلاقات بين الوحدات المحلية بعضها إلى البعض:

(1) - عبد المجيد أسعد، المرجع السابق، ص.32.

(2) - دار الإفتاء النقافي، المرجع السابق، ص 60.

(3) - أنظر: المواد من (68) إلى (71) من قانون 00، 78 المتعلق بالبلدية.

- دار الإفتاء النقافي، المرجع السابق، ص 62.

في هذا الإطار، يمكن أن نشير بأن للبلديات الحق أن تشكل فيما بينها نقابات (اتحادات)، تهدف إلى تحقيق عمل مشترك أو فائدة مشتركة بين البلديات أو لتدبير أموال خاصة بكل بلدية منها، لتمويل أعمال صيانة الشوارع والأبنية العامة، وأداء بعض نفقات التشغيل المشتركة، لكن يبقى أحداث هذه الاتحادات يرتبط بموافقة وزير الداخلية على إنشائها بعد إطلاعه على قرارات مجالس البلديات في هذا الشأن، والجدير بالملاحظة أن هذه النقابات أو الاتحادات تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتدار عن طريق لجنة ينتخب أعضاؤها من طرف المجالس البلدية المعنية بالأمر، ويمثل كل جماعة داخل اللجنة مندوب يختار من بين أعضاء المجلس الجماعي⁽¹⁾.

المبحث الرابع: تحليل مقارن لنظم اللامركزية الإدارية المغربية وتصوراتها المستقبلية.

بعد وصف اللامركزية الإدارية في بيئات الجزائر، تونس والمغرب، فإننا نصل في هذا المبحث إلى تقديم تحليل مقارن لهذه البيئات، وذلك بالاعتماد على ثلاث متغيرات رئيسية، ومن خلال هذه المتغيرات سيتم بناء تصور مستقبلي للامركزية في الدول المغربية (الجزائر، تونس والمغرب).

المطلب الأول: تحليل مقارن لنظم اللامركزية الإدارية في الدول المغربية.

إن مقارنة النظم اللامركزية الإدارية في الدول المغربية يتم من خلال ثلاث متغيرات رئيسية، لتحديد أهم نتائجها.

1. متغيرات رئيسية للمقارنة:

1- المتغير القانوني: مفهوم اللامركزية الإدارية في النصوص القانونية.

في هذا المتغير سيتم التركيز على الفترة الزمنية التي تمت فيها دراسة اللامركزية الإدارية في الدول المغربية وبالذات في فترة التسعينيات من القرن الماضي إلى اليوم، وإلى استكشاف ما مدى تبني مفهوم اللامركزية الإدارية في قوانين الإدارة المحلية.

أ - الجزائر:

يتم التركيز على قانون البلدية 08/90 وقانون الولاية 09/90 لسنة 1990 ، وذلك من خلال تبيان مدى تجسيدهما لمفهوم اللامركزية الإدارية.

بالنسبة لقانون البلدية رقم 08/90 فسيتم تحليل بعض المواد التي جاء بها القانون.

(1) - أنظر: المواد من (54) إلى (56) من قانون التنظيم البلدي الصادر في 1976.

وقد جاء على سبيل الحصر في المادة 01 والمادة 84 والمادة 85 على الترتيب:

*بالنسبة للمادة 01 تنص على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون"⁽¹⁾.

*بالنسبة للمادة 84 والتي تنص على أنه: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"⁽²⁾.

*بالنسبة للمادة 85 تنص: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداواته الشؤون الناجمة من الصلاحيات المستندة للبلدية"⁽³⁾.

إنه ما يلاحظ أن في المادة الأولى لم يكن هناك إفصاح للمشرع عن اللامركزية الإدارية صراحة، بل نلمسها من خلال العناصر المكونة لها، مثل الجماعة الإقليمية، الشخصية المعنوية، الاستقلال المالي، المجلس المنتخب، وهو ما نلمسه أيضا في المادة 84 من خلال الإشارة إلى عناصرها كالمشاركة، أما المادة 85 أشارت فقط لعمل المجلس عن طريق المداولة.

وأما بالنسبة لقانون الولاية 09/90 فلا نجد أثر للامركزية الإدارية بالنسبة لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي باعتباره يمثل قاعدة اللامركزية، غير أن هناك إشارة على بعض عناصرها في:

- المادة 01 والتي تنص: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁽⁴⁾.

وكذا المادة 03 والتي تنص: "للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي"⁽⁵⁾.

ومن خلال المادتين يلاحظ الإشارة إلى عنصر الانتخاب والاستقلالية والشخصية المعنوية (العناصر المكونة للامركزية الإداري).

النتيجة: بعد هذا التحليل لقانون البلدية والولاية لسنة 1990، نلاحظ أن هناك إشارة أو تبنى لمفهوم اللامركزية الإدارية، لكن لم يتم توضيحها وتبيان معالمها وحصرها فقط من خلال عناصرها.

(1)- المادة 01 من قانون البلدية 08/90 لسنة 1990.

(2)- المادة 84 من نفس القانون.

(3)- المادة 85 من نفس القانون 08/90.

(4)- المادة 01 من قانون الولاية 09/90 لسنة 1990.

(5)- المادة 03 من نفس القانون.

ب - تونس:

ينص القانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالولاية، إبراز الولاية بأنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو خالص في فصله الأول على أن: "الولاية دائرة ترابية للدولة وهي علاوة على ذلك جماعة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدير شؤونها مجلس جهوي وتخضع لإشراف وزير الداخلية"⁽¹⁾.

ما يلاحظ في هذا النص أنه لم يكن هناك إفصاح واضح ودقيق للمشرع التونسي عن اللامركزية الإدارية صراحة وإنما يصرح عليها من خلال العناصر المكونة لها مثل الاستقلال المالي، الشخصية المعنوية، مجلس جهوي (مجلس منتخب).

كما جاء في الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993 بأن: "البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁽²⁾.

من خلال ما جاء في الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات 1969 المعدل سنة 1993 الإشارة إلى اللامركزية الإدارية من خلال العناصر المكونة لها كالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

النتيجة: من خلال هذه القراءة نلاحظ أن المشرع التونسي تبنى مفهوم اللامركزية الإدارية من خلال الإشارة إلى العناصر المكونة لها دون توضيحها وإعطاء مفهوم دقيق لها.

ج - المغرب:

سيتم التركيز على قانون الميثاق الجماعي 78.00 وقانون العمالات والأقاليم رقم 79.00 وقانون الجهات رقم 47/96.

*المادة الأولى من قانون تنظيم الجهات رقم 47/96 الصادر في 02 أفريل 1997 "تعتبر الجهات جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي واختصاصات تقريرية واستشارية، تساهم إلى جانب الدولة والجماعات المحلية الأخرى في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية"⁽³⁾.

كما جاء في الباب الأول، فصل فريد أحكام عامة في:

(1) - الفصل الأول من القانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالولاية.

(2) - الفصل الأول من القانون الأساسي للبلديات رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(3) - المادة 01 من قانون تنظيم الجهات رقم 47/96 الصادر في 02 أفريل 1997.

*المادة الأولى والتي تنص على أن: "الجماعات هي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" (الميثاق الجماعي) (1).

كما جاء في الباب الأول، فصل فريد، مقتضيات عامة في:

*المادة الأولى والتي تنص على أن: "العمالات والأقاليم جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" (2).

النتيجة: إنه يلاحظ في المادة 1 من الميثاق الجماعي 78.00 وقانون العاملات والأقاليم رقم 79.00 وقانون الجهات رقم 47/96 عدم إفصاح المشرع المغربي عن اللامركزية الإدارية صراحة، حيث اكتفى بالإشارة إليها من خلال العناصر المكونة لها الشخصية المعنوية، الاستقلال المالي.

استنتاج: هناك محاولة لتجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية في نصوص قانون الإدارة المحلية في كل من الجزائر وتونس والمغرب إلا أنها جاءت محدودة من خلال حصرها في العناصر المكونة لها (لم يكن هناك إفصاح واضح ودقيق لمفهوم اللامركزية الإدارية).

2- المتغير السياسي: طبيعة النظام السياسي وتأثيره على ظاهرة أو مفهوم اللامركزية الإدارية.

سيتم تحليل المتغير السياسي في الدول المغاربية من ثلاثة مؤشرات أساسية والمتمثلة في:

- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية.
- صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية.
- الانتخاب ركن جوهري لقيام اللامركزية وتشكيل المجالس المحلية البلدية.

أ- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

سيتم التركيز على الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية

ويمكن حصر هذه الرقابة في الفئات الأربعة التالية:

- الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.
- الرقابة على المجالس المحلية.
- الرقابة على أعمال المجالس المحلية.
- الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس الشعبي البلدي.

بالنسبة للجزائر:

(1) - المادة 01 الباب الأول، فصل فريد، من قانون الميثاق الجماعي رقم 78.00.

(2) - المادة 01، الباب الأول، فصل فريد، من قانون العمالات والأقاليم رقم 79.00.

1- الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية:

يخضع أعضاء المجالس المنتخبين في كل من البلدية والولاية إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى الصور التالية: التوقيف⁽¹⁾، الإقالة⁽²⁾، الإقصاء⁽³⁾.

2- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في صورة واحدة وهي إجراء الحل⁽⁴⁾، (ويقصد به إلغاء المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا).

3- الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية:

من مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية بأنها تتخذ إما صورة إمكانية إبطال المداولات بطلانا مطلقا في حالات محددة أو إمكانية إبطالها نسبيا، أو إخضاعها للمصادقة الصريحة من قبل سلطات معينة، أو سريان مضمون المداولات بعد مدة حددها القانون تحت عنوان المصادقة الضمنية⁽⁵⁾.

4- الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس الشعبي البلدي:

طبقا للمادة 46 من قانون البلدية 90-08 يجوز للمجلس الشعبي البلدي ممثلا في شخص رئيسه أن يرفع طعنا قضائيا ضد الوالي في حال إبطاله لمداولة ما أو رفضه المصادقة عليها⁽⁶⁾.
النتيجة: إن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الجزائر جاءت واسعة ومشددة حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، المجالس المحلية نفسها، كما تعدت إلى أعمال هذه المجالس، باستثناء أنه يجوز مقاضاة الوالي أمام القضاء الإداري من قبل المجلس الشعبي البلدي باعتباره هو من يتولى ممارسة الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية.
بالنسبة لتونس:

1- الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية:

يخضع أعضاء المجالس المنتخبين في كل من الجهة والبلدية إلى رقابة إدارية تمارس عليهم باستعمال الصورة التالية الإقالة⁽¹⁾.

(1)- انظر المادة 19 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

(2)- أنظر: المادة 98 من قانون العضوي رقم 04-01 لسنة 2004، المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات.

(3)- أنظر: المادة 32 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

(4)- طبقا لنص المواد 34، 35، 36 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

(5)- وهذا ما ورد تبعا في المواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

(6)- أنظر: المادة 46 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

2- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في صورة "الحل" (حل المجالس المحلية بإنهاء مهامه القانونية)⁽²⁾.

3- الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية:

تتجلى مظاهر الرقابة على أعمال المجالس البلدية في التشريع التونسي في إخضاع مداوات المجالس البلدية إلى المصادقة من قبل جهة إدارية أو سريان مضمون المداولة بعد مدة حددها القانون (المصادقة الضمنية)، وفي إمكانية التصريح ببطلان المداولة بطلانا نسبيا أو مطلقا⁽³⁾.

4- الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس الشعبي البلدي:

طبقا للفقرة 2 من الفصل 27 من القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006 ينبغي إحالة النزاع على وزير الداخلية وبذلك فضل المشرع التونسي الطريق (الأسلوب) الإداري لتسوية النزاع الذي قد يحدث بين المجلس الشعبي البلدي والوالي الجهة⁽⁴⁾.

النتيجة: إن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في تونس جاءت واسعة ومشددة خاصة المتعلقة بالرقابة على مداوات المجالس البلدية الذي يتولى الوالي ممارسة الرقابة الإدارية عليها، وفي حالة حدوث نزاع بين الوالي وبين المجلس الشعبي البلدي يحال هذا النزاع على وزير الداخلية (اتباع الأسلوب الإداري لحل النزاع).

ج - بالنسبة للمغرب:

1- الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية:

يخضع أعضاء المجالس المحلية المنتخبين في كل من الجهة والعمالة إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى الصور التالية: الإقالة⁽⁵⁾، التوقيف⁽⁶⁾.

2- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

(1) - أنظر: المادة 129 من القانون البلدي رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.
(2) - محمد رضا جنيج، المرجع السابق، ص 08.
(3) - راجع: الفصل 23 حول أحكام البطلان المطلق، الفصل 24 حول البطلان النسبي، الفصل 25 حول المصادقة الصريحة وأخيرا الفصل 29 حول المصادقة الضمنية من القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006.
(4) - لتفصيل أكثر بخصوص سلطة الوالي في التشريع التونسي راجع، محمد رضا جنيج، المرجع السابق، ص 07.
(5) - أنظر: المادة 20 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل والمتمم بالقانون 17.08 المؤرخ في 18 فيفري 2009.
(6) - أنظر: المادة 21 من نفس القانون.

تتجسد الرقابة الإدارية على المجالس المحلية من خلال "إجراء الحل" (1) (حل المجالس المحلية) بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وعند الضرورة بقرار من وزير الداخلية.

3- الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

تخضع أعمال المجالس المحلية إلى ثلاثة صور من الرقابة الإدارية هي: التصديق على القرارات (2)، الإلغاء (البطلان) (3)، الحل (4).

-إن الوالي (العامل) هو من يتولى ممارسة الرقابة الإدارية على المجالس المحلية بتفويض من الحكومة المركزية.

4- الطعن في قرار العامل الخاص بمداولة المجلس الجماعي:

فضل المشرع المغربي إحالة النزاع على وزير الداخلية وبالتالي تفضيل الطريق الإداري لتسوية النزاع الذي قد يحدث بين العامل ورئيس مجلس الجماعة (5).

النتيجة: إن الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في المغرب جاءت شديدة وواسعة حيث شملت الرقابة على الأعضاء المنتخبين، المجالس المحلية وتعدت إلى مداولات المجالس المحلية، كما أنه يجوز لرئيس مجلس الجماعة أن يقدم طعن ضد قرار العامل ويحال هذا الطعن إلى وزير الداخلية.

استنتاج: إن الرقابة الإدارية في كل من الجزائر وتونس والمغرب عرفت توسعا كبيرا للسلطة المركزية وممثليها في الأقاليم على حساب الهيئات المحلية وهو ما يتعارض مع مبدأ استقلالية الهيئات المحلية، كما أن الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية هو من يتولى ممارسة الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في كل من الجزائر وتونس والمغرب.

غير أن الاختلاف بين التشريعات الثلاث (الجزائري والتونسي والمغربي) يكمن في أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري يتوجب عليه إن رغب في ممارسة حق الطعن والبت فيه أن يتجه للسلطة القضائية (القضاء الإداري) أما في التشريعين التونسي والمغربي فالأمر

(1) - أنظر: المادتين 26 و27 من نفس القانون.

(2) - أنظر: المادة 70 من نفس القانون.

(3) - أنظر: المادة 74، من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل والمتمم بالقانون 17.08، المؤرخ في 18 فيفري 2009.

(4) - أنظر: المادة 26 من نفس القانون.

(5) - أنظر: المادة 70 من نفس القانون.

يختلف إذ يتوجب على رئيس المجلس الشعبي الجهوي والجماعي أن يقدم طلب الطعن أن يتجه إلى وزير الداخلية (إحالة النزاع على وزير الداخلية).

ب - صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية:

يهدف هذا المؤشر إلى تبيان الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية ويبقى الغرض منها مرهون بوسائل تطبيقها على مستوى الواقع وحريرتها في اتخاذ القرارات اللازمة.

بالنسبة للجزائر:

يمكن تقسيم اختصاصات المجالس المحلية إلى اختصاصات تقليدية وأخرى تتعلق بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

فالأولى تتعلق باختصاصات المصادقة والتعيين واختصاصات ذات طابع رقابي وأخرى مالي.

أما الثانية: فتتعلق بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومجالات التنمية وتدخل هذه الصلاحيات في إطار التنمية الشاملة من خلال إعداد برامج سنوية والسهر على تطبيقها مع الأخذ بعين الاعتبار الوسائل البشرية والمالية الكفيلة بتحقيقها والتي يمكن حصرها: التهيئة والتنمية المحلية، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية والجماعية، التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز، السكن، حفظ الصحة والنظافة، وغيرها من الاختصاصات.

*** على مستوى تنفيذ هذه الاختصاصات:** إن الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للمجالس المحلية ليست ملزمة بالتنفيذ (إعداد قرار بدون مرحلة التنفيذ)، لأنها ترتبط بإمكانياتها الذاتية، وهي محدودة جدا والمساعدات المقدمة من قبل الحكومة المركزية مما يجعلها تقع تحت رقابة الوصاية⁽²⁾.

النتيجة: إن المجالس المحلية في الجزائر لها صلاحيات واسعة ومتنوعة، ولكن مقيدة في نفس الوقت من قبل سلطة الوصاية.

(1) لقد جاءت هذه الصلاحيات متنوعة في عدد من المواد المتعلقة بقانون الولاية 90-09، ومواد أخرى في مراسيم مختلفة، وعدد من المواد في قانون البلدية 90-08، يمكن مراجعة هذه المواد في المطلب الرابع من المبحث الأول، الفصل الثاني.

(2) طبقا للمواد: 111 و184 من قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990.

بالنسبة لتونس:

تتمثل اختصاصات المجالس المحلية في النظر في كل المسائل التي تتعلق بالجهة والبلدية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية، إعداد الميزانية، إعداد المخطط الجهوي للتنمية، إعداد خطة عمرانية للمناطق غير البلدية، إبداء الرأي في جميع المسائل ذات الصبغة المحلية بالإضافة أن للمجالس المحلية إمكانية إقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية المماثلة، وغيرها من الاختصاصات⁽¹⁾.

***مستوى تنفيذ هذه الاختصاصات:** إن المجالس المحلية لها اختصاصات وصلاحيات واسعة من بينها اختصاصات تقريرية كإعداد الميزانية وإعداد المخططات في إطار المخطط الوطني لكن بالمقابل تفتقد لسلطة البت النهائي التي هي في يد سلطة الوصاية (من حيث التصديق على القرارات)⁽²⁾.

نتيجة: إن المجالس المحلية في تونس لها اختصاصات واسعة ومتنوعة، ولكن دون أن تتمتع بحرية التصرف على أعمالها.

بالنسبة للمغرب:

إن اختصاصات المجالس المحلية تتمثل في أنها تقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دراسة ميزانية الجماعة والتصويت عليها، إعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وغيرها من الاختصاصات⁽³⁾.

***على مستوى تنفيذ هذه الاختصاصات⁽⁴⁾:** إن القرارات المتعلقة بالميزانية والقروض المزمع إبرامها، فتح الحسابات الخاصة وفتح الاعتمادات المالية الجديدة وقبول الهبات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها إما بالقبول أو الرفض⁽⁵⁾.

النتيجة: إن المجالس المحلية في المغرب لها اختصاصات واسعة ومتنوعة، إلا أنها تفتقد لمرحلة التنفيذ بسبب حصر هذه المرحلة في قبول أو رفض سلطة الوصاية.

(1) طبقا للفصل الثاني، من القانون الأساسي رقم 11 المتعلق بالمجالس الجهوية لسنة 1989، والفصل 25 من القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006.

(2) صالح بوسطعة، المرجع السابق، ص 29.

(3) لقد جاءت هذه الاختصاصات في القانون رقم 96-47 السابق ذكره والقانون رقم 79.00 السابق ذكره والقانون 78.00 السابق ذكره، ويمكن مراجعة المواد الخاصة بكل قانون في المطلب الرابع من المبحث الثالث الفصل الثاني.

(4) دار الإنماء الثقافي، المرجع السابق، ص 44.

(5) أنظر: المادة 97 من القانون العضوي 04-01، المؤرخ في 7 أبريل 2004، المتعلق بنظام الانتخابات.

استنتاج: هناك نقل للاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية في كل من الجزائر وتونس والمغرب بشكل واسع غير أن ما ينقصها هو مرحلة تنفيذ قراراتها والتي هي من اختصاص سلطة الوصاية.

ج- الانتخاب ركن جوهري لقيام اللامركزية وتشكيل المجالس المحلية:

1. تشكيل المجالس الشعبية البلدية:

سيتم التركيز على النقاط الأساسية التالية: حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية والشروط الواجب توفرها للترشح لعضوية المجالس المحلية وأسلوب تشكيل المجالس.

أ- الجزائر:

- **حجم المجالس الشعبية البلدية:** هناك معيار واحد في تحديد أعضاء المجالس الشعبية البلدية هو معيار الكثافة السكانية حيث نجد أصغر بلدية يكون عدد أعضائها 7 عندما يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، وأكبرها يكون عدد أعضائها 33 عندما يكون عدد سكانها يساوي أو يفرق 20001 نسمة⁽¹⁾.
- **مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية:** حددها المشرع الجزائري بـ 5 سنوات⁽²⁾.
- **شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي:** العمر 25 سنة، إثبات المرشح أدائه للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، أن يكون اسمه في القائمة الانتخابية التي يعدها الحزب أو يرفق ترشيحه بعدد من التوقيعات لا تقل عن 150 ناخبا ولا تزيد عن 1000 ناخب، أن يكون اسمه مقيد بالقوائم الانتخابية للبلدية التي بها موطنه، وأن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية، ولا تنطبق عليه أي حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في القانون⁽³⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل أنظر:

-المادة 97 من القانون العضوي 04-01، المؤرخ في 7 أفريل 2004، المتعلق بنظام الانتخابات.

-المادة 81 من قانون 89-13، المؤرخ في 07/08/1989، المتضمن قانون الانتخابات.

(2) لقد أشار المشرع الجزائري إلى مدة العضوية في المادة 61 من قانون 89-13، المؤرخ في 07/08/1989، المتعلق بقانون الانتخابات، والتي تقابلها المادة 75 من الأمر رقم 97-07، المؤرخ في 06/07/1997، المتعلق بالقانون العضوي لقانون الانتخابات (الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 06/03/1997).

(3) أرجع إلى المواد 07، 06، 05 من قانون الانتخابات الوارد في الأمر رقم 97-07 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 04-01 المؤرخ في 07/02/2004 (الجريدة الرسمية رقم 12) الصادرة في 06/03/1997.

- أسلوب تشكيل المجالس الشعبية البلدية: ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وتوزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة⁽¹⁾.

النتيجة: مبدأ الانتخاب موجود في تشكيل المجالس المحلية، وذلك من خلال اعتماد معيار الكثافة السكانية في تحديد عدد الأعضاء، وتحديد مدة العضوية بـ 5 سنوات، وأما بنسبة لشروط الترشح للعضوية فإنها تبقى تفتقد لشرط الكفاءة والمؤهلات العلمية.

ب - تونس:

- **حجم المجالس الشعبية البلدية:** المعيار الذي أخذ به المشرع التونسي لتحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية هو معيار الكثافة السكانية⁽²⁾. حيث عدد أعضاء أصغر بلدية والتي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة بـ 10 مستشارين و60 مستشار في أكبر بلدية التي يفوق عدد سكانها 500.000 نسمة⁽³⁾.
- **مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية:** هي 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁴⁾.
- **شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي:** السن 23 سنة على الأقل يوم تقديم ترشيحه، تجنسه بالجنسية التونسية بـ 5 سنوات على الأقل، وأن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسة، وأن لا يكون محكوماً عليه بعقوبة جنائية⁽⁵⁾.
- **أسلوب تشكيل المجالس البلدية:** يتم عن طريق الانتخاب وكذا رئيس المجلس البلدي ينتخب ويوزع عدد المقاعد على أساس التمثيل النسبي على القوائم⁽⁶⁾.

النتيجة: مبدأ الانتخاب موجود في تشكيل المجالس المحلية، بتطبيق معيار الكثافة السكانية في تحديد عدد الأعضاء، وتحديد مدة العضوية بـ 5 سنوات، وأما بالنسبة

(1) يمكن الرجوع إلى: الأمر 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العفوي للانتخابات.

(2) هذا ما اعتمده المشرع التونسي في الفصل 11 من القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006، المؤرخ في 17 جويلية 2006.

(3) أنظر: الفصل 11 من القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006، المؤرخ في 17 جويلية 2006.

(4) للإطلاع على العملية الانتخابية أنظر: القانون الأساسي للبلدية عدد 93 المؤرخ في 06 نوفمبر 2008.

(5) أنظر: -القانون الأساسي للبلديات عدد 93، المؤرخ في 6 نوفمبر 2008.

-المادة 113 من القانون البلدي رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

(6) وهذا ما ورد في: -القانون الأساسي للبلديات رقم 93، المؤرخ في 06/11/2008.

-المادتين 26 و27 من القانون البلدي رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

لشروط الترشح للعضوية فإنها تفتقد لكل من شرط الإقامة و شرط الكفاءة والمؤهلات العلمية.

ج - المغرب:

- **حجم المجالس الشعبية البلدية:** عدد الأعضاء يحدد وفق معيار الكثافة السكانية يتراوح العدد بين 11 عضو في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها 7500 نسمة إلى 41 عضو في الجماعات التي يزيد عدد سكانها عن 300.000 نسمة⁽¹⁾.
- **مدة العضوية** حددها المشرع المغربي بـ 6 سنوات⁽²⁾.
- **شروط الترشح لعضوية المجلس الجماعي:** أن يكون حاصل على الجنسية ومضى على تجنسه 5 سنوات على الأقل، أن يكون بالغ من العمر 20 سنة، وأن يكون مقيما في المنطقة التي يقيد نفسه فيها منذ 3 أشهر على الأقل⁽³⁾.
- **أسلوب تشكيل المجلس البلدي:** يتم عن طريق الانتخاب والتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية⁽⁴⁾.

النتيجة: مبدأ الانتخاب موجود في تشكيل المجالس المحلية بالاعتماد على معيار الكثافة السكانية في تحديد عدد الأعضاء ومدة العضوية بـ 6 سنوات وأما بالنسبة لشروط الترشح للعضوية فإنها تبقى تفتقد لشرط الكفاءة والمؤهلات العلمية.

استنتاج: لقد تم تجسيد مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في كل من الجزائر وتونس والمغرب، من خلال الاعتماد على معيار الكثافة السكانية في تحديد عدد الأعضاء وتحديد مدة العضوية، وضبط شروط الترشح للعضوية.

إلا هناك اختلاف بسيط يكمن في كبر حجم المجالس المحلية في تونس والمغرب مقارنة بالجزائر وغياب شرط الإقامة في تونس، ومدة العضوية التي تزيد بسنة في المغرب.

(1) وهو ما ذهب إليه الميثاق الجماعي رقم 78.00، الصادر في 3 أكتوبر 2002 والذي يتم بمدونة انتخابات جديدة في 2 مارس 2003 تحت رقم 64، 02 في توضيح عدد أعضاء المجالس البلدية.

(2) أنظر: المادة 43 من مدونة الانتخابات رقم 97، 9 (الجريدة الرسمية 86، العدد 4470، الصادرة في 02 أبريل 1997).

(3) وهو ما تم الإشارة إليه في المادة 21 والمادة 2001 من مدونة الانتخابات رقم 97، 9.

(4) لمزيد من التوضيح أنظر: الباب الثاني المتعلق بأهلية الترشح للانتخابات وحالات التناهي في مدونة الانتخابات رقم 97، 9 لاسيما المادة 42، والمادة 150.

استنتاج عام: إن النظام السياسي في كل من الجزائر وتونس والمغرب تبنى مفهوم الديمقراطية، وذلك من خلال تجسيد مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، وإعطاء المجالس اختصاصات وصلاحيات متنوعة، إلا أن هذه الديمقراطية تبقى محدودة، بسبب اتساع صور الرقابة الإدارية على أعضاء وأعمال وهيئات المجالس المحلية، وتقييد صلاحيات هذه الأخيرة على مستوى التنفيذ.

3- المتغير الاقتصادي: الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

وس يتم التركيز على ثلاثة مؤشرات رئيسية:

- موارد الجماعات المحلية.
- مدى ملائمة توزيع نسب الموارد المحلية على مهام الجماعات المحلية.
- إعداد الميزانية والمصادقة عليها.

بالنسبة للجزائر:

أ- موارد الجماعات المحلية:

تصنف موارد الجماعات المحلية إلى قسمين أساسيين⁽¹⁾:

- إيرادات التجهيز والاستثمار وإيرادات التسيير: وعلى العموم إيرادات الجماعات المحلية مختلفة ومتعددة نذكر منها:

* إيرادات الممتلكات (من خلال التصرف في الممتلكات ببيعها أو كرائها).

* الإيرادات الضريبية أو الجبائية (منها ما هو موجه للبلديات وما هو مشترك مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وغيره من الصناديق).

* الإعانات والمنح (منها إعانات الدولة التي تأتي مباشرة أو التي تأتي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية).

ب - مدى ملائمة توزيع نسب الموارد المحلية على مهام الجماعات المحلية:

على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر إلا أن الواقع المالي المحلي يشهد تدهور أدى إلى عجز العديد من البلديات ومرد ذلك إلى الأسباب التالية⁽¹⁾:

⁽¹⁾- H. Graba، op.cit، p 45.

• **ضعف مداخل الجماعات المحلية:** راجع إلى ضعف المداخل الذاتية بسبب أن المشاريع التي تقوم بها الجماعات المحلية من ميزانيتها قليلة جدا مقارنة بما تساهم به الدولة من مشاريع في إطار المخطط البلدي للتنمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهذا لا يعبر عن مدى استقلاليتها كشخصية معنوية ذات استقلال مالي.

• **عجز الميزانيات:** ويعود عجز ميزانية الجماعات المحلية خاصة البلدية إلى كثرة نفقاتها مقارنة بضعف مداخلها، إضافة إلى غياب الرقابة الصارمة سواء عند إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها وهو ما يؤدي إلى تضخيم النفقات على حساب الإيرادات بصورة غير منتظمة.

ومن بين نفقات الجماعات المحلية نجد النفقات الإجبارية (مصارييف المستخدمين، المساهمة في صندوق الضمان...) والنفقات الضرورية (صيانة العتاد...) ونفقات اختيارية (المساعدات التي تقدمها للفقراء...).

ج - إعداد الميزانية والمصادقة عليها:

الميزانية تعرف على أنها جدول للتقديرات الخاصة بإيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها السنوية وتشكل أمرا بالإذن والإدارة تمكن من حسن سير المصالح العمومية⁽²⁾.

• **إعداد الميزانية:** الجماعات المحلية هي المسؤولة عن تحضير الميزانية ويخضع مشروع الميزانية لتصويت المجلس المنتخب⁽³⁾.

• **المصادقة على الميزانية:** لا تكون الميزانية قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليها⁽⁴⁾.

النتيجة: إن الاستقلالية المالية في الجزائر كانت جد محدودة رغم تنوع وتعدد موارد الجماعات المحلية لكن سوء تسيير هذه الموارد من قبل الجماعات المحلية أدى إلى عجز العديد من

(1) - بسمه عولي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 04، ص. 273.

(2) - أنظر: -المادة 149 من القانون 90-08 المذكور سابقا.

-المادة 135 من -12- قانون الولاية 90-09 لسنة 1990.

-المادة 03 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية، عدد 35).

(3) - أنظر: المادة 88 من قانون الولاية 90-09 لسنة 1990، والمادة 63 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

(4) - يمكن مراجعة المواد 138، 139، 140، 50 من قانون الولاية 90-09 لسنة 1990 والمواد 152، 153، 42، 43 من قانون البلدية 90-08 لسنة 1990.

البلديات، كما أن الجماعات المحلية تقوم بإعداد الميزانية بنفسها ولكنها لا تقوم بذلك إلا طبقاً لتوجيهات السلطة الوصية ولا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها.

بالنسبة لتونس:

1- موارد الجماعات المحلية:

تتشكل موارد الجماعات المحلية من⁽¹⁾:

أ- الضرائب والرسوم:

وهي أهم إيرادات ميزانية الجماعات المحلية وتحتوي الضرائب على:

- ضريبة الأعمال.

- ضريبة الأراضي غير المبنية.

- ضريبة الفنادق.

وتعتبر هذه الضرائب هي المورد الأساسي للاستقلال المالي للبلديات.

وأما الرسوم: متمثلة في تلك المبالغ النقدية التي يلتزم المواطنون بدفعها إجبارياً للمجالس

البلدية والرسوم متنوعة منها: ما تحصله بصفة مباشرة، ومنه ما تحصله بصفة غير مباشرة نذكر بعضها:

- الرسوم الخاصة بالصيانة والتطهير.

- الرسوم على القيمة التاجيرية للعقارات المبنية.

ب- الصندوق المشترك للبلديات:

قسمت أموال هذا الصندوق بنسبة 75% للجماعات المحلية، ومنها نسبة 86% تعود

للبلديات.

ج- إعانات الحكومة:

عرفت ارتفاعاً نسبياً وصل إلى 37% من إجمالي موازنة البلدية.

2- مدى ملائمة توزيع نسب الموارد المحلية لمهام الجماعات المحلية⁽²⁾:

(1) - عطا الله سامي، المرجع السابق، ص 13.

(2) - أنظر: عطا الله سامي، المرجع السابق، ص 15.

على الرغم من هذه الموارد الممنوحة إلا أن الواقع يشهد تدهور أدى إلى عجز البلديات ومرد ذلك لأسباب التالية:

أ - ضعف مداخيل الجماعات المحلية:

راجع إلى اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات التي تقدمها الحكومة قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية، كما ما يلاحظ أن الموارد المحلية التي تحصل من الضرائب والرسوم لا تستطيع تغطية النفقات العادية كرواتب الموظفين.

ب - عجز الميزانيات:

راجع بالدرجة الأولى إلى عدم قدرة الجماعات المحلية (خاصة البلديات) في حشد مواردها وتخصيصها كما أن الإعانات التي تقدم من قبل الحكومة خضعت لانتقادات كثيرة بسبب رؤية بعض البلديات أن هناك إجحافا في التوزيع أو عدم كفاية التمويل المتاح لها⁽¹⁾.

3- إعداد الميزانية والمصادقة عليها⁽²⁾:

أ - إعداد الميزانية:

تقوم الجماعات المحلية بإعداد الميزانية والتصويت عليها.

ب - المصادقة عليها:

من طرف السلطة الوصائية.

النتيجة: إن الجماعات المحلية في تونس تتمتع بالاستقلالية المالية ومن بين أهم مظاهر هذه الاستقلالية هو استفادتها من الموارد المالية إضافة إلى توليها إعداد الميزانية لكن هذه الاستقلالية تبقى محدودة، لأن الجماعات المحلية تقوم فقط بإعداد الميزانية ولا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليها وأن مواردها الذاتية جد محدودة (الاعتماد على معونات الحكومة المركزية).

بالنسبة للمغرب:

أ - موارد الجماعات المحلية: تشتمل موارد الجماعات المحلية على⁽¹⁾:

(1) فريدة مزياي، "الإطار القانوني للجماعات المحلية، واقع وآفاق"، في مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق، صفاقس، عدد 12 (2005)، ص 150.

(2) Houssine Hassani BENBACHIR، « La problématique des Compétences Accordées aux Collectivité Locales »، in REMALD، N°57-58 (2004)، p. 21.

- الضرائب والرسوم المأذون للجماعة المحلية في تحصيلها طبقا للقوانين الجاري بها العمل.

- الأتاوي والأجور عن الخدمات المقدمة.

- الموارد الناتجة عن تحويل جزء من ضرائب ورسوم الدولة المخصصة لفائدة الجماعات المحلية.

- الإمدادات الممنوحة من طرف الدولة أو أشخاص معنوية يجري عليها القانون العام.

- حصيلة الافتراضات المرخص بها.

- دخول الأملاك والمساهمات، أموال المساعدات، الهبات والوصايا.

صندوق الإيداع والتدبير الذي يتولى تقديم القروض للجماعات المحلية بفائدة 6%.

ب- مدى ملائمة توزيع نسب الموارد المحلية لمهام الجماعات المحلية⁽²⁾: إن

الجماعات المحلية في المغرب تعاني من عدم تنوع مواردها المالية وهذا من شأنه أن يحد من استقلالها المالي وهذا ما يؤدي إلى ضعف الجماعات المحلية ويمكن رد أسباب ذلك إلى:

• **ضعف مداخل الجماعات المحلية:** وهذا راجع إلى ضعف ومحدودية المداخل

الذاتية نتيجة عدم وجود تنوع في مواردها المالية، كذلك ضعف حصة ومهام الجماعات المحلية على مستوى الضرائب، بالإضافة الى توسيع اختصاصات و مهام الجماعات المحلية وضخامة المسؤوليات الموكلة لها يقابله خصائص مالي بنيوي كبير (توسيع اختصاصاتها القانونية لم توازيه إصلاحات مالية).

• **عجز الميزانيات:** راجع إلى اعتماد الجماعات المحلية على الإمدادات الممنوحة

لها من قبل الحكومة المركزية، كان من المفترض أن تكون هذه الإمدادات وسيلة مالية لتصحيح العجز وليس المصدر الأساسي للموارد المالية وهذا من شأنه أن يؤثر على استقلاليتها ويعمق تبعيتها للحكومة المركزية.

ج- إعداد الميزانية المصادقة عليها:

• **إعداد الميزانية:** إن الجماعات المحلية أوكلت لها مهمة إعداد الميزانية والتصويت عليها⁽¹⁾.

(1) - أنظر: المادة 30 من الباب الثاني، من القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

(2) - حميد أبولاس، "بمجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 17-08"، في مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 06 (2009)، ص 43.

• المصادقة عليها: من قبل سلطة الوصاية⁽²⁾.

النتيجة: إن الجماعات المحلية في المغرب تتمتع باستقلالية مالية إلا أن هذه الاستقلالية محدودة، وهذا راجع إلى الاعتماد على إمدادات الحكومة المركزية كمصدر أساسي لها مما يؤثر على استقلاليتها في الجانب المالي، كما أنها تقوم بإعداد الميزانية طبقاً لتوجيهات سلطة الوصاية ولا تدخل الميزانية حيز التنفيذ إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية عليها.

استنتاج: إن الجماعات المحلية في كل من الجزائر وتونس والمغرب تتمتع بالاستقلالية المالية من خلال استفادتها من الموارد المالية وتوليها عملية إعداد الميزانية إلا أن هذه الاستقلالية محدودة وهذا راجع لاعتماد الجماعات المحلية في الدول المغاربية على إعانات وإمدادات الحكومة المركزية كمصدر رئيسي لمواردها المالية، وضعف نسب مواردها المالية ولا تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها.

II. نتائج المقارنة:

1- أوجه التشابه:

- عدم وجود إفصاح واضح ودقيق لمفهوم اللامركزية الإدارية في نصوص قوانين الإدارة المحلية وحصرها من خلال العناصر المكونة لها.
- ضعف نسب الموارد المحلية المتاحة للجماعات المحلية.
- الاعتماد على إعانات وإمدادات الحكومة المركزية كمصدر أساسي لمواردها المالية.
- إعداد الميزانية والمصادقة عليها من قبل الحكومة المركزية.
- رقابة إدارية واسعة تجلت من خلال:
 - * الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.
 - * الرقابة على المجالس المحلية.
 - * الرقابة على مداورات (أعمال) المجالس المحلية.
- الوالي باعتباره ممثلاً للدولة هو الذي يقوم بممارسة الرقابة الإدارية على مداورات المجالس المحلية.

(1) - أنظر: المادة 16 من الباب الثالث من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

(2) - أنظر: المادة 22 من الباب الرابع من نفس القانون.

- المجالس المحلية لها صلاحيات واختصاصات متنوعة لكن لا تتمتع بسلطة البت النهائي في القرارات المهمة.

- اعتماد مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية البلدية.
- عدم اشتراط المؤهلات العلمية والأخذ بمعيار الكثافة السكانية في تحديد عدد الأعضاء.
- حق الطعن في قرار الوالي الخاص بمداولة المجلس الشعبي البلدي.

2- أوجه الاختلاف:

- عدم اشتراط الإقامة للترشح لعضوية المجالس المحلية في تونس.
- كبر حجم المجالس المحلية في تونس والمغرب مقارنة بالجزائر.
- مدة العضوية تزيد في المغرب بسنة عن مدة العضوية في الجزائر وتونس.
- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي الجزائري له حق اللجوء إلى الطعن القضائي على قرار الوالي، إذا رغب في ذلك، خلافاً عن ذلك بالنسبة لتونس والمغرب، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتجه إلى وزير الداخلية لحل النزاع بينه وبين الوالي، إذا رغب في ذلك.

أهم نتيجة:

وجود الوصاية الإدارية والمالية بشكل واسع أدى إلى نفي تجسيد اللامركزية الإدارية في الدول المغربية على أرض الواقع.

المطلب الثاني : تصورات مستقبلية للامركزية الإدارية في الدول المغربية

إنطلاقاً من متغيرات المقارنة في كل من الجزائر وتونس والمغرب سيتم وضع تصورات إصلاحية وفق هذه المتغيرات على مستوى كل دولة ثم وضع بناء تصور مستقبلي موحد لهذه الدول المغربية وفق الإصلاحات الجزئية لكل دولة، مع الاستعانة بالحكم الراشد الذي يتماشى مع بيئة هذه الدول.

1- بناء تصورات مستقبلية على المستوى الجزئي:

1. مدخل الإصلاح في الجزائر:

- تدعيم مبدأ الانتخاب ليس على مستوى البلدية فحسب، وإنما حتى بالنسبة للولاية (انتخاب الولاية).

- تحديد صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية وفقا لإمكاناتها الذاتية.
- التسريع في دخول قانون البلدية الجديد وتنفيذه على أرض الواقع بدون تماطل وتباطأ واستكماله بإصلاح قانون الولاية أيضا بصفة سريعة.
- إعادة النظر في التقسيم الإقليمي بشكل يتماشى والنمط الإداري.
- التأكيد على فكرة النقابات البلدية، هذه النقابات يتمثل دورها الأساسي في مراقبة أعمال المجلس البلدي وتكون من مختلف فئات المجتمع كالأحزاب السياسية، التي لم يحالفها الحظ في الوصول إلى عضوية المجلس، كما تعمل على اقتراح المشاريع ومراقبة تنفيذها وتكون لها علاقة مباشرة مع الولاية وبالتالي نكون أمام رقابة شعبية (إقحام المواطن للمشاركة في تسيير الشؤون العامة للبلدية).
- ضرورة إعادة النظر في صياغة النصوص القانونية ومعالجة مفهوم اللامركزية الإدارية بوضوح وكفاية.
- ضرورة وجود محاكم دستورية.
- ضرورة مراجعة توزيع الموارد المالية بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية، وفق تقسيم عادل لهذه الموارد.

2. مدخل الإصلاح في تونس:

- ضرورة تقديم الطعون إلى جهات قضائية وعدم الاكتفاء بالطعون الإدارية.
- التخفيف من حدة الرقابة الإدارية والمالية بنفعل دور القضاء.
- ضرورة توفر شروط الكفاءة والمؤهلات العلمية في العضو المنتخب.
- إفساح المجال للجماعات المحلية للبحث عن موارد مالية جديدة لتغطية عجز ميزانيتها والابتعاد عن إعانات الحكومة المركزية.
- تقليص حجم المجالس البلدية مما يسمح من فعالية مناقشات ومداولات الجهاز التقريري والابتعاد عن التغيب من اجتماعات المجلس بسبب انعدام التنسيق بين الأعضاء، ولكن وفق ما يوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة ويحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي. هذا من جانب، ومن جانب آخر هذا التقليص يؤدي إلى التقليل من نفقات هذه المجالس.
- إلغاء الوصاية الإدارية عن الملاءمة والاكتفاء فقط بوصاية المشروعية.
- معالجة مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل واضح ودقيق في النصوص القانونية.

- ضرورة توفر شرط الإقامة في العضو المنتخب.

- إعادة النظر في التقسيم الإقليمي.

3. مدخل الإصلاح في المغرب:

- مطالبة الدولة بالزيادة من حصة الجماعات في الضريبة على القيمة المضافة وتوزيعها مناصفة أي 50% لوزارة المالية مع مطالبة الدولة بتصريح الرصيد العام لهذه الضريبة حتى تتمكن من احتساب المبلغ المخصص لكل جماعة بكل شفافية⁽¹⁾.

- تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على أسس ومبادئ واضحة ودقيقة منعا للتداخل في الاختصاصات.

- إلغاء الوصاية الإدارية عن الملائمة والاكتفاء بوصاية المشروعية فقط.

- التخفيف من الوصاية الإدارية بتحويلها إلى الرقابة القضائية.

- معالجة مفهوم اللامركزية الإدارية في النصوص القانونية بالإفصاح فيها بشكل دقيق وواضح لا من خلال العناصر المكونة لها.

- تقليص مدة العضوية من 6 سنوات إلى 4 سنوات.

- تدعيم مبدأ الانتخاب ليس فقط على مستوى البلدية وإنما أيضا على مستوى الجهة.

2- بناء تصورات مستقبلية على المستوى الكلي (تصور موحد):

إن بناء هذا التصور يتطلب إعادة مراجعة متغيرات المقارنة وتحليل اللامركزية في الدول المغربية اعتمادا على التوجهات الجديدة في دراسة اللامركزية الإدارية الهادفة إلى تطبيق الحکامة المحلية، وبصفة عامة يمكن إجمال ذلك فيما يلي:

- أصبح التعاون المالي بين البلديات أمر جد مطلوب للمرحلة الراهنة بالنسبة للدول

المغربية كأحد أهم الحلول، إلى جانب تشجيع الاستثمار الخاص لتجاوز مشكلة ضعف الموارد والتقليص من حدة الفوارق في الإمكانيات بين البلديات⁽²⁾.

- ضرورة مساهمة البلدية في مرفق عمومي وخصوصا إذا كان منشأة عمومية أو شركة

ذات رأس مال مختلط، لأن ذلك يمثل أهم أدوات تفعيل دورها في تحقيق العائدات المالية ويسمح لها بالاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية⁽³⁾.

(1) الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات، المرجع السابق، ص 110.

(2) Le Forum Euromed : « Les Collectivités et Autorités Territoriales dans Le partenariat Euro-méditerranéens »، in REMALD، N°41 (2001)، p. 146.

(3) ibid.

- ضرورة تغيير منحنى الإصلاح القانوني للامركزية الإدارية في الدول المغاربية المبحوثة في اتجاه التركيز على الشراكة والتعاون المالي⁽¹⁾.

- ضرورة دعم الموارد المالية وزيادة تأهيل الأعضاء المنتخبين والإداريين لضمان الكفاءة، لأن ذلك يؤدي إلى التحكم أكثر في الموارد والابتعاد عن الاعتماد على الإعانات التي تقدمها الدولة.

- ضرورة اعتماد مقاربة تشاركية في نطاق معالجة المشاكل الاجتماعية، فمسألة المساواة في النطاق المحلي أصبحت لا رجعة فيها وملزمة، إذ تبدو ملامحها في الجزائر عندما أشار الفصل 89 من قانون البلدية 90-08 إلى ضرورة اتخاذ البلدية كل التدابير التي من شأنها مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة من الصحة والعمل والسكن، وفي المغرب جاءت في المادة 14 من القانون رقم 17.08 المؤرخ في 2009/02/08 المنقح للقانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، حيث أشارت إلى إحداث لجنة استشارية لدى المجلس الجماعي تدعى "لجنة المساواة وتكافؤ الفرص"، ولو أن هذه اللجنة عليها تحفظات باقتصارها على شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية قد تكون مسيسة دون فتح الاختيار على الكفاءات المحلية دون تأطير مسبق⁽²⁾.

- ضرورة التنصيص على مبدأ الشراكة المباشرة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص لتحفيزها لمشاركة في التنمية⁽³⁾.

- ضرورة وجود مكونات مؤسسية ومجتمعية محلية يكون لها دور في التخطيط التشاركي الذي يعتمد على أولويات الاحتياجات المحلية.

- ضرورة الدقة في النصوص القانونية المؤطرة للتقسيم الإداري، ويجب أن تكون قائمة على دراسات دقيقة قبل إجراء أي تقسيم (كثرة الجماعات المحلية)، ويكون هذا التقسيم مبني على الجانب التنموي⁽⁴⁾.

(1)- كريم لحرش، المرجع السابق، ص 120.

(2)- محمد الغالي: "سياسة القرب مؤثر على أزمة الديمقراطية التمثيلية"، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 53 (2006)، ص. 25.

(3)- Zineb SITRI، « Fondements et en Jeux de Bonne Gouvernance Urbaine »، in REMALD، séne « thèmes actuels »، N°46 (2004)، p. 109.

(4)- للمزيد من التفصيل راجع في هذا الشأن:

-عبد العزيز أشرفي، العامل والمفهوم الجديد للسلطة، ط1 (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2003)، ص. 182.

-كريم لحرش، "الحكومة المحلية بالمغرب"، في سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط، العدد 02 (2009)، ص.

- ضرورة التقليل من الرقابة الإدارية والمالية وزيادة الرقابة القضائية كسبيل لضمان استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁾.
- ضرورة إعطاء تعريف واضح ودقيق لمفهوم اللامركزية الإدارية في النصوص القانونية وفق مفهوم الحكامة المحلية، والابتعاد عن تحديدها وفق العناصر المشكلة لها.
- ضرورة تحديد اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية وإعطاء لها نوع من الحرية في تنفيذ بعض القرارات المحلية تبعاً للإمكانيات والموارد المالية المتاحة لها⁽²⁾.
- ضرورة تحديث الموارد البشرية، وذلك من خلال: التوظيف حسب القدرات الذاتية للمتشحين، إقرار منظومة جديدة للحوافز، التدبير الإداري الجيد للموارد البشرية المحلية، إقرار برامج قوية للتكوين.

(1) - عبد العزيز أشرفي، المرجع السابق، ص. 183.

(2) - محمد مصطفى الإدريسي، "الحاجة إلى الحكامة الجيدة"، في مجلة فكر ونقد، العدد 93 (2007)، ص. 21.

الغائمة

لقد استقطب مفهوم اللامركزية الإدارية المعاصر اهتمامات الباحثين ، نظرا لما تتمتع به هذه الظاهرة من مكانة علمية في الفكر القانوني و الإداري والسياسي ، بالنظر إلى كون هذا المفهوم عبارة عن إطار فكري له قدرة تحليلية وبنية منهجية تساعد على تفكيك الظاهرة قيد الدراسة من جميع الجوانب ، والوقوف على مواطن الضعف فيها ويطرح البدائل الضرورية لتقويم هذا الضعف ، ولهذا أصبح مفهوم اللامركزية الإدارية بمفهومها المعاصر من أهم المفاهيم التي ظهرت في الواقع الإداري والسياسي ، وسارعت المنظمات الدولية والحكومات إلى الاهتمام به ، باعتباره أساس إصلاح الأنظمة الإدارية .

ومن خلال تناول الباحثة لظاهرة اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية الثلاث (الجزائر ، تونس و المغرب) بالتحليل و المقارنة ، فإنها توصلت إلى ما يلي :

- أن النظم الإدارية المحلية المغاربية تجسد اللامركزية الإدارية في جانبيها النظري، فهي مؤسسات ديمقراطية تشكيلا وتسييرا وتتمتع باختصاصات في مختلف الميادين ، إلا أنها على مستوى التطبيق فإنها تعرف الكثير من النقائص والتحديات أدت بوقوع الجماعات المحلية في عجز عضوي وظيفي ، ويمكن حصر أهم أسباب تراجع اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية المبحوثة فيما يلي :

على المستوى العضوي تم ملاحظة:

- ضعف العضو المنتخب من حيث الكفاءة التي تعتبر العنصر الأساسي لتطبيق اللامركزية الإدارية.

- انعدام التناغم بين أعضاء المجالس الشعبية بتقديم مصالح فئوية على المصالح العامة.

- الخلل الموجود في التقسيمات الإدارية بسبب عدم ضبطها بدقة بالاعتماد على اعتبارات ذاتية أدت إلى تفاوت أحجام الوحدات المحلية المصحوبة بنقص في الموارد مما جعلها في حالة عجز شبه تام إلى درجة وجوب تدخل السلطة المركزية عن طريق الإعانات المالية والتي تمس في نهاية الأمر استقلالها المالي.

- عدم تجسيد مبدأ المشاركة الشعبية في التسيير المحلي.

أما على المستوى الوظيفي تم ملاحظة:

- أن الجماعات المحلية المغاربية تفتقد إلى قوة التخطيط بسبب ضعف الكفاءة ونقص الموارد المالية الذاتية.

- تفتقد الجماعات المحلية المغاربية إلى السلطة الكاملة على تنفيذ أعمالها.

ومما سبق نتج عنه ضعف الجماعات المحلية المغاربية في أداء وظائفها مما فتح المجال أمام الحكومة المركزية للتدخل من خلال الرقابة الإدارية.

وأهم مايمكن استخلاصه مايلي:

- أن مشكلة اللامركزية الإدارية لا ترتبط فقط بالمنظومة التشريعية و القانونية ، رغم أن هذه الأخيرة لا تعبر عن واقع الدول المغاربية بسبب وجود نقائص بين نصوصها، وإنما تخضع لاعتبارات تتعلق بالنظام السياسي للدولة، ومن ثم نصل إلى القول بأن كلما اتجهت الدولة نحو الديمقراطية زاد توجهها نحو اللامركزية الإدارية والعكس صحيح ، وكما تتعلق اللامركزية الإدارية كذلك بعمر الدولة واستقرارها السياسي .
- لتفعيل المجالس المحلية يبقى يتوقف على مدى ملائمة تقسيم الدولة ، والذي يفترض فيه التوفيق بين متطلبات التنمية المحلية ورضا السكان المحليين .
- كما يتوقف تفعيل المجالس المحلية على مدى إشراكها مع السلطة المركزية في الاختصاصات الفنية.
- دعم القدرات المالية الضرورية لهيئات اللامركزية من خلال نصوص تشريعية يؤدي إلى استقلالها المالي في ممارسة مهامها الإقليمية والذي بدوره يكون ملائماً عندما يكون الشخص المعنوي يتمتع بسلطة اتخاذ القرار النهائي مع الحفاظ على سلطة الشخص المعنوي المركزي .
- ضمان اللامركزية الإدارية يتوقف على تحقيق التوازن بين الهيئات المحلية والصلاحيات المخولة لها.
- نجاح اللامركزية الإدارية يتوقف على الفصل في الاختصاصات ودقتها بالنسبة للمجالس المحلية، وفق ما يعطيها حرية الحركة لأداء مهامها.
- كلما أكدت النصوص التشريعية المنظمة لاختصاصات اللامركزية الإدارية على منحها اتخاذ القرار النهائي كلما قوية اللامركزية الإدارية .
- أن إعطاء حرية أكثر للمجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها عن إشراف السلطة المركزية يؤدي إلى نجاح اللامركزية الإدارية.
- اللامركزية القائمة على التعددية تهدف إلى تشكيل مجالس محلية وفق بناء سلطة الدولة دون القضاء على مبدأ استقلالية حرية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها .
- بوجود آليات لدعم الرقابة الشعبية بصفة مباشرة أو من خلال ممثلين يؤدي إلى نجاح اللامركزية الإدارية.
- إن تفعيل المجالس المحلية يتوقف على درجة الوعي و الرقي لدى الشعوب المحلية ،لان ذلك يدعو إلى التوجه إلى اللامركزية الإدارية .

وأخيراً، طبيعة اللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية من خلال دراسة الدول
المغربية يبقى يتوقف على رؤية الدول ما يناسب ظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و
التاريخية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

1 المراجع باللغة العربية

1.1 الكتب:

1. ابن عاشور رافع. المؤسسات والنظام السياسي بتونس. الإطار التاريخي. النظام الحالي). تونس. مركز النشر الجامعي. 2002.
2. أبو القاسم سعد الله. الحركة الوطنية الجزائرية. 1830-1900. ج 1. بيروت. دار الغرب الإسلامي. 1992.
3. أبو زيد فهمي مصطفى. القانون الإداري. الإسكندرية. الدار الجامعية. 1990.
4. إدريس عبد الله. التنظيم الإداري المغربي. وحدة. دار النشر الجسور. 2004.
5. إدريس عبد الله. محاضرات في القانون الإداري المغربي. ج 1. وحدة. دار الجور للنشر. 1995.
6. أسعد عبد المجيد. مالية الجماعات المحلية. ط 2. الدار البيضاء. مطبعة النجاح الجديدة. 1995.
7. أشرفي عبد العزيز. العامل والمفهوم الجديد للسلطة. ط 1. الدار البيضاء. مطبعة النجاح الجديدة. 2003.
8. البنك الدولي. تقرير عن التنمية في العالم 1997: الدولة في عالم متغير. ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر. القاهرة. مؤسسة الأهرام. 1998.
9. التكري البشير. مدخل للقانون الإداري. ط 2. تونس. مركز لبحوث والدراسات الإدارية. 2000.
10. الجمعية الاشتراكية للمستشارين والمستشارات. قضايا الجماعات المحلية في المغرب. ط 1. الدار البيضاء. دار النشر المغربية. 2010.
11. الخلايلة علي محمد. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر. عمان. دار الثقافة. 2009.

12. الزعبي خالد. التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1985.
13. الزعبي خالد. تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة. ط3. عمان: دار الثقافة. 1993.
14. الزعبي خالد. القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. عمان: دار الثقافة، 1986.
15. الزعبي خالد. تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها. القاهرة. مطبعة أطلس. 1984.
16. السرجاني خالد. "المؤسسة التشريعية في المغرب". في المؤسسة التشريعية في العالم العربي. القاهرة. جامعة القاهرة. مركز البحوث والدراسات السياسية. 1996.
17. الشبوكي عمر. مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن. عمان. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1981.
18. الشطناوي علي. الإدارة المحلية. عمان. دار وائل للنشر والتوزيع. 2007.
19. الصائغ محمد ناصر. الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. عمان. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1986.
20. الصائغ محمد ناصر. الإدارة العامة والإصلاح الإداري في المغرب العربي. ط1. عمان. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1981.
21. الطماوي سلمان. الوجيز في القانون الإداري. دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي. 1992.
22. الطماوي سليمان. شرح نظام الحكم المحلي الجديد. القاهرة: دار الفكر العربي. 1980.
23. الطهراوي هاني. قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا. عمان: دار الثقافة. 2004.

24. العربي محمد سعودي. المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية. البلدية 1516-1962. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 2006.
25. العزوي سليم محمد. نظرات حول الديمقراطية. ط1. عمان. دار وائل للنشر والتوزيع. 2000.
26. العطار فؤاد. مبادئ القانون الإداري. القاهرة. دار النهضة. 1992.
27. العلواني حسن. "صنع القرار المحلي في إطار مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع". في سلوى شعراوي جمعة وآخرون إدارة شؤون الدولة والمجتمع. القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. 2007.
28. العواجي محمد إبراهيم. "الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية. المفاهيم والتطبيق". في ناصر محمد الصائغ. الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. عمان. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1986.
29. العواملة نائل. إدارة التنمية وتطبيقاتها. عمان. ياسين للخدمات الطلابية. 2000.
30. القبيلات حمدي. القانون الإداري. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. 2008.
31. الكايد زهير. الحكمانية. قضايا وتطبيقات. القاهرة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. 2004.
32. الكيالي محمد خالد وآخرون. مدخل إلى الإدارة العامة. ط3. دبي. الإمارات العربية المتحدة: المطبعة العصرية. 1987. 83.
33. المعاني أيمن. الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات. عمان. ياسين للخدمات الطلابية. 2005.
34. المعاني عودة أيمن. الإدارة المحلية. ط1. الأردن. دار وائل للنشر والتوزيع. 2010.
35. المغربي عبد المجيد محمود. المدخل إلى القانون الإداري. ج2. طرابلس. دار البلاد. 1984.
36. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. القاهرة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. 2009.

37. ألموند جبرائيل و بويلبنجام و روبرت مندت. ترجمة محمد زاهي بشير المغيري.
السياسة المقارنة : الاطار النظري. ط.1. بن غازي. منشورات جامعة قار يونس. 1996
38. أمل الفرحان و أيمن المعاني. إدارة المؤسسات العامة. عمان. الجامعة الأردنية. 2001.
39. بدر الدين إكرام. دراسات في نظم الحكم: الديمقراطية في الدول النامية. القاهرة. دار الثقافة العربية. 1991.
40. بدران محمد محمد. الحكم المحلي في المملكة المتحدة. دراسة تحليلية مقارنة. القاهرة. دار النهضة العربية. 1991.
41. بربر كامل. نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة. بيروت. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 1996.
42. بطيخ رمضان. الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية. أبو ظبي. مؤسسة العين للنشر. 1998.
43. بعلي محمد الصغير. القانون الإداري. عنابة. دار العلوم. 2002.
44. بعلي محمد الصغير. المدخل للعلوم القانونية. الجزائر. دار العلوم. 2006.
45. بعلي محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية الجزائر. عنابة. دار العلوم. 2004.
46. بلقزبوز المصطفى. توظيف الاختصاص بين الدولة والجهات. أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟. ط 1. الرباط. طوب بريس. 2011. 26.
47. بن عاشور رافع. المؤسسات والنظام السياسي بتونس. الإطار التاريخي- النظام الحالي. تونس. مركز النشر الجامعي. 2000.
48. بن لطيف. المؤسسات الإدارية والقانون الإداري. ط 1. تونس. المدرسة الوطنية للإدارة. 2007.
49. بوسطع صالح . القانون الاساسي للبلديات والنصوص التطبيقية. ط2. تونس. منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية. 2008.

50. بوضياف عمار. الصفقات العمومية في الجزائر. الجزائر. جسر للنشر. 2007.
51. بوضياف عمار. الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. الجزائر. المؤسسة الوطنية للكتاب. 1988.
52. بوضياف عمار. الوجيز في القانون الإداري. ط2. الجزائر. جسر للنشر والتوزيع. 2007.
53. بوعشبة توفيق. مبادئ القانون الإداري التونسي. ط1. تونس. المدرسة الوطنية للإدارة. 1995.
54. جمال الدين سامي. قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة. القاهرة. دار النهضة العربية. 1992.
55. جنيح رضا محمد. القانون الإداري. تونس. مركز النشر الجامعي. 2004.
56. حسين مصطفى حسين. الإدارة المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 1982.
57. خليل موسى. الإدارة المعاصرة: المبادئ، الوظائف، الممارسة. ط1. بيروت. مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. 2005.
58. دار الأنماء الثقافي. القوانين الإدارية والمالية ونظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية. ط1. الدار البيضاء. مطبعة النجاح الجديدة. 2011.
59. رشيد أحمد. التنظيم الإداري وتحليل النظم. القاهرة. دار النهضة العربية. 1984.
60. رشيد أحمد. الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية والنماذج التطبيقية. القاهرة. دار المعارف. 1981.
61. سليمان عبد الحفيظ عبد المجيد. أصول القانون الإداري. القاهرة. دار النهضة العربية. 1989.
62. شعبان الصادق. النظام السياسي في تونس. تونس. مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية. 2005.

63. شعراوي جمعة سلوى. "مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع: إشكالية نظرية". في سلوى شعراوي جمعة وآخرون: إدارة شؤون الدولة والمجتمع. القاهرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. 2007.
64. شلبي محمد . المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج. الاقتربات والادوات. الجزائر. بدون دار النشر. 1997.
65. صدوق عمر. دروس في الهيئات المحلية المقارنة. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 1988.
66. طاهري حسين. القانون الإداري والمؤسسات الإدارية. ط1. الجزائر. دار الخلدونية للنشر والتوزيع. 2007.
67. عارف محمد نصر . ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج. القاهرة. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. 2002.
68. عبد الله بسيوني عبد الغني. التنظيم الإداري. القاهرة. منشأة المعارف. 2004.
69. عبد الوهاب محمد سمير. "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.
70. عبد الوهاب محمد سمير. الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة. القاهرة. جامعة القاهرة. كلية الإقتصاد والعلوم السياسية. 2005.
71. عشي علاء الدين. مدخل القانون الإداري. التنظيم الإداري. الجزء الأول. عين مليلة. دار هدى للطباعة والنشر والتوزيع. 2008.
72. عصران جمال و عاشور سماح. انتخابات المجالس الشعبية المحلية. ط1. القاهرة. دار الحقانية. 2008.
73. عواضة حسن . الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية. لبنان: المؤسسة الجامعية لنشر والتوزيع. 1983.
74. فتح الباب أنور ربيع. الظروف البيئية وحدود اللامركزية الإدارية في دولة قطر. القاهرة. دار النهضة العربية. 1993.
75. كنعان نواف . القانون الإداري. الكتاب الأول. ط1. عمان. دار الثقافة. 2002.

76. لباد ناصر. القانون الإداري. الجزء الأول التنظيم الإداري. ط3. قالمة. مطبعة قالمة. 2007.
77. لحرش كريم. "الحكامة المحلية بالمغرب". في سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية. مطبعة طوب بريس. الرباط. العدد 02. 2009.
78. لحرش كريم. مغرب الحكامة. التطورات. المقاربات والرهانات. ط2. الرباط. طوب بريس 2011.
79. لخضر عبید. المجموعات المحلية في الجزائر. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 1986.
80. لعويسات جمال الدين . مبادئ الإدارة. الجزائر. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع. 2003.
81. محمد المصري السعيد . التنظيم والإدارة: مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة. الإسكندرية. الدار الجامعية. 1999.
82. محيو أحمد. محاضرات في المؤسسات الإدارية. ترجمة محمد عرب صاصيلا. ط4. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 2006.
83. مزياني فريدة. مبادئ القانون الإداري الجزائري. باتنة. مطبعة عمار قرفي. 2001.
84. مسعود شيهوب. أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية. الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية. 1986.
85. منصور تومه شاب . القانون الإداري. ط1. العراق: جامعة بغداد. 1980.

2.1 المجالات

1. أبو لاس حميد . "مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 08-17". في مجلة الاجتهاد القضائي. جامعة محمد خيضر بسكرة. كلية الحقوق والعلوم السياسية، عدد 06. 2009.

2. الصاوي علي . "إشكاليات التنظيم المحلي في مصر"، في سلسلة قضايا إدارية". مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، العدد 03. 1999.
3. الغالي محمد. "سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية". في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. سلسلة مواضيع الساعة، العدد 53. 2006.
4. القبيلات حمدي . "عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين". في مجلة أبحاث اليرموك. المجلد 22. العدد 02. 2006.
5. بالمحجوب محمد . "التحدي الجهوي بالمغرب". في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. عدد 16. 1998.
6. بالمحجوبي محمد . "التحدي الجهوي بالمغرب". في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. عدد 16 (1998).
7. بنمير المهدي . "التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات". في سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية. المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش. 1997.
8. جارى سد علي . "اللامركزية والسلطة المحلية"، في المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد. عدد 23 (1990).
9. زياني ابراهيم . "التقسيم الإداري: وظائفه وتطبيقاته بالمغرب". في المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد. عدد 23. 1990.
10. شيهوب سعود . "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة". في مجلة حوليات جامعة منتوري. قسنطينة، العدد 05. 2002.
11. عثمان مختار محمد . "تحليل العوامل البيئية كمدخل لتطوير دور الإدارة المحلية في التنمية وأجهزتها الإدارية. في مجلة الإدارة. المجلد الرابع، العدد 2. أكتوبر 1981.

12. عولمي بسمة . "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر". في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا. جامعة باجي مختار. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، عنابة، الجزائر، عدد 04.
13. فاطمة البرقاوي و أمال كنان. "تطور الجهة بالمغرب". في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. العدد 8. 1966.
14. فركوس صالح . "وسائل واتصال الاستعمار، علاقة المكاتب العربية بالمجتمع الجزائري". في مجلة آفاق. جامعة باجي مختار. الجزائر، العدد 05. مارس 2001.
15. كارصيا أورخير اراكيل . "سياسات اللامركزية في المغرب". في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. عدد 51. 2003.
16. محمد الطعمنة . "إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث". في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية. جامعة بغداد. المجلد 09، العدد 39. 2002.
17. مزياني فريدة . "الإطار القانوني للجماعات المحلية، واقع وآفاق". في مجلة دراسات قانونية. كلية الحقوق. صفاقس، عدد 12. 2005.
18. مصطفى الإدريسي محمد . "الحاجة إلى الحكامة الجيدة". في مجلة فكر ونقد. العدد 93. 2007.
19. ناجي عبد النور . "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)". في دفاتر السياسة والقانون. كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح. ورقلة، الجزائر، العدد 01. ماي 2009.
20. وداعة الله حمراوي . "لا مركزية الحكم والإدارة بين النظرية والتطبيق مع نماذج تطبيقية". في مجلة الإدارة العامة. الأردن، العدد 43.

3.1 الندوات والملتقيات

1. الرويدة عبد الرؤوف . "العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأثرها في التنمية والإنجاز". ندوة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. المعهد العربي لإنماء المدن. بيروت. سبتمبر 2002.
2. الشخيلي عبد العزيز . "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية -دراسة مقارنة". ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. المعهد العربي لإنماء المدن. بيروت. سبتمبر 2002.
3. الشخيلي عبد الرزاق . "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية دراسة مقارنة". ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية المعهد العربي لإنماء المدن. بيروت. سبتمبر 2002.
4. محارمة محمد ثامر . "اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفعالية الإدارية". ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية. المعهد العربي لإنماء المدن. بيروت، سبتمبر 2002.
5. سامي عطا الله . "اللامركزية المالية في العالم العربي". بحث مقدم إلى منتدى الدول العربية للحكم المجلسي. المنعقد في صنعاء. 6-9 ديسمبر 2003.
6. ولد حامدون سليمان . "اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية". الملتقى الدولي للتنمية المحلية، المنعقد في لبنان. من 6 إلى 9 سبتمبر 2003.
7. زياني إبراهيم . "التدبير البلدي في المغرب: دراسة تحليلية لعدد من الحالات: دراسة حالة". بحث مقدم في منتدى الدول العربية للحكم المحلي. الجمهورية اليمنية، صنعاء. المنعقد من 16 إلى 9 ديسمبر 2003.
8. ولد حامدون سليمان . "اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية". الملتقى الدولي للتنمية المحلية، المركز اللبناني للدراسات. 6-9 سبتمبر 2003.
9. العجمي محمد . "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟". الملتقى الدولي الخاص حول دور ومكانه الجماعات المحلية في الدول المغاربية.

مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع . جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل ، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية. المنعقد يومي 4/03، ماي 2009.

4.1 المواقع الالكترونية :

1. السويحي إبراهيم . "قانون الإدارة المحلية التونسية، مقال منشور بتاريخ 2007/09/12. تم تصفح الموقع في. 2010/10/29.

<<http://ar.jurispedia.org/index.php?title.....84%&action=edi&redlink=1>>

2. الشوكاني عبد الحميد حارث . "مخاطر الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية على الوحدة اليمينية والحلول المقترحة للأزمة". تم تصفح الموقع في. 20 جويلية 2010.

<<http://www.alwasatayet.net/mdex.php?action=showdetails&id=440>> .

3. الفاسي علالي . "كفاح المغرب من أجل الحرية والديمقراطية". تم تصفح الموقع في. 2010/09/13.

<<http://www.darassa/am.ma/details/062.htm>>

4. الصغير أحمد . "التمويل المحلي وتحليل مقارن لمصادر التمويل وأحجامه وأوجه الصرف في المحافظات العربية والتوجهات العالمية". تم تصفح الموقع. 2010/08/06.

<<http://publications.ksu.edu.Sa>>

5. بدون مؤلف."اللامركزية في الإدارة المحلية العربية". تم تصفح الموقع في. 3 جويلية 2010.

<<http://www.startimes.com/f.aspx?t=22899321>>

6. بدون مؤلف."دراسة تاريخية حول المغرب". تم تصفح الموقع في. 2010/10/29.

<<http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%A>>

5.1 الموسوعات :

1. الخوند مسعود . الموسوعة التاريخية الجغرافية. ج7 .بيروت. الشركة العالمية للموسوعات. 2002.

2. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. "الإدارة العامة في المملكة المغربية". في موسوعة الحكم المحلي. القاهرة. المنظمة العربية للعلوم الإدارية . 1977.
3. رشيد بدر . "الحكم المحلي في جمهورية تونس". في: المنظمة العربية للعلوم الإدارية. موسوعة الحكم المحلي. ج3. القاهرة. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. 1977.

6.1 النصوص القانونية:

بالتنسبة للجزائر

1. الأمر 69-38، المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 23 ماي 1969.
2. الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة (الجريدة الرسمية، العدد 38، الصادرة 1995/07/23).
3. الامر رقم 24/67 ، المتضمن قانون البلدية، الصادر في 18 جانفي 1969.
4. دستور 1963.
5. القانون 08/80، المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في 25/10/1980، (الجريدة الرسمية، المؤرخة في 1980/10/25).
6. القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.
7. القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم رقم 04-01، المؤرخ في 2004/02/07.
8. القانون المدني الجزائري، الصادر في 25 ديسمبر 1975.
9. القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 أبريل 2008.
10. القانون رقم 84-09، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في 1984/02/04)، (ح، ر، رقم 06).
11. القانون رقم 90-08 نالمتعلق بقانون البلدية، لسنة 1990.
12. القانون رقم 90-09، المتعلق بقانون الولاية، المؤرخ في (17/04/1990)، (ج، ر، رقم 15، 1990).
13. القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1993/10/24 تحت رقم 03-899، (المجلة القضائية، العدد 02، السنة 144 ص 201).

14. القرار المؤرخ في 2007/03/30 الذي يرفض للولاية تقديم تاريخ افتتاح الاقتراح المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، (الجريدة الرسمية، عدد 65، المؤرخة في 2007/10/21).
15. المرسوم التنفيذي 92-78، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة المالية، المؤرخ في 1992/02/22، (الجريدة الرسمية، العدد 15، 1992/02/22).
16. المرسوم التنفيذي رقم 230/90، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم، الصادر في 1990/07/25.
17. المرسوم التنفيذي رقم 266/90، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدول وواجباتهم، الصادر في 25 جوان 1990.
18. المرسوم رقم 81-372، المحددة لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع السياحة المؤرخ في 26 ديسمبر 1981.
19. المرسوم رقم 81-381، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين.
20. المرسوم رقم 81-388، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية.
21. المرسوم رقم 81-374، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة.
22. الأمر رقم 97-07، المؤرخ في 1997/07/06، المتعلق بالقانون العضوي لقانون الانتخابات (الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 1997/03/06).
23. القانون 89-13، المؤرخ في 1989/08/07، المتضمن قانون الانتخابات.
24. القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية، عدد 35).

بالنسبة لتونس

25. الأمر رقم 726 لسنة 1989، الصادر في 1989/06/10، المتعلق بالمجالس الاستشارية القروية.
26. القانون الأساسي 08-02، المؤرخ في 2002/01/28، المتعلق بتركيبة المجلس الجهوي، (الجريدة الرسمية، عدد 73).
27. القانون الأساسي رقم 54 المؤرخ في 30 ديسمبر 1963.
28. القانون الأساسي للبلديات، رقم 25 لسنة 1969 المعدل سنة 1993.

29. القانون الأساسي للبلديات، رقم 33 لسنة 1975.
30. القانون الأساسي، المتعلق بالبلديات ، عدد93، المؤرخ في 2008/11/06.
31. القانون الأساسي للبلديات عدد 48 لسنة 2006، المؤرخ في 17 جويلية 2006.
32. القانون الأساسي رقم 11 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلق بالولاية.
- بالنسبة للمغرب**
33. الظهير رقم 583، 76، 1 (الجريدة الرسمية، السنة 65، العدد 3335، الصادرة في 1976/10/01).
34. القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.
35. القانون رقم 00، 79 المتعلق بالأقاليم والعملات، الصادر في 2004/08/03 (الجريدة الرسمية، عدد 5058، الصادرة في 2004/11/21).
36. القانون رقم 02، 64 الصادر في 2 مارس 2003، المتعلق بمدونة الانتخابات.
37. القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل والمتمم بالقانون 17.08، المؤرخ في 18 فيفري 2009.
38. القانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر في 3 أكتوبر 2002.
39. القانون رقم 96، 47 المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر في 2 أبريل 1997.
40. الميثاق الجماعي رقم 78.00، الصادر في 3 أكتوبر 2002 والذي يتم بمدونة انتخابات جديدة في 2 مارس 2003.
41. قانون التنظيم البلدي الصادر في عام 1976.
42. مدونة الانتخابات رقم 97، 9، (الجريدة الرسمية، السادسة والثمانون، العدد 4470، الصادرة في 02 أبريل 1997).

7.1 الرسائل الجامعية:

1. المرجاني عبد الحق . " دور الادارة الجبائية في التنمية المحلية ". بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء. السنة 1990.
2. المنور محمد . " مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية ". رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة بجامعة الحسن الثاني ، عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء. السنة 2004/2003.

3. بريق عمار . "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي".مذكرة ماجستير في الحقوق، المركز الجامعي تبسة. 2007.
4. بنخي حسن. "الدولة والجماعات المحلية بالمغرب: توزيع الاختصاص وتحويل الموارد.رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا". في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط/1991-1992.
5. بوجيدة محمد . " تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية " . أطروحة دكتوراه في القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الدار البيضاء .السنة 2004/2003 .
6. بوطيبيق فاتح . " اللامركزية الادارية و التعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات في ولاية المسيلة في العهدين (1995/1990 و 2002/1997) ". مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم الادارية بن عكنون. جامعة الجزائر. السنة 2006/2005.
7. بو عمران عادل . "استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري" . مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة سوق أهراس، 2005-2006.
8. جهني مسعود عيد . " الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة". رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة . 1995.
9. حسن نسانس . " تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وأثره على التنمية ".رسالته لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في قانون عام في كلية الحقوق، سطات المغرب. السنة 2007/2006.
10. فاطمة ربابعة." دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1995.
11. لعبادي اسماعيل. "أثر التعددية الحزبية على البلديات في الجزائر".مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة محمد خيضر بسكرة، بتاريخ 4 ماي 2005.

12. مقطف خيرة. " تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى 2002)دراسة

النظرية التحليلية)" . مذكرة ماجستير في الادارة و المالية، كلية الحقوق والعلوم الادارية .

بجامعة بن عكنون الجزائر . السنة 2002/2001.

2 المراجع باللغة الأجنبية:

1.2 الكتب:

1. A. Vedel (ed). **Delvolve : Droit Administratif**.Paris . P.V.F. 1984.
2. Achour. R et Bensalah. G. **Décentralisation et Démocratie en Droit Administratif**.Tunis . CPU. 2000.
3. Ben Achour. R. **Droit Administratif**. édition N° 2 .Tunis . CPU. 2005.
4. Bird Richard. **Fiscal Décentralization in Developing Countries** .British. Cambridge University Press. 1998.
5. C. Heeger. **The Politiss Of Underdivepment** .N.Y .Macmillan. 1974.
6. Charlick Robert. the concept of Governance and its Implication For Aid's Assistance programme in Africa .Burlington . VT, Associates in Rural Development. 2001.
7. Cohen John And A. Aeterson. Administrative Decentralization : A New France Work For Inproved Governane, Accountasility, And Performance .USA. H.I.I.D.Harvard University. 1997.
8. F. Mawhood. Local Government in The Third World. Newyork : Johnwilley. 1983.
9. Graba. H. Les Ressoudes Fiscales Collectivités Locales.Alger : Exlag. 2000.
- 10.J. Friedman Victor. **The Individiral As Agent of Organizational Cearning**, .Oxford . Oxford universtity press. 2001.

11. Mills-Landel. **Governance and The External Factor** .Washington . the world bank. 1998.
12. Schmidt Vivien. **Democratizing France : The Politicol And Administrative History Of Decontralization**.Newyork .Combridge University Press. 2007.
13. UNDP. **Decentralized Grovernance Programme : Strengthening Capacity Forpeople Centered Development** .U.S.A . UNDP, MDGD, N.Y. 1997.
- 14.

2.2 المجلات

1. Direction Générale des impôts, « Texe foncière sur les propriétés vonbaties », **Dépliant**, N°15, 2000, P 2.
2. Houssine Hassani BENBACHIR, « La problématique des Compétences Accordées aux Collectivité Locales », **in REMALD**, N°57-58 (2004), p. 21.
3. John Agnew, « Symposiumon Political Centralization And Decontralization », In **Policy Studies**, vol 18, N°3, (1999), P 13.
4. Le Forum Euromed : « Les Collectivités et Autorités Territoriales dans Le partenariat Euro-méditerranéens », in **REMALD**, N°41 (2001), p. 146.
5. Omar Azfar, «Decentralization, Governance, And Public Service : The Impact Of Institutional Arranacements», In **Review Of The Literature**, Iris Centre, University Of Mars Lans, College Park, Mary Land (1999), P. 3.
6. Rondinnclli A., « Analysis Decentralization Policies In Developing Countries », **In Political Economy France work**, Sage, London, Vol 20, 1982, P 2.
7. World Bank, « Decentralization in Developing Countries », A Review of Recut Experience, World Bank staff worting papers, N°581, Washington (1994), P. 11.

8. Zineb SITRI, « Fondements et en Jeux de Bonne Gouvernance Urbaine », in **REMALD**, série « thèmes actuels », N°46 (2004), p. 109.

3.2 المواقع الالكترونية :

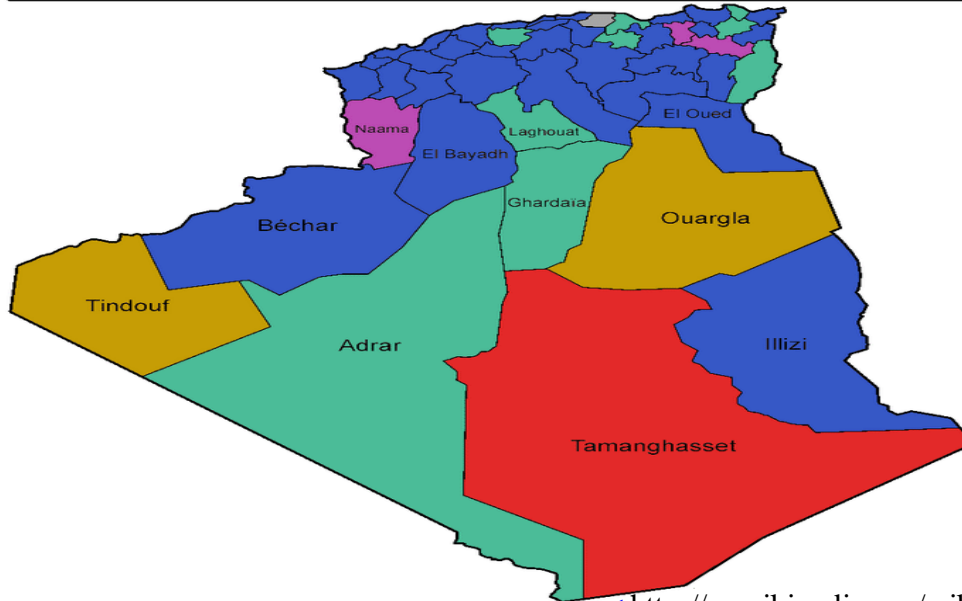
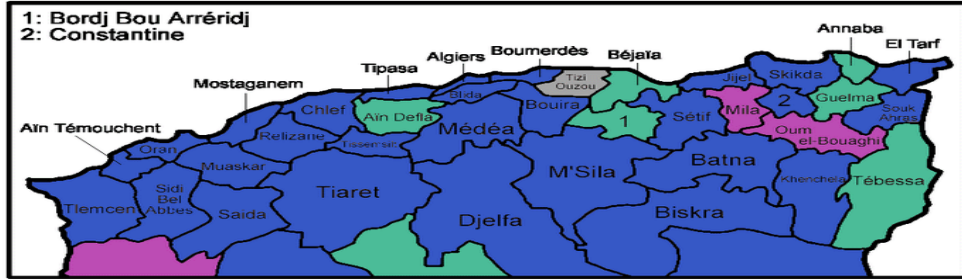
1. Fisman Baymond and Gatti Roberta. « Decentralization and corruptions ». Retrived on . 03/08/2010. <www.world bank, org.>

الملاحق

الملحق رقم 1 :

التقسيم الإداري للولايات الجزائرية من سنة 1984 إلى اليوم

- 1 ولاية أدرار
- 2 ولاية الشلف
- 3 ولاية الأغواط
- 4 ولاية أم البواقي
- 5 ولاية باتنة
- 6 ولاية بجاية
- 7 ولاية بسكرة
- 8 ولاية بشار
- 9 ولاية البليدة
- 10 ولاية البويرة
- 11 ولاية تمنراست
- 12 ولاية تبسة
- 13 ولاية تلمسان
- 14 ولاية تيارت
- 15 ولاية تيزي وزو
- 16 ولاية الجزائر
- 17 ولاية الجلفة
- 18 ولاية جيجل
- 19 ولاية سطيف
- 20 ولاية سعيدة
- 21 ولاية سكيكدة
- 22 ولاية سيدي بلعباس
- 23 ولاية عنابة
- 24 ولاية قلمة
- 25 ولاية قسنطينة
- 26 ولاية المدية
- 27 ولاية مستغانم
- 28 ولاية المسيلة
- 29 ولاية معسكر
- 30 ولاية ورقلة
- 31 ولاية وهران
- 32 ولاية البيض
- 33 ولاية إليزي
- 34 ولاية برج بوعريش
- 35 ولاية بومرداس
- 36 ولاية الطارف
- 37 ولاية تندوف
- 38 ولاية تسمسيت
- 39 ولاية الوادي
- 40 ولاية خنشلة
- 41 ولاية سوق أهراس
- 42 ولاية تيبازة
- 43 ولاية ميلة
- 44 ولاية عين الدفلى
- 45 ولاية النعامة
- 46 ولاية عين تموشنت
- 47 ولاية غرداية
- 48 ولاية غليزان



المصدر: < <http://ar.wikipedia.org/wiki> >

الملحق رقم 2 :

التقسيم الإداري لتونس في الوقت الحالي

ولايات الجمهورية التونسية مقسمة على 24 ولاية بتوزع على 6 مناطق تنمية:

- الشمال الشرقي: ولاية بنزرت عدد (4) على الخارطة، ولاية تونس (7)، ولاية أريانة (1)، ولاية منوبة (22)، ولاية بن عروس (3)، ولاية زغوان (9)، ولاية نابل (24).
- الشمال الغربي: ولاية جندوبة (8)، ولاية باجة (2)، ولاية الكاف (19)، ولاية سليانة (10).
- الوسط الشرقي: ولاية سوسة (11)، ولاية المنستير (21)، ولاية المهدية (23)، ولاية صفاقس (13).
- الوسط الغربي: ولاية القيروان (18)، ولاية القصرين (16)، ولاية سيدي بوزيد (12).
- الجنوب الشرقي: ولاية قابس (14)، ولاية مدنين (20)، ولاية تطاوين (5).
- الجنوب الغربي: ولاية قفصة (17)، ولاية توزر (6)، ولاية قبلي (15).

كل ولاية تنقسم إلى معتمديات التي بدورها تنقسم إلى عمادات.



المصدر: < <http://www.brooonzyah.net/vb/t187825.html> >

فهرس الجداول و الأشكال

- 54 الشكل رقم (1): يبين أبعاد اللامركزية.
- 57 الجدول (1): يبرز أنماط ودرجات اللامركزية.
- 62 الشكل رقم (2): يوضح النظام اللامركزي من منظور أسلوب الحكم المحلي الراشد.
- 81 الجدول رقم (2): يوضح توزيع البلديات حسب الولايات غداة الاستقلال(الجزائر).
- 89 الجدول رقم (03): يوضح عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية تبعا لعدد السكان(الجزائر).
- 94 الجدول رقم(04): يوضح عدد النواب مقارنة بعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي(الجزائر).
- 109 الشكل رقم (03): يوضح التقسيم الإداري والتوزيع القبلي (تونس).
- 113 الجدول رقم (05): يوضح أعضاء المجالس البلدية والمساعدين (تونس).
- 132 الجدول رقم (06): يبين تقسيم الجهات في المغرب.
- 135 الجدول رقم (07): يوضح عدد أعضاء كل جهة من التقسيم الجهوي للمملكة المغربية.
- 137 الجدول رقم (08): يوضح عدد أعضاء مجالس الأقاليم أو العمالات، حسب عدد السكان(المغرب).
- 138 الجدول رقم (09): يوضح عدد أعضاء المجالس الحضرية والقروية (المغرب).
- 139 الجدول رقم (10): يوضح عدد النواب مقارنة بعدد الأعضاء (المغرب).