



جامعة أسيوط بن بوعلي بالشلف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



محاضرات في الإدارة المحلية والحكومة المركزية

مطبوعة مقدمة لفائدة طلبة السنة الأولى ماستر علوم سياسية.
تخصص: إدارة محلية.

إعداد الدكتور: جزار مصطفى.



السنة الجامعية: 2021/2020

Ministry of Higher Education and
Scientific Research
Massilia Benbouali University of Chlef
Faculty of Law and Political Science
V / D of post-graduation and research
Scientific and external relations
Scientific Council



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة مسيلة بن بوعلي الشلف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
نهاية العمادة لما بعد التدرج والبحث العلمي
والعلاقات الخارجية
المجلس العلمي

الشلف في :

الرقم: 353 / م.ع/ 2024

12 جوان 2024

مستخرج من محضر المجلس العلمي العادي للكلية
رقم: 04 بتاريخ: 29 ماي 2024

المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية المنعقد في التاسع والعشرين من شهر ماي من عام ألفين وأربعة وعشرون على الساعة العاشرة صباحا بقاعة الاجتماعات للكلية، تحت رئاسة السيد (ة) الدكتور: طرايش عبد الغني بصفته (ها) رئيس (ة) المجلس العلمي للكلية.
وبعد الإطلاع على التقارير الإنجائية للجنة الخبراء المشكلة من السادة:

الاسم واللقب	الرتبة	مؤسسة الانتماء
د. نعيمة سمينة	أستاذة محاضرة (أ)	جامعة الشلف
د. عودة لعيرج	أستاذة محاضرة (أ)	جامعة الشلف
د. أيوب دهقاني	أستاذ محاضر (أ)	جامعة تيسمسيلت

صادق المجلس العلمي على اعتماد المطبوعة المقدمة من طرف الدكتور: مصطفى جزار أستاذ محاضر قسم (أ) بعنوان: "الإدارة المحلية والحكومة المركزية" الموجهة لطلبة المستوى الأولي مانتر تخصص: إدارة محلية.

رئيس المجلس العلمي

كلية الحقوق والعلوم السياسية
رئيس المجلس العلمي
د: طرايش عبد الغني



République Algérienne Démocratique et
Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique
Université Hassiba Benbouali de Chlef



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المكتبة
الرقم: 98.../2024

الشلف في : 13 جوان 2024

وصل إستلام

أنا الممضي أدناه السيدة : بلعيش ربعة مسؤولة مكتبة كلية الحقوق و العلوم
السياسية بجامعة حسيبة بن بوعلي الشلف ، قد أستلمت : بتاريخ 13 جوان 2024
من الدكتور : جزار مصطفى ثلاثة (03) نسخ + قرص مضغوط لمطبوعة علمية
تحت عنوان : "محاضرات في الإدارة المحلية والحكومة المركزية" المعتمدة من قبل
المجلس العلمي لكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة حسيبة بن بوعلي الشلف
لإثراء مكتبة الكلية .

مسؤولة المكتبة





جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



محاضرات في الإدارة المحلية والحكومة المركزية

مطبوعة مقدمة لفائدة طلبة السنة الأولى ماستر علوم سياسية.

تخصص: إدارة محلية.

إعداد الدكتور: جزار مصطفى.

السنة الجامعية: 2021/2020

محتوى المادة حسب عرض التكوين:

أهداف التعليم: يهدف هذا المقرر لتبيان العلاقة بين الإدارة المحلية كأحد أشكال الإدارة اللامركزية مع الإدارة (الحكومة) المركزية، من خلال توضيح أهمية التحول من الأسلوب المركزي إلى الأسلوب اللامركزي (المحلي)، واعتباره ضرورة حتمية لذلك، وهذا يستدعي تبيان كل أشكال العلاقة بين المركزية واللامركزية. مما يتيح للطالب معرفة كيفية إدارة مرافق الدولة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، كما يمكن من معرفة أهمية الإدارة كجزء من السلطة التنفيذية في الدولة.

المعارف المسبقة المطلوبة: يجب أن يكون الطالب قد تحصص على تكوين في مقاييس النظم السياسية المقارنة، استراتيجية صنع القرار، السياسات العامة، القانون الإداري، الإدارة العامة، نظريات التنظيم والتسيير، مدخل لعلم الإدارة.

محتوى المادة:

- تعريف الإدارة العامة.
- المركزية، اللامركزية وعدم التركيز الإداري.
- مفهوم، نشأة وتطور نظام الادارة المحلية في الجزائر.
- السلطة الوصائية (الرقابية) على الإدارة المحلية.
- السلطة الرئاسية على الإدارة المحلية.
- التقسيم الإداري في الجزائر.
- الأهمية السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية لنظام الإدارة المحلية.
- إصلاح نظام الإدارة المحلية.

تقديم عام.

إن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها، لا ينبغي ان ينظر اليه على انه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماما، وإلا اصبحت اللامركزية المحلية خطرا على وحدة الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فانه ينبغي التنبه الى ان هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت.

ذلك ان اللامركزية الادارية المحلية او الاقليمية تتميز عن اللامركزية السياسية بأن الاخيرة تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين السلطة المركزية وبين الولايات او الدويلات، بينما يقتصر مضمون اللامركزية الادارية الاقليمية على توزيع بعض مظاهر الوظيفة الادارية واختصاصاتها بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، أي ان اللامركزية المحلية مع اقتصارها على وظيفة واحدة من وظائف الدولة، هي الوظيفة الادارية الا انها لا تعني توزيع سائر اختصاصات هذه الوظيفة الادارية بين الهيئات المحلية، وانما يظل بالضرورة قدرا كبيرا من هذه الاختصاصات، وهي تلك التي تتعلق بالمصالح القومية العامة بين يدي السلطة المركزية.

فاذا كانت الهيئات المحلية تستقل بإدارة ما يدخل في اختصاصها من مصالح محلية، فإن المصالح القومية العامة تبقى تحت سيطرة السلطة المركزية، وهو ما يستتبع بالضرورة ايضا ان تكون ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في ادارة المرافق المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية. لأن الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية الإقليمية تعد أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعها الدول عادة في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين، إذ بموجبها يnaud بالادارة المحلية ممارسة بعض وظائف السلطات المركزية بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطني الأقاليم المحلية.

لقد كان أداء الوظائف وتقديم الخدمات حكرًا على السلطة الإدارية المركزية وحدها، غير أن التطورات الديمقراطية المتسارعة، وتشعب الاختصاصات، وتوسع الخدمات، وتزايد الأعباء الملقاة على كاهل السلطة المركزية، فرض عليها واقعاً جديداً تم بموجبه تنازل السلطة المركزية عن بعض اختصاصاتها، وألقت ببعض أعبائها على المجالس المحلية المنتخبة، على أساس إقليمي لتباشر ما يناط بها من اختصاصات تحت رقابة السلطة المركزية وقد تعاظم في الوقت الحاضر دور الإدارة المحلية في إدارة شئون الوحدات الإدارية المحلية، فأصبح الأصل هو توزيع الوظيفة الإدارية وتقاسم أعبائها بين السلطة المركزية في العاصمة وبين الوحدات الإدارية المحلية في الأقاليم، وإشراك الأخيرة في أداء بعض الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية للأقاليم المحلية.

وهكذا تم تقاسم الوظيفة العامة وتقديم الخدمات بين السلطة التنفيذية وهيئات عامة مستقلة، وبذلك نهضت شخصيات اعتبارية إقليمية مستقلة إلى جانب السلطة المركزية لأداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات التي كانت تقدمها السلطة المركزية على مستوى الإقليم المحلي، إلا أن ذلك لم يسلب السلطة المركزية سلطاتها وحققها بل ظلت تمارس رقابتها على الهيئات المحلية في الأقاليم. وهنا يتضح الفرق بين الإدارة المركزية التي تقوم على وحدة الشخص الاعتباري الذي ينهض بكافة أعباء الأداء ممثلاً في السلطة المركزية، وبين الإدارة المحلية التي تسمح بتعدد الأشخاص الاعتبارية العامة إلى جانب شخص السلطة المركزية. فرقابة السلطة المركزية ضرورة لا غنى عنها لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت، لأن إطلاق حرية السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة السلطة المركزية قد يؤدي إلى تفكك أركان الدولة وزعزعة كيانها حيث قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات إدارية إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة. ومن ناحية أخرى تبدو أهمية الرقابة على السلطات المحلية للحد من ميل هذه السلطات المحلية إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية ولو على حساب المصلحة القومية العامة التي

ينبغي ان تكون لها الافضلية عند تعارضها مع اية مصالح لسكان اجزاء معينة من اقليم الدولة. ولذا فان الاعتبارات السابقة تقتضي ان يكون استقلال الهيئات المحلية نسبيا وليس مطلقا، تمارسه هذه السلطات تحت رقابة السلطة المركزية وذلك صيانة لوحدة كيان الدولة. فالهيئات المحلية تتمتع بنوع من انواع الاستقلال غير ان هذا الاستقلال يجب ان لا يكون مطلقا والا لأصبحت الهيئات المحلية دولا داخل الدولة. ولذلك تجمع انظمة ادارة المحلية حرصا على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة بأن يكون استقلال الوحدة الادارية المحلية نسبيا ويعني وجود رقابة تمارسها الحكومة المركزية على الادارات المحلية، ويلاحظ ان وجود الرقابة يعتبر امرا لازما وضروريا ولكن درجة الرقابة هذه تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف انظمتها السياسية واحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.

تأسيسا على ما سبق تسعى هذه المطبوعة العلمية للإجابة على الاشكالية الرئيسية التالية: ما هي طبيعة العلاقة الموجودة بين الادارة المحلية والحكومية المركزية؟ هل هي علاقة تعاون؟ أم علاقة وصاية ورقابة؟ أم هي علاقة ذات طبيعة أخرى؟

المحور الأول: الإدارة العامة.

تمهيد:

تعرف الإدارة العامة بأنها فرع من فروع العلوم الاجتماعية التي جاءت للتأكيد على مدى ضرورة وجود الإدارة في كافة أبعاد الحياة البشرية ومجتمعاتها، والتي تحدد ماهية هذه الإدارة وإمكانياتها المادية والفنية والطبيعية والتي تساعد بالنهاية على إنجاز الاهداف المنشودة وتحقيقها، ومن المتعارف عليه فإن للإدارة العامة صلة وثيقة بأجهزة الدولة وحكومتها. ويمكن تعريف الإدارة العامة بأنها تلك النشاطات التي تمارسها حكومة ما سعياً لتنفيذ وتحقيق السياسة العامة للدولة، ويعتبر علماً شاملاً أكثر من الإدارة، وتركز على ضرورة الكفاءة والفعالية العاليتين في تحقيق الأهداف المنشودة، ويمكن تطبيقها في العلوم النظرية والتطبيقية، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بسياسة الدولة العامة. ومن الجدير بالذكر فإن الإدارة العامة تقتصر على جهة معينة أو نشاط معين، إنما تعتبر من الإدارات الشاملة لكافة الهيئات العامة والمنظمات المركزية أو المحلية، وتعرف بأنها بمثابة جهة توكل إليها مهمة تلبية الاحتياجات العامة وتنفيذها حتى في حال اختلاف صورها، ويكون ذلك بتزويدها بجميع الوسائل اللازمة والمواد الضرورية لذلك.

وتتميز الإدارة العامة في مجال الأعمال بأهميتها المؤثرة على كافة المنشآت، حيث تعدّ الإدارة العامة من أهم الوسائل والوظائف التي تُقدّم الدعم للدول، وتُعتبر من الخدمات العامة الحديثة. ساهمت الإدارة العامة في تنفيذ سياسة الحكومة؛ من خلال الاعتماد على أحدث وأفضل الوسائل والأساليب الإدارية التي تتميز بالدقة والفاعلية. ساعدت الإدارة العامة على تقديم خدمات لكافة الأفراد في المجتمع، في أقل وقت وتكلفة مُمكنة مع التميز بجودة عالية.

أولاً: مفهوم الإدارة:

تقتضي الحاجة العلمية لأي موضوع من الموضوعات العناية بتحديد مسميات الألفاظ والمفاهيم المستخدمة، وللإدارة معنيان: أحدهما لغوي، والآخر فني اصطلاحي.

1- معنى الإدارة في اللغة: تقديم الخدمة للغير، وهي مشتقة من الكلمة اللاتينية minister tad المكونة من مقطعين، أي تقديم العون للآخرين. وأدار الشيء أي تعاطه ومنه فالمدير هو الذي يتولى النظر في الشيء¹.

كما تعني الترتيب والتنظيم الخاص الذي يحقق أهدافاً معينة، كما تعني الإدارة النظام أو الانتظام، فالإدارة الناجحة سر نجاح الدول في كل مكان وزمان، وما سادت الحضارات إلا بالإدارة فكراً وتطبيقاً، وما بادت إلا بالفوضى، وهذا نقيض للإدارة لأن الإدارة تعني النظام أو الانتظام. فالإدارة علم تحكمه قوانين ثابتة لو طبقت في ظروف معينة بالقدر الملائم لأدت إلى نتائج يمكن التنبؤ بها.²

وتعرف كذلك بأنها بمثابة جهة توكل إليها مهمة تلبية الاحتياجات العامة وتنفيذها حتى في حال اختلاف صورها، ويكون ذلك بتزويدها بجميع الوسائل اللازمة والمواد الضرورية لذلك.³

2- معنى الإدارة في الاصطلاح فني:

تعريف الإدارة من الأمور التي ليس هناك إجماع على تحديدها، ويتضح ذلك من خلال استعراض عدد من التعريفات، ذلك لأن الإدارة من العلوم الاجتماعية، ولأن مفهومها واسع، ولأنها ليست مجرد مصطلح، وإنما هي علم له أهميته، وذو ارتباط بنظام المؤسسة ككل في

¹ - الخفاجي، نعمة عباس، الهيئي، صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، الأردن: دار البيازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص 18.

² - السحيمات، ختام عبد الرحيم، مفاهيم جديدة في علم الإدارة، الأردن: دار نشر المملكة الأردنية الهاشمية، 2009، ص 34.

³ - نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، أطلع عليه بتاريخ 2020/6/17، على الرابط:

جوانبه المختلفة ليشمل أهدافها، وفلسفتها، والعاملين فيها، وطرق العمل المتبعة، والإشراف على الأنشطة، والفعاليات، وتوطيد العلاقات بين المؤسسة والبيئة المحلية. واستناداً لهذا العرض المجل لطبيعة مفهوم الإدارة، يتم عرض عدداً محدداً من التعريف العام لهذا المفهوم.

حيث عرف فينفر في كتابه " التنظيم الإداري " الإدارة بأنها: تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف مرغوبة. ويتفق مدني علاقي في كتابه الإدارة: دراسة تحليلية للوظائف والقرارات " مع فينفر، وقد عرف الإدارة بأنها: العملية الخاصة بتنسيق وتوحيد جهود العناصر المادية والبشرية في المنظمة من مواد وعدة ومعدات وأفراد وأموال عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ومراقبة هذه الجهود من أجل تحقيق الأهداف النهائية للمنظمة.

كما عرفها بيرس بوراب على أنها: الوسيلة لإيجاد التعاون المستمر الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف. في حين ركز كل من تيد، وسيد الهواري في تعريفهما للإدارة على أهمية العنصر البشري، حيث يرى تيد أن الإدارة هي عملية تكامل الجهود الإنسانية في الوصول إلى هدف مشترك، ويرى سيد الهواري في كتابه "الإدارة العامة" أن الإدارة عبارة عن تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تنفيذ وتنظيم وتوجيه ومراقبة مجهوداتهم.

بينما نظر البعض إلى الإدارة من خلال العمليات الإجرائية التي تمر بها، فهي تعني تحديد الأهداف كخطوة أولى، يترتب عليها تحديد الوظائف التي تحقق الأهداف. أما محمود عساف فيعرفها في كتابه "الأصول الإدارية". مسترشداً بقوله تعالى "نحن قسمنا معيشتهم بينهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضاً سخرياً". إن الإدارة هي: الهيمنة على آخرين لجعلهم يعملون بكفاءة تحقيقاً لهدف منشود.

وبالتالي تعبر الإدارة عن مجموعة المبادئ المتعلقة بالتخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والمراقبة، وآلية تطبيقها، وتسخير الموارد المالية، والمادية، والبشرية، والمعلوماتية بكفاءة وفعالية لتحقيق الأهداف التنظيمية لمؤسسة ما، ويمكن تعريف الإدارة أيضاً على أنها عملية

إدارة ومراقبة شؤون المؤسسة بغض النظر عن طبيعة عملها، وهيكل المؤسسة، وحجمها، حيث تتمثل في تهيئة بيئة الأعمال والمحافظة عليها من خلال عمل أعضاء المؤسسة بروح الفريق وإنجاز الأهداف بفاعلية وكفاءة، وتعمل الإدارة كدليل إرشادي للعاملين في المؤسسة وتنسيق جهودهم نحو تحقيق الهدف المشترك.¹

ونخلص من التعاريف السابقة إلى أن هناك مجموعة اعتبارات هامة تفسر حقيقة معنى الإدارة، وهذه الاعتبارات هي:

- إن النشاط الإداري هو نشاط متميز، يختلف عن نظائره من الأنشطة المختلفة الأخرى
- إن النشاط الإداري ينصب إجمالاً وتفصيلاً على النشاطات الجماعية لا الفردية.
- إن العناصر الرئيسية للعملية الإدارية علمياً تشتمل على التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.

- إن الإدارة ما هي إلا وسيلة وأداة علمية يستطيع بها ومن خلالها أن يحقق المسئولون الأغراض المستهدفة المحددة.

ومن خلال استعراض المفاهيم السابقة والاعتبارات المستخلصة منها، يمكن وضع تعريفاً إجرائياً للإدارة: جملة عمليات وظيفية تشمل التخطيط . التنظيم . التوجيه . الرقابة. تمارس بغرض تنفيذ مهام بواسطة آخرين من أجل تحقيق أهداف منظمة.

كما يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها تلك النشاطات التي تمارسها حكومة ما سعياً لتنفيذ وتحقيق السياسة العامة للدولة، ويعتبر علماً شاملاً أكثر من الإدارة، وتركز على ضرورة الكفاءة والفعالية العاليتين في تحقيق الأهداف المنشودة، ويمكن تطبيقها في العلوم النظرية والتطبيقية، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بسياسة الدولة العامة. ومن الجدير بالذكر فإن الإدارة العامة

¹ - Sonia Kukreja, "What Is Management?", www.managementstudyhq.com, Retrieved 2020-3-6.

تقتصر على جهة معينة أو نشاط معين، إنما تعتبر من الإدارات الشاملة لكافة الهيئات العامة والمنظمات المركزية أو المحلية.¹

وبعد أن تعرفنا على مفهوم الإدارة بشكل مجمل نأتي إلى التعريف بالإدارة العامة التي هي أساس بحثنا هذا وسوف نعرض مفهوم الإدارة العامة ومراحل تطورها التاريخي والمدارس التي نشأت فيها والنظريات التي عكبت الثورة العالمية للإدارة العامة مما خلقت لنا بما يسمى الإدارة العامة الحديثة أو الجديدة.

ثانياً: تعريف الإدارة العامة:

يقصد بالإدارة العامة Public administration جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً وهو «الإدارة»، والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية عاليتين. وتقيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة "إدارة عامة". ما يعني أنها ذلك القطاع من الإدارة الموجود في المجال السياسي.²

كما تعرف الإدارة العامة كذلك بأنها ذلك النشاط الذي يعتمد على وجود تنسيق وتعاون بين الموارد البشرية المتنوعة، مما يساهم في تحقيق مجموعة من الأهداف التي تتميز بدرجة كفاءة مرتفعة.³ تُعرف الإدارة العامة بأنها الوسيلة المستخدمة في توجيه الأفراد وتنظيم عملهم داخل المنشآت من أجل المساهمة في تحقيق أهداف محددة خاصة بجميع الأفراد وليس بفئة

¹ - نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مرجع سابق الذكر.

² - فيريل، هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، تر: محمد قاسم القيروني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 11.

³ - العيدروس، أغادير، مقدمة في الإدارة، دراسة جامعية، ص 2.

مُعَيَّنة منهم.¹ كما يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها نوع مُتخصَّص من الإدارة، تهتم بكافة النشاطات المرتبطة بالأعمال الحكومية، والتي تسعى إلى تطبيق السياسة العامة الخاصة في الدول؛ لذلك تُعتبر الإدارة العامة نوعاً مُتخصَّصاً من الإدارة.

فيما عرفها "ليونارد وايت" بكونها: "جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها.² فالإدارة العامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

ولقد تطور مفهوم الإدارة العامة بتطور المجتمعات وتقدمها وبتطور وظيفة الدولة الحديثة وتحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها: متطلبات التقدم الاقتصادي، والأزمات الاقتصادية وانتشار الأفكار الاشتراكية وظهور النظم السياسية الاشتراكية، مما جعل الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي ومسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية واستمتاع الجماهير بثمرات هذا التطور والتقدم.

وتجلى هذا التطور، على الصعيد الإداري، بإضافة أعباء جديدة تنهض بها الدولة، فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة، مما دعا إلى إحداث أجهزة إدارة جديدة أو تطوير الإدارات القائمة والوسائل التي تستخدمها وانعكس ذلك على نطاق تدخل الإدارة العامة، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بل اتسع نطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي. وذلك عن طريق إشراكها في رسم السياسة العامة للدولة في كثير من المجالات والنشاطات العامة والخاصة ولاسيما الاقتصادية منها.

¹ - مفهوم الإدارة العامة"، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، أطلع عليه بتاريخ 22-3-2020.

² - قطيش، عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق: دراسة مقارنة، دمشق، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص24.

حيث تعتبر الإدارة العامة من العلوم الإدارية ذات الأصول القديمة، إذ عُرفت في الحضارتين المصريّة واليونانيّة، واهتمّت في إدارة الشؤون العامّة، ظهرت بشكل واضح ضمن المكاتب العامّة المسؤولة عن المحافظة على القانون وتطبيق العدل والنظام. حرص الرومان على تطوير النظام الإداري في إمبراطوريتهم ضمن العديد من المجالات الماليّة، والعسكريّة، والضريبيّة، والشؤون الداخليّة والخارجيّة، ولكن بعد أن سقطت إمبراطوريّة الرومان اختفت العديد من نُظُمهم الإداريّة، إلّا أنّ أغلبها ظلّت مُستمرّة في الإمبراطوريّة البيزنطيّة.¹

كما تطوّر مُصطلح الإدارة العامة بالتزامن مع تقدّم المُجتمعات، وتأثّر هذا التطوّر بمجموعة من العوامل من أهمّها النهوض الاقتصاديّ، ووجود أزمات اقتصاديّة، وظهور الأنظمة السياسيّة مثل الاشتراكيّة، ممّا أدّى إلى تراكم أعباء جديدة على الدول نتج عنها تطوّر في الإدارات الحاليّة والأدوات المُستخدَمة فيها. حصلت الإدارة العامة على اهتمام من قِبَل العلماء في كافّة أنحاء العالم، وساهم ذلك في ظهور علم الإدارة العامّة بصفته من العلوم الاجتماعيّة التي اهتمّت في الأحداث الإداريّة بصفته من الظواهر الاجتماعيّة. في الوقت الحالي أصبح للإدارة العامة أهميّة كبرى في الوصول إلى النمو الاقتصاديّ وتنظيم الشؤون الاجتماعيّة عن طريق الاستعانة بأجهزة الإدارة العامة. هذا الدور المميز للإدارة العمومية اكسب الحكومة دورا حساسا ومهما وجعل منها اللاعب الرئيسي في حياة المواطنين أفرادا وجماعات.²

ثالثا: طبيعة الإدارة العامة:

اختلف باحثي علم الإدارة حول طبيعة الإدارة العامة، أي ماهية وجوهر وكيان الإدارة العامة، هل هي علم؟ أم فن؟ ويعود سبب ذلك إلى أن الإدارة قد نشأت في بداية أمرها مستندة

¹ – Brian Chapman, Frederick Mosher, and Edward Page. "Public administration – History – Early systems", Britannica, Retrieved (5-2-2009), 22-3-2020.

² – ياغي، عبد الفتاح، الحكومة والادارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكيّة، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2018.

إلى الخبرات والمهارات الخاصة بالأشخاص أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق العلمية.

فهل الإدارة علم بالمعنى الذي توصف به العلوم التطبيقية؟ أي تتميز بخصائص ثابتة يمكن قياسها أو التنبؤ بها؟ أم أن الإدارة فن له خصائص مثل المهارة والابتكار والإبداع، ومن ثم تتدخل فيه درجة الذكاء والموهبة والإلهام؟ أم أن الإدارة ليست علماً فحسب، وليست فناً فحسب، وليست فناً وعلماً، وإنما هي شيء آخر يمكن أن نطلق عليه فلسفة، على أساس أنها مزيج مجموعة من العلوم والعناصر مثل القيادة والاستراتيجية والإدارة.

ولكن ما أجمع عليه معظم علماء الإدارة بالقول إن طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن، فهي علم عندما تعتمد على خطط البحث العلمي في كثير من مجالاتها، كما أنها تعمل على ملاحظة الظواهر أو المشكلات بشكل دقيق لجمع أكبر قدر من المعلومات عنها وتحليلها وتفسيرها¹. وفن لأنها تحتاج إلى الذكاء والإلهام وسعة الأفق عند الحديث عن الرؤية المستقبلية. كما تعبر عن القدرة الشخصية على تطبيق أفكار ونظريات معينة بطرق لبقة وذكية². والواقع أن الإدارة تقوم على فن استخدام العلم، وذلك حتى يؤتي التطبيق أفضل النتائج، فالعلم يحدد لرجل الإدارة ما يجب أن يتحصل عليه ويستوعبه، وما يجب أن يلتزمه من قواعد، والفن يمكنه من تطبيق تلك القواعد بأكثر قدر من الفاعلية. فالعلم والفن في مجال الإدارة متلازمان، كما أن التعلم والخبرة والموهبة ما هي إلا عناصر متلازمة ومتكاملة³. يتبين مما سبق أن جوهر علم الإدارة هو ناتج لتفاعل الجهد الجماعي المنظم، والإمكانات المتاحة بهدف القيام بإنتاج سلعة أو تقديم خدمة، وهو يتم في أي نوع من أنواع المنظمات صناعية كانت أو زراعية أو خدمية أو تجارية.

¹ - النعيمي، صلاح عبد القادر، الإدارة، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008، ص 23، 24.

² - المرجع نفسه، ص 24.

³ - عبد الله طلبية، الإدارة العامة، الموسوعة العربية، تاريخ الاطلاع: 2020/04/25، على الرابط: <https://arab-ency.com.sy/law/details/25854/1>

والإدارة لا يمكنها أن تعمل بمعزل عن العلوم الأخرى لأنها تتعامل أساساً مع الجهود الجماعية التي تتأثر بالعديد من المؤثرات البيئية والنفسية، وهذا مفاده أن علم الإدارة العامة على صلة بفروع العلوم الاجتماعية الأخرى، بل له ارتباط أيضاً بالعلوم الطبيعية؛ لأن التطورات التكنولوجية والتقدم العلمي في سائر مجالات الحياة له آثاره وانعكاساته على الإدارة.¹

رابعاً: وظائف الإدارة العامة:

تسعى الإدارة العامة مثل كافة الأنواع الإدارية الأخرى إلى تنفيذ مجموعة من الوظائف هي:²

1- التخطيط: هي وظيفة تشمل على تحديد الأهداف، واختيار المسارات المناسبة لها من أجل تحقيق تلك الأهداف بفاعلية، وغالباً ما ترتبط المرونة مع التخطيط؛ إذ يجب على الفرد الذي يعمل في التخطيط الحرص على التنسيق بين كافة المستويات الإدارية والقيادية في المنشأة، كما يشمل التخطيط على تحديد موارد المنشأة ووضع أهداف مستقبلية لها.

2- التنظيم: الوظيفة الإدارية التي تهتم في السيطرة على الهيكل التنظيمي للمنشأة الذي يعد أساساً لها؛ إذ دون وجوده يصبح العمل ضمن المنشأة صعباً ولا يمكن تحقيق النجاح. يعتمد التنظيم على مجموعة من المسؤوليات والمهام الخاصة في الموظفين، والذين يتميزون بمهارات معينة من أجل إنجاز هذه المهام، كما يحرص التنظيم على تطوير الهيكل التنظيمي داخل المنشأة.

3- التنسيق: هو من الوظائف الإدارية التي تهدف إلى تحقيق القيادة والسيطرة على كل من عمليات التخطيط والتنظيم والتوظيف داخل المنشأة، كما يضمن أن كافة الأنشطة الخاصة

¹ - عبد الله طلبية، مرجع سابق الذكر.

² - Calia Roberts, "Five Functions of Management & Leading", Chron, Retrieved 22-3-2020.

في المنشأة تتعاون معاً، وغالباً ما يتم تطبيق التنسيق ضمن جلسات التخطيط والاجتماعات مع المديرين في المنشآت؛ من أجل ضمان أن كافة الأقسام الإدارية تعمل معاً من أجل تحقيق غايات وأهداف معينة، كما يشمل التنسيق على الإشراف والتوجيه والتواصل من خلال الإدارة.

4- الرقابة: من وظائف الإدارة المفيدة من أجل ضمان كافة الوظائف المطبقة ضمن المنشأة تعمل بطريقة ناجحة، وتشمل الرقابة السيطرة على الأوضاع من خلال وجود معايير أداء ورقابة على مخرجات الموظفين، مما يساهم في التعرف على أداء كل موظف وتحديد مدى قدرته على تلبية معايير الأداء، وغالباً ما تؤدي وظيفة الرقابة إلى تحديد المشكلات والقضايا التي من المهم معالجتها، وذلك عن طريق وضع معايير خاصة في مستوى الأداء الذي يؤثر على كافة الجوانب ضمن المنشأة.

خامساً: خصائص الإدارة العامة:

تتميز الإدارة العامة بمجموعة من الخصائص يمكن ذكرها على الشكل التالي: ¹

- 1- الهدف:** من الخصائص الخاصة في المشروعات والدوائر الحكومية؛ إذ تساهم الإدارة العامة في قياس أداء المؤسسات من خلال نسبة الربح أو الخسارة التي تُحدد الفروقات بين الإيرادات والتكاليف الخاصة بها، وتتحكم هذه المؤسسات بطبيعة إنتاجها، وتحدد مقاييس الكفاءة المطلوبة منها، ويُعدّ العنصر الإنساني والأساسي فيها هي الإدارة العامة.
- 2- المسؤولية:** هي القواعد التي تتحكم في الإدارة العامة منها القواعد الإدارية والسياسية، فمثلاً يترتب على الموظف في الدوائر الحكومية مسؤولية أمام الجهة التشريعية العليا، بعكس الإدارة الخاصة التي تعتمد على مسؤولياتها الأخلاقية والاجتماعية.

¹ - عبوي، زيد، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006، ص 24،

3-الرسمية: من المُميّزات الخاصّة في الإدارة العامة؛ لأنّها ترتبط بالأعمال الحكوميّة وتُعتَبَر أداةً من أدوات تنفيذ السياسات العامّة؛ إذ تتعامل مع الأفراد بصفّتهم العامة، لذلك يتحكّم في الإدارة العامة القانون العام الذي يُشجّع الموظّفين في القطاع العام على العمل بصفّتهم الرسميّة وليست الشخصيّة، كما أنّ الإدارة العامّة تخضع للسلطة العامّة للدولة، والتي تعمل ضمن سياسة يضعها القانون العام.

سادسا: نشأة الفكر الإداري:

عرفت الإدارة منذ وجدت المجتمعات الإنسانية، ذلك أن الإنسان منذ وجد على هذه الأرض فرضت عليه ظروف الحياة أن يعيش مع غيره، ولا يستطيع أن يعيش في عزلة، لذا أخذ يتعاون وينسق الجهود مع الآخرين لتوفير مطالب الحياة. غير أن الإدارة لم تظهر كعلم حتى بداية القرن العشرين عندما أخذت تحتل مكان الصدارة في نشاطاته الإنسانية، واعتبارها المؤشر الرئيس في دفع عجلة التقدم الاقتصادي والاجتماعي.¹

وتظهر العمليات الإدارية في أبسط صورها في الأسرة بحكم تكوينها وطبيعة الروابط التي تربط بين أعضائها، حيث تبرز في إطار النظام الأسري كثير من العمليات الإدارية التي يهتم بدراستها علماء الإدارة المتخصصين كتقسيم العمل، التخصص، توزيع الأدوار، القيادة، التشاور، الضبط، وقد أكد مارشل ديموك في كتابه: "تاريخ الإدارة العامة" على أن الإدارة قديمة قدم الحضارات الإنسانية، حيث كانت موضع اهتمام الحضارات القديمة المصرية، والإغريقية، والصينية، تدل على ذلك السجلات القديمة التي أمكن العثور عليها. وقد كان ذلك الاهتمام نابعا من إدراك الإنسان أن الإدارة عنصر أساس، وموجه رئيس في كافة شؤون الحياة.

1-الإدارة في الحضارة القديمة:

¹ - السيد، معين أمين، محاضرات في مقياس مدخل لإدارة الأعمال، جامعة الجزائر 3، 2018.

لقد كان لمصر القديمة نصيب كبير في بزوغ العمليات الإدارية المعروفة في الوقت الحالي، وفي ظهور الفكر الإداري والتنظيمي الذي مازال يعتبر معينا لا ينضب لكثير من النظريات الإدارية المعاصرة، فالمجتمع المصري الفرعوني كان على جانب كبير من التنظيم الهرمي الذي هو رمز التنظيم الإداري على مر الزمن، ففي قمة الهرم فرعون ملك مصر، وتحت هذه القمة كان ينتظم في تسلسل تنازلي أخذ في الاتساع النبلاء ثم كبار موظفي الدولة ثم الكتاب والحرفين ثم العمال غير المهرة ثم الفلاحون. وهناك ثلاثة أقسام لإدارة شؤون الدولة، أولها لإدارة الشؤون المدنية، وكان يشرف عليها الوزير، والثاني مخصص لإدارة شؤون المعابد الدينية، يشرف عليها كبار رجال الدين، وقسم لإدارة شؤون الحرب والجيش. كما كان اهتمام مصر القديمة باختيار أفضل العناصر الإدارية لتوجيه دفة حياة المجتمع في جميع الظروف.

كما تميزت بالفن المعماري والنحت والنقش والكتابة، ولا تزال الأهرامات من أهم الشواهد على قدرات المصريين القدامى في المجال الإداري، فقد بنى هرم خوفو من أكثر من مليوني حجر يزن 2 طن واستخدم في البناء 100.000 عامل ولمدة عشرون عاما. وذلك يدل على قدرة فائقة في التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة.¹

أما الصين القديمة فقد عرفت أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس عقد اختبارات للمتقدمين لدخول الخدمة واختيار الأصلح من بينهم. ومن أهم شواهد الفكر الإداري في الحضارة الصينية هو دستور أنشاو وكتب عام 1100 ق.م، وكان عبارة عن دليل إداري دقيق يوضح الواجبات والمهام المنوطة برجال الدولة من الإمبراطور إلى أصغر موظف في الدولة، وسور الصين العظيم من المعالم الشاهدة على وجود إدارة محكمة من تقسيم العمل والتخصص.²

¹ - السيد، معين أمين، مرجع سابق الذكر.

² - المرجع نفسه.

2- الإدارة في الحضارة الغربية:

ورثت الحضارة الغربية ضمن ما ورثت عن الحضارات القديمة المعرفة بأصول الإدارة وعملياتها، ولكنها لم تقف عند هذا الحد، بل اجتهدت في بلورة الأفكار الإدارية القديمة وصقلها، وعملت على ضم البعض منها وصياغتها في نظريات جديدة كان لها أثر كبير في دفع الفكر الإداري. وتعتبر الحضارة الرومانية من أعظم الحضارات، حيث عمل الرومانيون على تنظيم الحياة الاجتماعية، وذلك بتقسيم المقاطعة الواحدة إلى مقاطعات متعددة لكي يسهل تسييرها، وذلك باستخدام وظائف الإدارة من تنظيم وتوجيه ورقابة وتنسيق، كما اتضحت هذه الوظائف بشكل جلي في تنظيم المؤسسة العسكرية والسياسية وأسرار الدولة الرومانية، والتي تمكنت من تكوين وتنظيم جيش¹.

لم يكن الفكر الإداري الغربي في بدايته مهتما بنفس القيم والأخلاقيات التي شغلت الفكر الإداري في العصور السابقة بقدر اهتمامه بالقيم المادية التي سيطرت على الفكر والحضارة الغربية بوجه عام، وكان لعلماء الإدارة في غرب أوروبا وأمريكا دور بارز في تنشيط الفكر الإداري وفلسفته، فظهرت الإدارة كعلم له أصوله وقوانينه ومبادئه ونظرياته في نهاية القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، حيث وضع العالم ماكس فيبر نظريته البيروقراطية في صورتها المثالية، ثم تلى ذلك دراسات العالم الأمريكي فردريك تايلور عن الإدارة العلمية، وفي أثناء تلك الفترة الزمنية ظهرت دراسات العالم الفرنسي هنري فايول، ومن ثم ظهرت دراسات عرفت حينذاك بالمدرسة السلوكية، ومن أبرز روادها جورج التون مايو، وكانت تلك الفترة حافلة بالدراسات على مستوى الإدارة بوجه عام، والإدارة العامة على وجه الخصوص، حيث ظهر الاهتمام بعلم النفس الإداري، ويبدو ذلك واضحاً في دراسات ماسلو واتجاهات هيرزبرج، وكونت هذه الدراسات ما يسمى بمدارس الفكر الإداري.

¹ - السيد، معين أمين، مرجع سابق الذكر.

ومن الأسباب التي أدت إلى ظهور علم الإدارة وتطوره هي:¹

- التطور التكنولوجي الحديث.
- الثورة الصناعية.
- زيادة مجال النشاطات البشرية واتساعها.
- الاتجاه نحو مزيد من التخصص والتنوع في المجتمعات الحديثة.

سابعاً: مدارس الفكر الإداري:

تبنت بعض الدراسات تصنيف مدارس الإدارة في مدارس ثلاث هي: المدرسة التقليدية، ومدرسة العلاقات الإنسانية، والمدرسة السلوكية، بينما دمجت دراسات أخرى المدرستين الأخيرتين في مدرسة واحدة باسم المدرسة السلوكية تارة وباسم مدرسة العلاقات الإنسانية تارة أخرى، واستحدثت دراسات أخرى مدارس مستقلة كمدرسة الموارد البشرية، ومدرسة النظم، ومدرسة اتخاذ القرارات.

ومن خلال الاطلاع على كثير من الدراسات والبحوث للوقوف على تصنيف يحمل في ثناياه مقومات التصنيف الجيد، تبين أن التصنيف الذي أورده كل من بيندور وروجرز، في دراسة لهما بعنوان تاريخ الإدارة هو التصنيف الأمثل بعد إجراء بعض التعديلات عليه والإضافات بحيث يشمل التصنيف مدارس خمس هي: المدرسة التقليدية، ومدرسة العلاقات الإنسانية، والمدرسة السلوكية، والمدرسة الكمية، والمدرسة الحديثة. وفيما يلي عرض موجز لأهم مدارس الفكر الإداري.

1-المدرسة التقليدية :

ظهرت المدرسة التقليدية أواخر القرن التاسع عشر، وجاءت متأثرة إلى حد كبير بنتائج بعض الدراسات التي تمت في مجال إدارة الأعمال بالدرجة الأولى، إضافة إلى مساهمات بعض علماء الاجتماع وعلم الإدارة العامة. ولهذه المدرسة عدد من الرواد ينتمون إلى بلدان

¹ - النعيمي، صلاح عبد القادر، مرجع سابق الذكر، ص 54.

مختلفة أبرزهم الأمريكي (فريدريك تايلور) رائد نظرية الإدارة العلمية، والفرنسي (هنري فايول) رائد نظرية الإدارة العامة، والألماني (ماكس فيبر) رائد نظرية البيروقراطية. وترى هذه المدرسة بأن زيادة الإنتاجية وإنجاز العمل، يؤديان إلى رضا العاملين، ومن هنا كان شعار هذه المدرسة هو الوصول إلى أعلى درجة من الكفاءة الإنتاجية¹.

ومع التباعد الجغرافي بين الرواد الثلاثة، واختلاف السياق الثقافي، إلا أن أطروحاتهم اتسمت بوجود قدر كبير من القواسم المشتركة، لذا اتفق الباحثون في علم الإدارة على إطلاق اسم المدرسة التقليدية تعبيراً عن تلك الجهود، ومظلة لإسهامات الرواد الثلاثة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بالرغم من وجود قواسم مشتركة بين رواد كل نظرية إلا أن هذا لا يعني عدم وجود الاختلاف والتباين في بعض النقاط الثانوية.

أ-نظرية الإدارة العلمية:

بعد عام 1910 ظهرت الفكر الإداري الحديث بظهور أول مدرسة إدارية وهي نظرية الادارة العلمية، أشهر روادها فردريك تايلور الذي طبق المنهج العلمي عليها، وبذلك أصبح علما قائما بذاته. ثم طورها كل من فرانك وليميان جلبرت، وهنري جانت.

يعد المهندس الأمريكي فريدريك تايلور رائد نظرية الإدارة العلمية (1856-1915)، حيث دعا فيه إلى تبني الطريقة العلمية في الإدارة عوضاً عن الطريقة العشوائية أو الحدسية، كما أشار إلى أن جهد العاملين في المنظمة مرهون بقدراتهم الجسمية، لذا ينبغي أن تولي الإدارة اهتماماً بحسن اختيار العاملين وتدريبهم، وكان يؤمن - تايلور - بأن المحفز الحقيقي للأفراد هو العامل الاقتصادي هذا بالإضافة إلى قناعته بأن العاملين بحاجة مستمرة إلى الإشراف والرقابة الصارمة لضمان عدم تقاعسهم في تطبيق الأسلوب العلمي في العمل². مما سبق يتبين أن حركة الإدارة العلمية انطلقت من افتراضات تشاؤمية فيما يتعلق بنظرتها

¹ - بوحوش، عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006، ص 8.

² - النعيمي، صلاح عبد القادر، مرجع سابق الذكر، ص 55.

للإنسان حيث تنظر للإنسان بأنه كسول بطبعه وأن حافزه للعمل مادي وأنه غير قادر على تحمل المسؤولية.

ب- نظرية البيروقراطية:

وهنا علينا أن نتعرف أولاً على مفهوم البيروقراطية من حيث نشأتها وطبيعتها في مجال الإدارة بصفة عامة وعلاقتها بالإدارة العامة بصفة خاصة. كلمة البيروقراطية مشتقة من كلمتين لاتينية وإغريقية الأولى (Bureau) وتعني المكتب، والثانية (cracy) وتعني القوة أو السلطة أو الحكم، ومن ثم فالمقصود بالبيروقراطية هو حكم المكتب أو سلطة المكتب، وقد عرفت دائرة المعارف البريطانية البيروقراطية العمل المكتبي الذي يتسم بدرجة عالية من التركيز ويسطر عليه مجموعة من الإجراءات والقواعد الرسمية.¹

أما التعريف العلمي للبيروقراطية فانه غير محدد ومنها: أنها مفهوم يستخدم في علم الاجتماع يشير إلى تطبيق القوانين بالقوة في المجتمعات المنظمة. وتعتمد هذه الأنظمة على الاجراءات الموحدة وتوزيع المسؤوليات بطريقة هرمية والعلاقات الشخصية. وهناك العديد من الامثلة على البيروقراطية المستخدمة يومياً: الحكومات، القوات المسلحة، الشركات، المستشفيات، المحاكم، والمدارس. والبيروقراطية بمفهوم فيبر ليست بالمفهوم الشائع للبيروقراطية من حيث التعقيد والروتين والإجراءات البطيئة والمطولة وعدم الكفاءة في التنظيم، وإنما يقصد بها العكس تماماً، فهي شكل معين من التنظيم يتصف بالنموذجية والعقلانية والكفاءة العالية في الإنجاز، ويستند إلى مبادئ المنطق والنظام والسلطة الشرعية.²

أما فكتور توميسيس عرف البيروقراطية على أنها نظام دقيق لتسلسل السلطة وتقسيم العمل. وحسب ماكس فيبر فهي الماكنة التكنولوجية للمجتمع الذي انتقل إلى مرحلة تاريخية مختلفة مع عصر التصنيع. كما عبر ويبر عن البيروقراطية بالقفص الحديد الذي يكبر مع

¹ - السحيمات، ختام عبد الرحيم، مرجع سابق الذكر، ص 33.

² - ذرة، عمر محمد، مدخل إلى الإدارة، ماجستير إدارة الأعمال، كلية التجارة، جامعة عين شمس، 2009، ص 104.

تطور المجتمع الحديث. كما تعبر البيروقراطية أيضا عن مجموعة الإجراءات المطولة والملزمة حرفياً باللوائح والقوانين بحيث تنعدم اعتبارات العاطفة والاتصال الشخصي يتحول الاهتمام إلى التركيز على المسائل المادية في العمل.

2- المدرسة التقليدية الحديثة (حركة العلاقات الإنسانية):

شهدت العشرينيات والثلاثينيات من القرن الماضي سلسلة من التغيرات القوية في كل دول العالم، فبدأت الهجرة من الأرياف إلى المدن، وزاد اعتماد الأفراد على بعضهم البعض، وزادت عملية الميكنة، كما ازدادت درجة التخصص في العمل وكذلك ازدادت درجة التداخل في الأعمال وأصبح الناس يعيشون في عصر النمو السريع، وبدأت الحكومات في نفس الوقت تتدخل بشكل متزايد في الشؤون الاقتصادية، كما صدرت في نفس الوقت مجموعة من القوانين التي تحد من الاحتكارات الصناعية الضخمة، كما انتشرت أيضاً الحركات الاجتماعية التي تنادي بوضع حد أدنى للأجور، وتشجع تأسيس اتحادات للتجارة، وبدأ ينمو في تلك المجتمعات الاتجاهات المضادة للفردية، وبدأ الناس يتساءلون عما إذا كانت الفلسفة القائمة على الفردية والعمل الشاق وتعظيم الأرباح لا تقبل جدلاً.

فما بين الأعوام 1929 و 1939 حدث كساد كبير في العالم وارتفعت البطالة بين العمال، وانخفضت الدخول وانهارت الأعمال وهبطت المعنويات، وظهرت فلسفة اجتماعية جديدة تركز على أهمية الجماعة، وأن يكون الجميع معاً، وضرورة التدخل الحكومي نتيجة الكساد الذي حصل في تلك المجتمعات ظهرت أنشطة جديدة وهي أنشطة البحوث والتطوير، مما أدت بالتالي إلى خلق منتجات جديدة متنوعة تحتاج إلى وظائف تتمتع بدرجة أكبر من الابتكار والاستقلالية من جانب العمال. ومحاولة خلق عملية تنشيط واقع الأفراد في موقف معين، مع تحقيق توازن بين رضائهم النفسي وتحقيق الأهداف المرغوبة¹.

¹ - أحمد إبراهيم، أحمد، الجوانب السلوكية للإدارة المدرسية، القاهرة، دار الفكر العربي، 2002، ص 22.

وقد أجريت في نفس الفترة تجارب على مجموعة من العاملين للتأكد من أن افتراض الإدارة الكلاسيكية التقليدية الذي يرى أن الظروف المادية المحيطة بالعمل تؤثر على أداء العاملين، ومن ثم فإن الأداء يتحسن بتحسين ظروف العمل من إضاءة وتهوية ومعدلات الأجور. أجريت تلك التجارب في مصنع هاوثورن وهو مصنع تابع لشركة ويسترن إلكتريك، وكانت النتائج مخالفة للمتوقع، فقد تبين أن تحسين أداء العمال يعتمد على عوامل أخرى غير الظروف المادية وغير معدل الأجر. لقد أدت تلك التجارب إلى اكتشاف أن التعاطف مع العمال والاهتمام بمشاكلهم الشخصية والتعامل معهم كأشخاص لهم كيان وقيمة وتميز وأهمية يعطي حافزاً ودافعاً أكبر للعمال لتحسين أدائهم¹.

أدت النتائج التي أفرزتها تجارب الهاوثورن إضافة إلى الطلب الجديد للاستقلال والابتكار من جانب العمال في تلك الفترة إلى منهج سلوكي جديد في الإدارة. مثلت تلك الفترة أساس لما يعرف بعد ذلك بحركة العلاقات الإنسانية، وبدأ الكتاب يدركون أن السلوك الإنساني في العمل سلوك معقد ويمثل طاقة محركة عند التعامل معها بصواب، كما أدرك كتاب الإدارة أن العمال ليسوا مجرد معطيات في نظام المنشأة، بل لهم حاجات ورغبات يتعين على المنظمة والقائمين عليها أن يلبوها.

من خلال التجارب التي أجراها فريق الباحثين الذي يقودهم مايو روثلبرج عام 1937 في مصنع هاوثورن التابع لشركة ويسترن إلكتريك بولاية شيكاغو تبين لفريق الباحثين أن أداء العاملين يعتمد على عوامل أخرى غير معدلات الأجور وغير الظروف المادية. إن تجارب الهاوثورن كانت بمثابة نقطة تحول في الإدارة وفي تحليل السلوك الإنساني، كما أنها أصبحت الأساس لما يسمى بعد ذلك بحركة العلاقات الإنسانية. لقد أدرك كتاب الإدارة أن السلوك

¹ - رشوان حسين، عبد الحميد، العلاقات الإنسانية في مجال علم الإدارة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1997، ص 35.

الإنساني معقد ويمثل طاقة محرّكة في العمل، وأن العمال ليسوا مجرد معطيات في نظام المنشأة، بل لهم حاجات ورغبات يجب على المنظمة النظر إليها بعين الاعتبار¹.
لذلك ركزت المدرسة التقليدية الحديثة على التنظيم من ناحية العوامل الاجتماعية والنفسية، كما أخذت بعين الاعتبار أثر وأهمية التنظيمات غير الرسمية الموجودة ضمن التنظيم، ونظرت إلى الفرد بتكوينه العاطفي والاجتماعي والنفسي وما يحمله من قيم وآراء ومعتقدات وأفكار وطموحات ونزعات إنسانية، وهي التي أظهرت أهمية الفرد كعنصر رئيسي في تنظيم وليس كأداة إنتاجية أو آلة مجردة من الحس والشعور والعواطف والأفكار والاحتياجات.

وقد قدم العالم ماكجريجور نظرية سماها نظرية X، Y حيث X هي وجهة النظر التقليدية أي النظرية الكلاسيكية التي تنظر إلى العلاقات التنظيمية في العمل نظرة فردية تنحصر في أداء الفرد لواجباته وهي مخالفة للواقع، بينما Y هي وجهة النظر الإنسانية للعلاقات المتكاملة بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم، لأن العلاقة التنظيمية تلامس مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية لأعضاء التنظيم.

وبالتالي فالعلاقات الإنسانية هي الأساليب والوسائل السلوكية التي يمكن عن طريقها تحفيز العاملين على المزيد من العمل المثمر والمنتج. ولذا يمكن القول ان العلاقات الإنسانية ليست مجرد كلمات طيبة أو عبارات مجاملة تقال للآخرين، وإنما هي بالإضافة إلى ذلك تفهم عميق لقدرات العاملين وطاقاتهم وإمكاناتهم وظروفهم ودوافعهم وحاجاتهم، واستخدام كل ذلك لحفزهم على العمل معاً كجماعة تسعى لتحقيق هدف واحد في جو من التفاهم والتعاون والتعاطف.

¹ - رشوان حسين، عبد الحميد، مرجع سابق الذكر، ص 36.

المحور الثاني: المركزية واللامركزية وعدم التركيز الإداري.

تمهيد:

تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعامتين أساسيتين هما المركزية واللامركزية فهما وجهان لعملة واحدة، حيث تتراوح أساليب التنظيم الإداري في الدول جميعها بين المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وتعتبر المركزية هي الأقدم بينهما¹. وهذا لا يعن أن الدولة تختار أحدهما لتنظيم السلطة الإدارية فيها، إذ أنه من المسلم به أن الدول المعاصرة لاسيما إن كانت موحدة لا تستطيع أن تأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، إذ الأغلب أن تأخذ كل دولة بقدر من المركزية وآخر من اللامركزية، ومن الجدير بالذكر أن الدول كانت قد تمكنت من بسط سيطرتها باستخدام المركزية الإدارية على كل المناطق التابعة لها، إلا أن التطور الحاصل أظهر الحاجة إلى التخلي عنها، والانتقال إلى اللامركزية التي تهتم بتوزيع الوظائف الإدارية².

ويتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والجغرافية لكل دولة وبما يحقق مصلحتها وأهدافها المبتغاة عن التنظيم الإداري لها، فمثلا الدولة التي يسودها نظام ديمقراطي نجد أن اللامركزية فيها هي المبدأ المتبع في التنظيم الإداري، وهو ما لا نجده في التنظيم السياسي الاستبدادي، حيث نجد أن مختلف أجهزة الدولة بما فيها الجهاز الإداري بقبضة سلطة واحدة وهي السلطة المركزية.

أولا- المركزية الإدارية:

إن الثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق في الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظم الإقطاع القديمة، ومع التقدم العلمي والتقني وبروز نظريات الإدارة العلمية

¹ - ريوح، ياسين، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2016-2017، ص1.

² - المرجع نفسه، ص 1.

ظهرت الحاجة إلى أسلوب حديث يتلائم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس فنية وعلمية سليمة، لاسيما مع تضخم الجهاز الإداري وحاجته الملحة لضمان كفاءة الأداة الوظيفية فيه.

1- مفهوم المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بأيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أي في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير أي الوزارة فهي لا تتمتع بشخصيتها المعنوية وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية وجميع الوزارات تعتبر مرافق عمومية باستثناء وزارة الدولة، بعبارة أخرى فالمركزية تعني أن يعهد بكل المهام والوظائف الإدارية إلى السلطة التنفيذية في العاصمة، التي يعود إليها أمر البث النهائي في القضايا والأمور الإدارية، وقد تفوض بعض الاختصاصات لممثليها ومندوبيها على مستوى العمالات والأقاليم، وبمقتضى هذا يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة دون أن يشركوا في ذلك هيئات أخرى.¹ ومن هنا فإن المركزية تعني أن تكون السلطة محصورة بيد المستوى الإداري الأعلى، بحيث يمكنه وحده اتخاذ القرارات دون أي مشاركة من المستويات الأخرى.² وللمركزية مميزات عديدة، ومن أبرزها السهولة في عملية الرقابة وأدائها، وصحة القرارات التي يتم اتخاذها، وذلك بسبب الاستغلال للخدمات الاستشارية المتخصصة. وعدم الازدواجية في القرارات من خلال توحيد السياسات والممارسات فيما بين الإدارات المتعددة، بالإضافة إلى سهولة التنسيق بينها، والوصول إلى التشغيل الاقتصادي الأفضل للإمكانيات المتاحة. مع إكساب الموظفين في الإدارة المركزية الخبرة، والكفاءة العالية في الإدارة، وتعزيز مبدأ

¹ - توفيق السعيد، القانون الإداري، 2006، ص 7.

² - محمد جاهين، محمد، مقدمة في الإدارة العامة، السعودية: جامعة أم القرى، ص 61.

تكافؤ الفرص، وتحقيق المساواة، مع تحديد المسؤولية بشكل دقيق، والمساعدة على الانضباط.¹

وبالتالي فالإدارة المركزية تتكون من ثلاث عناصر:

أ-تركيز السلطة بين أيدي السلطة المركزية: إن تركيز السلطة في أيدي الحكومة المركزية مأخوذة بمعناها الواسع أي رجال السلطة التنفيذية في مدا رجها العليا في العاصمة وعمالها من موظفي المصالح الخارجية لهذه السلطة في الأقاليم والعمالات ويتمثل ذلك في تركيز ولاية البت النهائي في يد رجال الحكومة المركزية، وكذا تركيز الاختصاصات الفنية في يد أخصائيين في العاصمة حيث أنهم يقومون بدراسة الملفات وإعداد القرارات تمهيدا لرفعها إلى الوزير المختص لا اتخاذ القرار والتوقيع عليه.

ب-التبعية الهرمية: المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية، وتعتبر هذه التبعية من لوازم النظام المركزي، وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة، وتتدرج هذه التبعية في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. ومختلف وحدات هذا الجهاز الإداري المركزي المتماسك لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها، ولكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة.

ج-السلطة الرئاسية: السلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة، ويؤكد الفقه على أنها ليست حقا شخصا ولا مطلقا لصاحبه ولكنها مجرد اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسه وفق قوانين ونصوص تنظيمية فهي تخول لرئيس حق تعيين مرؤوسه وتخصيصهم لعمل معين، ونقلهم

¹ - راشد منصور، رشيد خالد، المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية في فلسطين من وجهة نظر مديري ومديرات المدارس الحكومية في محافظات شمال الضفة الفلسطينية، نابلس، جامعة النجاح الوطنية، ص 57.

وترقيتهم وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع منهم إخلال بواجباتهم وله أيضا على أعمال مرؤوسيه سلطات يأخذ بعضها صورة التوعية للمرؤوس لإعانتته على تفهم القوانين والأنظمة ويأخذ بعضها الآخر صورة التعقيب لإرجاع تصرفات المرؤوس إلى حكم القانون والأنظمة.

2- صور المركزية الإدارية:

لا يقوم الوزير بتسيير المرفق المناط بوزارته بنفسه في جميع الأمور التفصيلية على حساب ممارسة الأعمال الرئيسية. وذلك لصعوبة تطبيقها حتى في الدول المحدودة المساحة وعدد السكان، بل يستعين بعدد كبير من المستخدمين والفنيين يمثلون القوة البشرية لوزارته ولا تتوقف قدرة الوزارة وكفاءتها على عدد موظفيها بقدر ما تتوقف على مستواهم الفني وحسن توزيعهم، وتتخذ هذه الصلاحيات والاختصاصات التي يمارسها الوزير أحد الشكلين:

أ- التركيز الإداري:

تمثل الصورة البدائية للمركزية الإدارية، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية أو المكثفة، معناها أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد السلطة الإدارية المركزية و المتمثلة في الوزراء على مستوى العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى حق تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الإدارة المركزية المختصة لإصدار القرار، وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم، وانتظار ما تقرره الإدارة المركزية بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات.¹

وهذه الصورة من المركزية ينفرد فيها الوزير بممارسة كافة الاختصاصات المنوطة بوزارته فلا يشترك في ممارستها أحد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها. فالوزير وحده هو الذي يملك سلطة القرار في كل صغيرة وكبيرة وهذا يعني أن موظفي الوزارة

¹ - أطلس القانون، صور المركزية الادارية، 2023، تاريخ الاطلاع: 2020/02/05، على الرابط:

لا يقومون بأي شيء سوى التحضير والدراسة والاقتراح عن طريق رفع تقارير ومذكرات إلى الوزير المختص الذي يتخذ وحده القرار النهائي في شأنها، وبعد مصادقة الوزير على تلك الاقتراحات والتقارير يظهر الموظفين من جديد للقيام بعملية تنفيذ تلك التدابير ومتابعتها. غير أن هذه الصورة لا تكاد تكون موجودة من الناحية العملية في أي دولة من الدول المعاصرة.

ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرق عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد، لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية نحو الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري.¹

- مزايا التركيز الإداري:

تتصف المركزية الإدارية بأنها تقوي السلطة العمومية وتسهل نشر نفوذ الحكومة وهيبتها، كما أن إشراف الحكومة على المرافق العمومية في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة والمساواة بين الأفراد في الخدمات التي تقوم بها وبالإضافة إلى أن السلطة المركزية بإمكانياتها المالية والفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العمومية لخدماتها على أتم وجه عن طريق تنظيمها وتنظيمها موحداً وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة السلطة الرئاسية، وفي الأخير فإن هذا النظام يحقق تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها وبالتالي فإن تسهيل الإحاطة بتلك النظم للموظفين يساهم في تحسين تنفيذها على المواطن.²

¹ - أطلس القانون، مرجع سابق الذكر.

² - صالح شبر، رافع خضر، المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، اطلع عليه بتاريخ 20-11-2020، على الرابط: www.uobabylon.edu.iq

كما أن المركزية الإدارية تؤدي إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة المسطرة عليها. وبالنظر لما تتوفر عليه السلطة المركزية من إمكانيات كبيرة ماديا وفنيا، فهي تقوم بإنجازات ضخمة ومختلفة تعجز عنها، الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة.¹

- عيوب التركيز الإداري:

تتصف المركزية الإدارية كذلك بعدة عيوب والتي تتمثل في أنها أسلوب غير ديمقراطي حيث تتركز الاختصاصات الإدارية في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين، وتبعد كثيرا من الكفاءات الوطنية عن الإسهام في إدارة المرافق العمومية بالإضافة إلى اتصافها بالبطء والتعقيد والروتين في أداء الخدمات العامة وتلبية احتياجات المواطنين بفعل بعد مركز اتخاذ القرار عن المكان الذي ينفذ فيه وخاصة في الأقاليم البعيدة من العاصمة، مما يجعلها غالبا غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية، ويؤدي إلى استئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المشروعات والمرافق العمومية ولا يترك للقري والمناطق البعيدة إلا الشيء القليل، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تجانس مستوى النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة.

توجد هذه الصورة المتطرفة من المركزية، في بعض الدول الأفريقية والآسيوية التي نالت استقلالها في أوائل الستينات، خشية الأنظمة السياسية في أن يتحول أي توزيع للسلطة للأقاليم إلى تمزيق جسم الدولة وتهديد وحدتها السياسية، خاصة تلك الأقاليم التي تكثر فيها النعرات القبلية المتحيزة جغرافياً، كما أن ضيق الموارد وضآلة عدد الموظفين عاملان آخران لتركيز السلطة في الرئاسة الإدارية. غير أنه لم تعد هذه الصورة من نظام المركزية الإدارية

¹ - صالح شير، مرجع سابق الذكر.

أمرًا يمكن التحقق، وأصبح في حكم المستحيل أن تمتد يد الوزير إلى كل صغيرة وكبيرة في شئون وزاراته في الأقاليم والمصالح المختلفة.¹

ان المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي إلى تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد يؤدي بالعمل الإداري ذاته إلى الروتين، إذ أن المرحلة التي يقطعها القرار من أسفل إلى أعلى التنظيم بحثًا عن "التصديق" يكون على حساب الكفاءة والكلفة. كما يؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق، ذلك أن ارتفاع القرارات التفصيلية في السلم الإداري يعطل وقت الإداريين بقضايا تفصيلية ويؤدي إلى إغراقهم في الأعمال التنفيذية على حساب الإدارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي. كما إن المركزية المتشددة تؤدي إلى ضياع الفروع المختلفة للوزارات في السعي للحصول على الموافقات والموارد المالية اللازمة.

فالمركزية المشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخططه التنفيذية. وتقوية السلطة المركزية يؤدي إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة. ونظرًا لبعد الأقاليم عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الأخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية، فاستئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المرافق والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة. كما أن ضرورة الإصلاح الإداري تستوجب التخفيف عن الوزراء من ناحية حتى يتفرغوا لأمهات المسائل القومية المشتركة بين جميع أقاليم الدولة، لذلك بدأ الفقه الإداري يشعر بالحاجة إلى تكوين الهيئات التي تتولى أمر النشاط الإداري والبت في بعض الأمور الخاصة بالأقاليم بعيداً عن العاصمة وباستقلال عن الوزارات.²

ب- عدم التركيز الإداري (اللامركزية):

¹ - يسري محمد العصار، يسري محمد، محاضرات في القانون الإداري، جامعة القاهرة، 1989، ص 73.

² - فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1956، ص 70.

يعد أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، يقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها، دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يكون خاضعين لرقابة وإشراف السلطات المركزية، ويمكنهم اتخاذ بعض الأعمال والقرارات، والبث فيها نهائيا دون حاجة إلى طلب المصادقة عليها من طرف الوزير قبل الشروع في تنفيذها. كما أنه أسلوب يقوم على توزيع سلطة البت النهائي في شئون الوظيفة الإدارية بين السلطات التنفيذية المركزية وبين فروعها في الأقاليم، بحيث يكون لبعض وحدات الجهاز الإداري أن تتصرف فيما يقرره لها القانون من اختصاصات، في البت النهائي في بعض الأمور. كما يخول لها القانون سلطات تطبيقية بحتة تنحصر في تنفيذ ما أصدرته السلطات المركزية من قرارات.¹

من الجانب المالي لا تتوفر سلطات اللاتركيز الإداري على ميزانية خاصة بها بل ترتبط بميزانية الدولة، وقد تتلقى مصالح اللاتركيز الإداري مسؤولية الأمر بالصرف في بعض الأمور الثانوية فتأخذ صفة أمر بالصرف المساعد. ويتم تحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى سلطات اللاتركيز الإداري عن طريق التفويض الذي يأخذ شكلين: تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع، مما يترتب عنه أن تصبح هيئات اللاتركيز الإداري تتمتع باستقلال نسبي.

- مزايا اللاتركيز الإداري:

يسمح هذا الأسلوب للسلطة المحلية أن تتخذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها الضرورات المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية. كما يجعل الممثلين في حالة ممارسة الاختصاصات المحلية خاضعين للسلطة الرئاسية للنظام المركزي وهذا الخضوع يتجلى في احتفاظ السلطة المركزية بسلطة إصدار التعليمات وحققها في تعديل وإلغاء قرارات السلطة

¹ - الجرف، طعيمة، مبادئ القانون، القاهرة: دار النهضة العربية، 1962، ص 24

المحلية وحققها في أن تحل محلها. ويحقق هذا الأسلوب ميزتين فهو من ناحية يخفف العبء من الوزارات التي اتسعت أنشطتها كثيراً ومن ناحية أخرى يحقق الفعالية والكفاءة في ممارسة الإدارة العامة لنشاطها لأن هذه الهيئات المحلية تكون أكثر خبرة ومعرفة بظروف الأقاليم ومشاكلها.¹

- عيوب اللاتركيز الإداري:

من عيوب هذا الأسلوب أن ممثل السلطة المركزية قد يجهل المشاكل المحلية، مما يسبب له صعوبة بالغة في تسيير عمل الإدارة المحلية. كما أن تعيين ممثل السلطة المحلية قد لا يكون ديمقراطياً في كثير من الحالات.²

يتضح مما سبق من أن للإدارة المركزية العديد من العيوب، ومن أبرزها ما يأتي:³

- قد تؤدي المركزية إلى نشوء الاتكالية لدى الأعضاء الموجودين في المستويات الإدارية الدنيا، مما يساعد على ضياع الأفكار، وتعطيل الابتكارات.
- يؤثر القرار الفاشل على المنظمة بأكملها، أو قطاع كبير منها.
- قد ينسى متخذ القرار في المستويات العليا بعض العوامل المهمة لدى المستويات الدنيا.
- تؤدي المركزية إلى خفض الروح المعنوية لدى الرؤساء في المستويات الأدنى.
- تحد المركزية من تكوين مجموعة بديلة من متخذي القرار في المنظمة.
- تتسبب المركزية في وجود مشاكل مالية، وروتينية من شأنها تقليل فرص النجاح.
- لا تشجع المركزية على تحقيق الاستقلال الذاتي في الإدارة.
- تدعو المركزية إلى السلبية، ولا تساعد على تحقيق المشاركة الإيجابية بين الإدارات.

ثانياً: اللامركزية الإدارية:

¹ - الجرف، طعيمة، مرجع سابق الذكر.

² - راشد منصور، رشيد خالد، مرجع سابق الذكر، ص 59.

³ - المرجع نفسه، ص 60.

أدت التغيرات المتسارعة المجالات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والإدارية، إلى ظهور قضايا جديدة تستدعي حلولاً أكثر فاعلية مما توفره المركزية الإدارية. وبالنظر إلى أن جوهر التنمية المحلية يعتمد على الوحدات الإدارية المختلفة، فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، لتحقيق التنمية المحلية، بحيث يتم إحداث تغييرات جوهرية على المستويات الثقافية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية بشكل يؤدي إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي، والرفاهية الاقتصادية للجميع.

1-تعريف اللامركزية الإدارية:

ورد تعريف اللامركزية في قاموس المعجم الوسيط على أنها: توزيع الوظيفة الإدارية بين جهاز مركزي، وإدارات أخرى، وهي تعني على المستوى العام: تحويل السلطة إلى الأقاليم، والولايات، وجعلها تتمتع باستقلالية في تسيير شؤونها الخاصة عكس المركزية.¹ ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات الجماعات المحلية، ويتم نظام اللامركزية الإدارية بمواكبة الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب، وذلك لمساهمتها الفعالة في تدبير الشؤون الإدارية، كما يتسم بتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، والتي تتمتع بالاستقلال القانوني والمالي. وبالتالي فاللامركزية الإدارية تعني: عملية تنظيمية إدارية تتضمن توزيع السلطات على جهات عديدة في المستويات الدنيا من الهيكل الإداري، بحيث تكون كل جهة فيها مسؤولة بشكل مباشر عن مسؤولياتها؛ وذلك بهدف إعطاء العمل شكلاً أكثر تنظيماً، ومرونة، بالإضافة إلى إشراك أكبر عدد من المرؤوسين في عملية الإدارة.²

¹ - شحادة، يوسف يعقوب، واقع الإدارة اللامركزية لعمداء كليات جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلمية، 2014، ص 362.

² - المرجع نفسه، ص 164.

وتعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين، إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار وفي تسيير حياتهم العامة، انطلاقاً من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير، وغير ذلك من متطلبات المجتمع، نظراً لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت وللخصائص المحلية.

وقد عرف الفرنسي أندري دالانباير اللامركزية بأنها: "اصطلاح وحدة محلية بإدارة نفسها وقيامها بالتصرفات الخاصة بشؤونها"، وعرفها الأستاذ فؤاد العطار بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، وعرفها الأستاذ سليمان الطاوي بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو تتجسد من خلال إنشاء مجموعات محلية مستقلة عن الدولة لها صلاحيات خاصة بها وموجهة نحو البحث عن الحلول لمشاكل التنمية المحلية. فهي إذن عملية تنظيمية إدارية تتضمن توزيع السلطات على جهات عديدة في المستويات الدنيا من الهيكل الإداري، بحيث تكون كل جهة فيها مسؤولة بشكل مباشر عن مسؤولياتها، وذلك بهدف إعطاء العمل شكلاً أكثر تنظيماً ومرونة، بالإضافة إلى إشراك أكبر عدد من المرؤوسين في عملية الإدارة.¹

2-أنواع اللامركزية الإدارية:

أ-اللامركزية الإقليمية:

يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية. أي منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها، ويدير شؤونها افراد منتخبون. وتقوم هذه الصورة على أساس إقليمي، أي على أساس استقلال مجموعة من السكان بإدارة بعض شؤونهم الإدارية المحلية، حيث يمنح

¹ - شحادة، يوسف يعقوب، مرجع سابق الذكر، ص 164.

المشرع الشخصية القانونية لأجزاء محددة من إقليم الدولة (المحافظات . والمدن . والبلدانإلخ) بكل ما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وتحمله لبعض الالتزامات.¹

والقصد من هذا الاتجاه التشريعي هو قيام أشخاص اللامركزية بإدارة المرافق المحلية التي يعينها المشرع في النطاق الإقليمي، عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال إزاء السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابتها وإشرافها في الحدود التي يبينها القانون. وتطبق الكثير من دول العالم المعاصر هذه الصورة من اللامركزية، وترسم أنظمة قانونية متكاملة لتجسيدها بشكل قانوني، ويعبر عنها من الناحية العملية بالإدارة المحلية أو الإدارة الذاتية. كما يلاحظ أن التشريعات الدولية لم تقف موقفا واحدا من ناحية تحديد الاختصاصات التي تعهد به للهيئات الإقليمية، وتحديد اختصاصاتها قد يكون بإحدى صورتين:

- **الصورة الأولى:** تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية البلدية على سبيل الحصر، فلا يمكن لواحدة منها الخروج من تلك الدائرة إلاّ بناء على تشريع جديد، وتملك هذه الهيئات حرية واسعة في التصرف. وقد أخذت بهذا النمط بريطانيا (ويسمى بأسلوب تعدد الأنماط) حيث تراعى فيه الفوارق الخاصة بكل بيئة.

- **الصورة الثانية:** تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر بوضع نمط يعطي الهيئات الإقليمية اختصاصات عامة، ويحدد الحاجات العامة لسكان الإقليم. وقد اتبعت فرنسا والدول التي تدور في فلكها هذا النمط. وتسمى بأسلوب وحدة النمط.

ب- اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية التي تتولى

¹ - نحيلي، سعيد، اللامركزية الادارية، الموسوعة العربية، تاريخ الاطلاع: 2020/01/15، على الرابط: <https://arab-ency.com.sy/law/details/25612/6>

إدارة نشاط معين يسند اليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح المرفق عام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية، يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وارتبط ظهور هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية بتغيير دور الدولة التي أصبحت تتدخل في العديد من الشؤون التي كانت تحجم عن ممارستها سابقاً، فكثر المشاريع والمرافق والمصالح العامة وظهرت الحاجة إلى منح بعض المرافق والمشاريع الشخصية المعنوية من أجل إدارة شؤونها على نحو مستقل عن الدولة وبعيداً عن "الروتين" والتعقيدات الحكومية مع خضوعها لإشراف السلطة المركزية.¹

وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي ينشأ لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدوداً فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه، بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي لرعاية نشاط يهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون أو إقليم من أقاليم الدولة. كما يكون للشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجود القانون. أما الشخص العام المرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول إن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطاناً من الشخص الإداري المرفقي.

وعلى الرغم من أن كلاً من اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية تعد صورة من صور اللامركزية الإدارية، وتعتمد على جوهر واحد في توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إدارية مستقلة، يلاحظ وجود بعض الفروق بينهما، من أهمها:²

- أساس نشأة اللامركزية المحلية يكمن في الاعتبار السياسية التي تسعى إلى مشاركة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية توسيعاً للديمقراطية، في حين تعود نشأة اللامركزية

¹ - نحيلي، سعيد، مرجع سابق الذكر.

² - المرجع نفسه.

المرفقية لاعتبارات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي وترك أهل الخبرة يديرونه بقدر من الحرية والاستقلال.

- الشخص الإداري المحلي ينشأ لرعاية شؤون الأفراد في إقليم محدد، فهو إذاً مجموعة أشخاص منحوا الشخصية المعنوية، أما الشخص الإداري المرفقي فهو مرفق أو مجموعة مرافق منحت الشخصية المعنوية، وهو ينشأ لرعاية مرفق محدد بذاته مهما تعددت فروعه إقليمياً.

إذن إن أساس اللامركزية المحلية إقليمي في حين أن أساس اللامركزية المرفقية فني. وعلى الرغم من أن هناك رأياً في أوساط الفقه ينطلق من أن للامركزية الإدارية صورة واحدة هي صورة اللامركزية الإدارية المحلية، فإن الرأي الغالب ينطلق من الاعتراف بصورتين للامركزية الإدارية. ومع أن النظامين يقومان على مبادئ عامة مشتركة فإن لكل منهما خصوصيات تميزها من الآخر، مع تسجيل الاهتمام المتزايد باللامركزية المحلية بالنظر إلى ارتباطها بالاعتبارات السياسية والنظر إليها على أنها أسلوب لتطبيق الديمقراطية في المستوى المحلي من خلال انتخاب أعضاء المجالس المحلية، في حين أن اللامركزية المرفقية تدرس عادة في معرض الحديث عن موضوع مهم وشائك ألا وهو طرق إدارة المرافق العامة، واللامركزية المرفقية تعد واحدة من هذه الطرق.¹

3- الأسس العامة للامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس، يمكن تفصيلها كالتالي:

أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

بمعنى أن ثمة مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمه الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهتم الدولة كلها، فمثلاً إذا كانت الدولة تهيمن على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات

¹ - نحيلي، سعيد، مرجع سابق الذكر.

عبر التراب الوطني، فان المرافق المحلية كالنقل المحلي وتوزيع الماء والكهرباء، يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدري باحتياجهم إليها وأقدر على تسييرها فضلا عما في ذلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية. حيث إن اللامركزية تتطلب ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة المصالح الخاصة بإقليم، ومستوى معين، على اعتبار كفاءتها، واستجابتها لأولويات الأفراد، وحاجاتهم¹.

ب- أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة:

فالإدارة المحلية تسعى بالأساس إلى إسناد المصالح المحلية إلى من يهمهم الأمر وذلك لإشباع حاجياتهم المحلية بأنفسهم، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المدينة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فان المشرع قد جعل إسناد هذه المصالح المحلية إلى من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثمة كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة ابناء الإقليم.

ويرى البعض أن استقلال السلطات اللامركزية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء هذه السلطات بطريق الانتخاب، بمعنى أن انتخاب أعضاء هذه السلطات يعتبر شرطا أساسيا ولا يمكن القول بوجود لا مركزية إدارية تقوم على غير الانتخاب في دولة من الدول.

ج -استقلال المجالس في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية:

استقلال أعضاء السلطة اللامركزية عن السلطة المركزية، بمعنى أن يكون مقررا من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون ولا يراد بذلك الاستقلال المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما لا يراد بذلك الاستقلال جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثمة صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها تؤلف في الواقع جزءا من جماعة أوسع نطاقا وهي المجتمع الوطني. ولكي يتحقق استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية لا بد من تمتع

¹ - كواشي، عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2011، ص 37.

الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية بالاستقلالية من النواحي المالية، والإدارية، حتى تتمكن من ممارسة الوظيفة الإدارية التي تقتضي منها البت في بعض الأمور بشكل نهائي، بالإضافة إلى سلطة التقرير.¹

4- تمييز اللامركزية الإدارية عما يشابهها:

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية الإدارية من بلد لآخر نظراً لتباين الاستراتيجيات المتبعة من قبل الدول. وبصفة إجمالية يمكن القول إن اللامركزية الإدارية هي عملية ترمي إلى نقل أنشطة اقتصادية وإدارية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة إلى أقاليم قليلة النمو، ومن خلال تتبع تعريف اللامركزية الإدارية في الفقه الإداري والقانوني، يستنتج أن اللامركزية الإدارية لا تعدو أن تكون فعلاً تقوم الحكومة المركزية عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسمياً، إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى.

أ- اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

تنقسم الدول عادة من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة، ففي الدول البسيطة تكون ممارسة السيادة فيها لسلطة واحدة في العاصمة كما تملك سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ كالقضاء سواء أكانت هذه الدول تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية كما أن أخذ هذه الدول بأسلوب الإدارة اللامركزية لا يؤثر في تكوينها السياسي أما في الدول المركبة وهي تلك التي تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الألماني فان ممارسة السيادة لا تتركز في الجهاز الاتحادي وبين الولايات.

تقوم اللامركزية السياسية على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية والولايات، بحيث تتعدد فيها السلطات العامة التقليدية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما اللامركزية الإدارية فتقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة

¹ - كواشي، عتيقة، مرجع سابق الذكر، ص 36.

المركزية للدولة والوحدات الإدارية التنظيمية اللامركزية سواء كانت مرفقية أم إقليمية، أي إن اللامركزية الإدارية تقتصر على النواحي الإدارية، وبهذا يمكن أن تجد لها تطبيقاً عملياً سواء في الدول الاتحادية أم في الدول الموحدة (البسيطة). بعبارة أخرى: لا يؤدي شكل الدولة (اتحادي أو بسيط) دوراً مهماً في تحديد الأسلوب الإداري المتبع في تقديم الخدمات العامة وإدارتها. فاللامركزية الإدارية ليست حكراً على الدولة الاتحادية بل يمكن أن توجد أيضاً في الدولة البسيطة¹.

ب- اللامركزية الإدارية والتركيز الإداري:

تتشابه اللامركزية الإدارية والتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية والى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن التركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت. كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى. كما أنه لا يخرج عن مفهوم التنظيم الإداري المركزي النسبي، بل أكثر من ذلك يعد صورة من صور المركزية الإدارية أي جزءاً أساسياً من التنظيم المركزي ويرتبط به عضوياً، أي إن السلطات تنتقل داخل الشخص الاعتباري نفسه من الرئيس الإداري الأعلى في سلم التدرج الإداري إلى من يليه في السلم الإداري، وهذا يعني أن توزيع السلطة يجري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل الشخص المعنوي الواحد نفسه. في حين أن نظام اللامركزية الإدارية يشترط تعدد الأشخاص المعنوية وتخصص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، أي إن النظام اللامركزي أعم وأشمل من نظام عدم التركيز الإداري².

¹ - نحيلي، سعيد، مرجع سابق الذكر.

² - المرجع نفسه.

بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع. وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية. كما يمكن القول إن التركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية لان نقل السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون أحسن مما اذا كانت بيد الوزير مباشرة. فاللامركزية الإدارية ومهما يكن الشكل الذي تتخذه تتميز بقيام كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وإنما تخضع لرقابة السلطة المركزية المحدودة رغم استقلالها عنها إدارياً، وفي ضوء العلاقة بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري يمكن القول إن عدم التركيز الإداري يعد محطة على طريق تحقيق اللامركزية التي تتخذ هي الأخرى أنماطاً ومستويات متعددة.¹

5-تقدير نظام اللامركزية الإدارية:

أ-مزايا اللامركزية الإدارية:

يتصف النظام المركزي بعدة مزايا من أهمها ما يلي:²

- تمتاز الإدارة اللامركزية بتخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة بعد أن تعددت واجبات الإدارة وتتنوعت إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية. من خلال عدم انشغال المدراء بالقرارات الفرعية، واهتمامهم بما هو مهمّ منها.
- الهيئات اللامركزية أدري بشؤونها الإقليمية أو المصلحية.
- نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة والدقة لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- يحقق النظام اللامركزي نوعاً من العدالة في توزيع الضرائب العامة.

¹ - نحيلي، سعيد، مرجع سابق الذكر.

² - شحادة، يوسف يعقوب، مرجع سابق الذكر، ص 364.

- نظام اللامركزية الإدارية أقدر على مواجهة الأزمات. من خلال الحرص على اتخاذ أفضل القرارات؛ نظراً لأنّ من يُعاش المشكلة يُعدُّ أكثر مقدرة على اتخاذ القرار المناسب بشأنها.

- اللامركزية الإدارية وسيلة هامة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية.

- ظهور الأفكار المُبتكرة نتيجة رفع حماس أعضاء المستويات الإداريّة المتعدّدة، وزيادة اهتمامهم بحلّ ما يواجههم من مشكلات.

- تحقيق التوازن في القرارات، والسُّلطات، حيث يُعتبَر هذا المبدأ من أهمّ مبادئ التنظيم.

- الارتقاء بالروح المعنويّة لدى الرؤساء في المستويات الإداريّة؛ حيث يشعرون بمشاركتهم الإيجابية في العمل الإداري.

- توزيع المخاطر التي تتعلّق بالقرارات الضعيفة، حيث يقتصر تأثيرها في قسم واحدة، أو إدارة واحدة، وليس في المنظّمة كلّها.

ب- عيوب اللامركزية:

كما أن للامركزية مجموعة من المميزات، فإنها لها كذلك بعض العيوب، نذكر ما أهمها ما يلي:¹

- التمادي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية عندما تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب مصلحة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى زرع النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.

- تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية، دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجهاز الإداري بسبب عدم الدراية بأساليب العمل الإداري وقواعده.

- انتشار البيروقراطية والمحسوبية.

¹ - شحادة، يوسف يعقوب، مرجع سابق الذكر، ص 364.

- تؤدي إلى انتشار الإدارات الجهوية.
- العبء المالي الذي يكلف الدولة.
- تمس الوحدة الإدارية في الدولة بتقسيمها للوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم
- تؤدي إلى التناحر بين الهيئات اللامركزية المختلفة لا سيما اذا كانت هذه الهيئات من نوع واحد وتمارس ذات الاختصاص
- تؤدي إلى ترجيح المصالح المحلية عن المصلحة الوطنية
- هيئاتها تكون اقل خبرة وأكثر إسرافا من السلطات المركزية ولكن بالرغم من هذه العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهذه الطريقة.
- في الأخير تعتبر اللامركزية اجراء يهدف الى اشراك المواطنين في تدبير الشأن العام عبر ممثلهم وذلك عن طريق تحويل اختصاصات الدولة الى الجماعات الترابية التي تبقى خاضعة لمراقبة ووصاية السلطات العمومية. فاللامركزية بهذا المعنى، هي اختيار تدبيري لتمايزات وخصوصيات المجتمع في أفق تعزيز وتدعيم السيرورة الديمقراطية لصياغة واتخاذ القرارات تساهم فيها كل الفعاليات والتنظيمات المدنية وجميع المتدخلين.
- أما فيما يتعلق باللاتركيز، فيهدف بالأساس الى إعادة توزيع السلط داخل إدارة الدولة من المصالح المركزية الى المصالح الخارجية، بحيث تمارس الأولى رقابة تسلسلية على الثانية. من خلال هذه المقارنة، يتضح ان مفهومي اللامركزية واللاتركيز، وإن كانا يختلفان في الجوهر، فهما يهدفان الى وضع اسس ادارة القرب وتخفيف الأعباء عن المركز. وتعتبر اللامركزية الإدارية احدى أساليب التسيير الأكثر اتباعا في العالم من قبل العديد من الدول ومنها الجزائر، فبالإضافة الى المظهر الشائع للامركزية المتمثل في نقل بعض اختصاصات الدولة وتحت وصايتها الى وحدات ترابية منتخبة تعرف في الغالب بالجماعات المحلية، هناك مظهر آخر لهذا الأسلوب وهو اللامركزية المرفقية او التقنية او الوظيفية او المتخصصة.

المحور الثالث: مفهوم، نشأة وتطور نظام الادارة المحلية في الجزائر.

تمهيد:

يتكون النظام المحلي في الجزائر من ثلاثة مستويات رئيسة هي الولايات والدوائر والبلديات، حيث تتشكل الولاية من عدد من الدوائر والدائرة من عدد من البلديات، وتشكل الدائرة وسيط إداري بين البلديات والولاية، ولا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم و فرع إداري تابع ومساعد للولاية، الهدف من وجود الدائرة التي يغيب فيها مجلس منتخب هو تقريب الإدارة والخدمات من المواطن في كل بلديات الولاية المنتشرة عبر حدود الولاية، تدار الدائرة من طرف رئيس الدائرة الذي يعين بمرسوم، ويعد رئيس الدائرة تابع ومساعد للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، كما يقوم بالتنشيط والتوجيه و الإعلام والتنسيق بين البلديات.

1- مفهوم الإدارة المحلية:

تعرف الإدارة المحلية بأنها وسيلة جوهرية من وسائل تنمية المجتمع وهو في الوقت نفسه هدف اصيل من اهدافها، ووجود مثل هذه الادارة هو قمة في التنظيم لتلك المشاركة المحلية، لأنها تجمع اليها جانب تقدير الحاجة المحلية وادارتها لها، ووعيا للأسباب التنظيمية والتنفيذية للإمكانات العلمية التي تحقق بها المطالب في ظل وجودها.¹

كما يعرفها علماء الادارة بانها أسلوب من اساليب التنظيم الاداري، يراد به توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الادارية المحلية المنتخبة والمتخصصة على اساس اقليمي، لتباشر ما يقصد به اليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية، كما أنها نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم له، ويتم حسب هذا النموذج توزيع صلاحيات اتخاذ

¹ - الطعامنة، محمد محمود، بحث نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول حول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 2003.

القرارات المهمة بين السلطة المركزية بحق الوصاية الادارية، وتتمتع الوحدات الادارية بحق المبادرة الشخصية القانونية المستقلة، وبهذا النظام تتحقق درجة من المشاركة للوحدات المحلية عن طريق انتخاب ممثليها، ويتوقف نوع التقسيم الاداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الادارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في اقليم الدولة، كما أنه توجد عدة عوامل اخرى دائما تكون موضع الاعتبار عند تقسيم اقليم الدولة، أهمها تجانس المجتمعات المحلية و القوة المالية.¹

وتمثل الادارة المحلية صورة من صور اللامركزية الادارية ونظام الجماعات المحلية، وهذه المنظمات تنتقل اليها بعض السلطات وصلاحيات الاجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب، فليس لهذه المنظمات صلاحيات التشريع، وتتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمي والاداري والمالي في مجال التنفيذ في الحدود الاقليمية الخاصة، التي تمثل نطاق اختصاصها. ومنه تعتبر الجماعات المحلية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظم اللامركزية، حيث تركز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، و تباشر الهيئات اللامركزية صلاحيات في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن لوحدات الادارة المحلية في الجزائر (البلدية و الولاية)، والا كانت قراراتها واعمالها مشبوهة بعبء تجاوز الاختصاص الاقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها، ففي هذا النوع تقوم وحدات اقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية، وهذا يستدعي و جود هيئات محلية متميزة يعهد بالإشراف عليها الى وحدات ادارية مستقلة، نشير الا ان هذا النوع مرادف لمصطلح الجماعات المحلية، والذي يختلف عن مصطلح الحكم المحلي الذي لا يوجد الا في الدول ذات النظام الفيدرالي، كما تتمتع المحليات في ظل نظام الحكم المحلي بقدر أكبر من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، بالمقارنة بما تتمتع به في ظل نظام الادارة

¹ - عاشوري، سكيبة، الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، 2013-2014، ص 14.

المحلية، ونظرا لأهمية الادارة المحلية بالنسبة لكيان الدولة و قوامها، فإنها تبني على أساس دستوري، مثلما هو حاصل في الجزائر، حيث تنص المادة 11 من الدستور على أن الدولة تستمد مشروعيتها من الشعب، والذي يمثل عن طريق المجالس المنتخبة والتي تمثل قاعدة اللامركزيّة (المجالس الولائية والمجالس البلدية).¹

إن جل العلماء والمفكرين لم يتمكنوا من إعطاء تعريف واحد وجامع وحاسم لمفهوم الادارة المحلية وماهية نشاطاتها، وهذا يعود للعوامل المعقدة والغامضة التي تدخل في نسيجها. رغم ذلك لم يمنع هذا من تطور وازدياد وتشابك عمل الادارة في حياة الامم والدول، حتى اصبحت الادارة ركيزة اساسية لأي تنظيم مهما كان صفة اختصاصه وأهدافه، ومن هذا تعد الادارة أقدم من غيرها من التنظيمات عبر العصور حتى وصلت الى ما عليه الان من انماط متعددة بصفة خاصة في الدولة العصرية.

لهذا يصعب اعطاء تعريف دقيق وشامل لكون ظاهرة الادارة المحلية هي ناتج تجارب وتنوع الخبرات والكفاءات، المجتمعات، الخصوصيات، ونعني بذلك بان الادارة تعبر عن مرحلة في التطور الاجتماعي في بعض الاقطار والمجتمعات، وتعد وظيفة واستمرارية لضمان الوجود السياسي والنظام المؤسسي في مجتمعات اخرى، كما أن الادارة و سيلة من وسائل مواجهة الازمات و تلبية حاجات المجتمع، وأداة يستعان بها لاستتباط و سائل جديدة وملائمة لتوجيه الاختراعات التكنولوجية بما تحقق تطور و سعادة الامم واحترام البيئة والمحيط.

استعمل الفقه الإنجليزي في التعبير عن مصطلح أو مفهوم الإدارة المحلية مصطلح الحكم المحلي وعرفها بأنها: "حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية"، ومن خلال التعريف يتضح بأنه أشار إلى بعض الخصائص الأساسية التي

¹ - دستور الجزائر، 1963.

يقوم عليها نظام الإدارة المحلية " وذلك من خلال تحديد طبيعة المسائل الإدارية والتنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية. كما أنه بين الوسائل القانونية التي من خلالها تمارس هذه الهيئات مهامها، وذلك بتحويلها سلطة إصدار القرارات واللوائح، كما أن التعريف أبرز عنصر الانتخاب باعتباره يمثل ضماناً من ضمانات استقلال هذه الهيئات، ومع ذلك يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يشر إلى عنصر الرقابة والذي يعد أحد أركان الإدارة المحلية¹.

في حين استعمل الفقه الفرنسي مصطلح اللامركزية المحلية للتعبير عن الإدارة المحلية وعرفها بأنها: " هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي". واستخدم الفقه الفرنسي أيضاً مصطلح اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية للتعبير عن الإدارة المحلية، إذ عرفها بقوله: " أنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية، وتتمتع باستقلال ذاتي"، وهذا التعريف جاء مقتضياً ومقصوراً على اللامركزية الإقليمية دون المرفقية، إلا أنه وضح طبيعة الاختصاصات التي تمارسها هذه الهيئات، كما أشار إلى ركن الاستقلال².

أما في الوطن العربي فقد اختلف الكثير من الفقهاء والباحثين العرب حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، حيث عرّف بعض الفقهاء الإدارة المحلية بأنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعريف الذي حدد بتعبير منظم ودقيق معظم عناصر الإدارة اللامركزية، قد أهمل عنصر الانتخاب.

ومن الباحثين من عرف الإدارة المحلية بأنها " أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة بين السلطة المركزية وبين هيئات أو مجالس منتخبة

¹ - جبار، عبد الجبار، محاضرات في نظرية الادارة المحلية، جامعة الشلف، ص 7.

² - المرجع نفسه، ص 7.

أو مستقلة عن السلطة المركزية، ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ورقابة الدولة المتمثلة بسلطتها المركزية"

وهناك بعض الكتاب والباحثين جسدوا مفهوم الإدارة المحلية من خلال تعريفاتهم لها، إذ عرفها بعضهم بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية، لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة "ويلاحظ أن هذا التعريف استهدف التحديد وتجنب الخلط بين الإدارة المحلية كمصطلح ونظام إداري، وبين ما يتشابه معه من مصطلحات وأنظمة إدارية أخرى، كما أنه ركز اهتمامه على غرض توزيع الاختصاصات والواجبات بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية، إلا أنه أغفل طبيعة الوحدة الإدارية ونطاق اختصاصاتها.

مما سبق يمكن تقديم تعرف جامع للإدارة المحلية باعتبارها " توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناءً على قانون بين الأجهزة التنفيذية المركزية وبين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها وفقاً لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.¹

2-نشأة وتطور نظام الادارة المحلية في الجزائر:

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (1516م)، حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البابليك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بابليك التيطري وعاصمته المدية، بابليك الغرب وعاصمته وهران، بابليك الشرق وعاصمته قسنطينة. حيث

¹ - جبار عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 9.

يتكون البابلينك من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من الأولى وهي البلدة(البلدية)، المنطقة، الوطن، كما يتكون البابلينك من عدة مستويات وهي الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية بالبابلينك. تمثلت صلاحيات واختصاصات الباي في المحافظة على النظام والأمن العموميين والحيلولة دون انتفاضة السكان المحليين والسهرة على جباية الضرائب.

بعد سقوط الدولة العثمانية خضعت الجزائر للاحتلال الفرنسي عام 1830 فظهرت المقاومة الشعبية الوطنية بقيادة الأمير عبد القادر، الذي تم اختياره كرئيس للدولة الجزائرية في 27 نوفمبر 1832، ولم يقتصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي (الأمير كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، بل امتد إلى المؤسسات المحلية، بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية وبنفس القواعد، وتم تفويض خلفاء الأمير بالولايات بسلطات كبيرة، بحيث توسعت وبنفس القواعد، بحيث توسعت اللامركزية إلى مدى بعيد، الأمر الذي أثار نقاشا واسعا حول طبيعة الحكم . المحلي، هل هو من نوع اللامركزية، أم هو حكم فيدرالي¹.

أ-نظام الادارة المحلية أثناء الحقبة الاستعمارية:

اعتمدت السلطات الفرنسية في إدارتها المحلية للجزائر، سياسات متعددة، فلقد كانت تلجئ إلى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، وأحيانا تلجئ إلى الاستفادة من النظم التي كانت سائدة .ففي المرحلة الأولى ما بين (1830-1887) قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم:

-أقاليم مدنية يقيم فيها الأوروبيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا.

-مناطق عسكرية يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية.

¹ - عاشوري، سكيبة، مرجع سابق الذكر، ص 9.

-مناطق مختلطة وتحتوي على العنصر الأوروبي وعدد قليل من السكان الجزائريين، يخضع فيها الأوروبي للإدارة المدنية، والجزائري للإدارة العسكرية. وقد أنشأت في هذه المرحلة المكاتب العربية بهدف تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين .

في المرحلة الثانية، اعتبرت الجزائر ملحقة بفرنسا، حيث قسمت البلاد إلى ثلاثة ولايات وهي الجزائر، وهران، قسنطينة، وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، ثم . قسمت الولايات إلى بلديات حسب تواجد العنصر الأوربي، القسم الأوروبي في الشمال حيث يتركز هذا الأخير، وأقيمت مجالس بلدية ذات صلاحيات كاملة كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية. وضم البلديات المختلطة، ووجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيون، وترتكز إدارة البلدية على هيئتين وهما المتصرف والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم، واللجنة البلدية يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين.¹

وكذلك ضم البلديات الأهلية، ولقد تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وبعض الأماكن الصعبة والناحية في الشمال، وتميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري. ويلاحظ أن نشوء وتطور الإدارة المحلية والمؤسسات البلدية بالجزائر تحكمت فيه عدة عوامل منها التغييرات التي حدثت في النظام الفرنسي، وتطور حركة الاستيطان والضغط الممارسة من طرف المعمرين، ورد فعل المقاومة الجزائرية. أما من حيث دور البلديات، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية فقط، تسعى لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية.²

ب-نظام الادارة المحلية أثناء الثورة التحريرية:

¹ - عاشوري، سكيبة، مرجع سابق الذكر، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 11.

فكر قادة الثورة بعد عامين من اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954، في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 لتنظيم وهيكله الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليمي للبلاد، وخلق إدارة محلية خاصة بكل وحدة إقليمية، حيث قسمت الجزائر إلى ستة ولايات، وبدورها الولاية قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواحي والنواحي إلى قسّمات، وبذلك تجسد نظام السلطة المحلية.

تأسس التنظيم الإداري للولاية على مبدأ القيادة الجماعية، من خلال إنشاء مجلس للولاية مهامه موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار، وهو مؤطر بهياكل ومكاتب وأجهزة إدارية، أما المجالس الشعبية البلدية فقد أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم وربطهم مباشرة بجيش وجبهة التحرير الوطني.¹

لقد غطت المجالس الشعبية أثناء الثورة كل الأرياف والقرى، وأصبحت تسييرها هيئة جماعية منتخبة يقودها رئيس يسمى شيخ البلدية يساعده مجلس بلدي، وتتوعد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي من الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية، إلى الشؤون المالية والتمويل وتنظيم شبكة الاستعلامات داخل القرى والأحياء، وأصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية.²

ج-نظام الادارة المحلية بعد الاستقلال:

عاشت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، وورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية كالأمرض والفقر والجهل والأمية والبطالة نتيجة السياسة الاستدمارية.

ولتجاوز هذه الوضعية، عمدت السلطات العامة في الجزائر إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع، في اتجاه الإصلاح

¹ - لوعيل، رفيق، أثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة.

² - عاشوري سكيّنة، مرجع سابق الذكر، ص 12.

الإداري. فلجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسييرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير فتم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية. أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما هو وارد بالمادة 9 من ذات الدستور.¹

وقد تم التأكيد على نفس التوجه في ميثاق الجزائر لسنة 1964 من خلال التأكيد ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية، ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية.²

واعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري، بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية. ومن مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي، لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي.

¹ - دستور الجزائر، 1963.

² - انس قاسم، جعفر، أسس التنظيم الإداري والادارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.

المحور الرابع: المبادئ الأساسية التي تقوم عليها نظرية الإدارة المحلية.

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات باعتبارها أسلوباً إدارياً بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، وعليه فإنها تقوم على مجموعة من المرتكزات تتمثل في:

1-تقسيم إداري لأقاليم الدولة:

يقوم هذا المرتكز على وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، ولا تكون إلا بتوافر وحدة المصلحة لدى سكانها ووحدة الانتماء، و يتوقف هذا النوع من التقسيم على الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، وفي هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائماً موضع الاعتبار عند التقسيم الإداري لأغراض الإدارة المحلية، أهميتها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية في الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهذا يتطلب حجماً أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية، كما أن هناك أساليب يمكن استخدامها لتقسيم إقليم الدولة أهمها: ¹

- أ-الأسلوب الكمي الذي يقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق أي المساحة.
- ب-الأسلوب الوظيفي فهو يقسم إقليم الدولة إلى وحدات لخدمة التعليم وأخرى لخدمة الصحة، ووحدات للخدمات الاجتماعية.
- ج-الأسلوب الطبيعي الذي يقسم إقليم الدولة على أساس وحدات ريفية وحضرية، وهي وحدات أساسية للإدارة المحلية.

وتتباين الأشكال الإقليمية لنظم الإدارة المحلية بين:

¹ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 32.

- **المحافظات أو المقاطعات:** وهي عبارة عن مساحة جغرافية كبيرة نسبياً، تضم عدداً من المدن والقرى، تم تجميعها لأجل الاقتصاد في النفقات وتسهيل التخطيط.
 - **المدن والعواصم:** تعد المدينة أهم وحدة محلية في المجتمع المعاصر، وهي ذات حجم كبير ومتوسط وصغير، مساحةً وسكاناً، ولها مجالس أحياء.
 - **القرى والمناطق الريفية:** وهي أصغر من المدينة، ويمكن تشكيل مجلس قروي يضم كل القرى المجاورة؛ إلا أنه من الأفضل انضمام أفرادها إلى المدينة.
 - وتتمثل متطلبات (معايير) تقسيم الوحدات الإدارية المحلية في:
 - القدرة على الوفاء بالخدمات الرئيسية للمواطنين.
 - ضمان تعاون المواطن مع هذه الوحدات المحلية.
 - تنمية مستمرة لموظفي هذه الوحدات لزيادة كفاءتهم.
 - قدرتها على التكيف مع المستجدات واستعدادها للتطور.
 - ويرى البعض أن الوحدات المحلية بعضها الحالي ليس لديها القدرة على الوفاء بهذه المتطلبات للأسباب الحالية:
 - التقسيمات لا تتفق مع نمط حياة الناس (العمل - السكن)
 - التقسيمات لا تتفق مع مزايا الإنتاج الكبير.
 - بعض الخدمات التي يجب أن تكون في بجرا مدة تتبؤ في أيد كثيرة.
- 2- تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية:**

قبل البدء بالحديث عن هذا العنصر لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كما يطلق عليها البعض، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً لتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها". فنظام الادارة المحلية يقوم

على أساس الاعتراف بأن ثمة مصالح اقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهمل الدولة كلها، فإن كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على مرافق الأمن والقضاء والدفاع والمواصلات في أرجاء الإقليم، فإن هناك من المصالح المحلية كالصحة والتعليم وتوزيع الكهرباء والمياه وغيرها ما يستحسن تركه لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدري بحاجاتهم اليها وأقدر على اشباعها.¹

إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وعليه فإن هذه الوحدات المحلية "تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها.²

3-قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تتوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها

¹ - قرواط، يونس، المقومات الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر بين الواقع والمأمول "عرض لنماذج للإدارة المحلية

في الدول العربية، مجلة الاقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، المجلد 2، العدد 1، ديسمبر 2019، ص 61.

² - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 33.

"ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي "فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها. لا شك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين:¹

أ-الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحبثهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلائم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

ب-وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين، ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتتوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

وعليه فمن الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أدرى بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً، فالمجالس المحلية هي هيئات الإدارة العامة للمجتمعات المحلية إن الأصل في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك أن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي وهي الأقرب إلى الأهالي مادياً ومعنوياً، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية،

¹-جبار عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 34.

ولأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية تقوم أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة والتنفيذ. من ناحية أخرى فإن قيام نظام الادارة المحلية يقوم على أساس الاستقلال النسبي تجاه السلطة المركزية، ومن أهم وسائل ضمان هذا الاستقلال هو أسلوب الانتخاب.¹

4- تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى حسن عواضة "أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه".²

فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية وألا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها، وبما أن الرقابة والإشراف والتعاون ركنا من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فإنها تأخذ عدة أنواع مثل الرقابة السياسية بنوعها البرلماني والشعبي والتي تمارسها المجالس النيابية، وصولا للرقابة الادارية والقضائية.³

¹ - قرواط، يونس، مرجع سابق الذكر، ص 64.

² - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 34.

³ - سامي، جمال الدين، الرقابة على أعمال الادارة، منشأة المعارف: الاسكندرية، 2002، ص 276.

هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من

أهمها:¹

أ- **تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة** باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

ب- **التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة** التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.

ج- **التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب** وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام.

د- **ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية**، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

5- التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية:

يعتبر التمويل المحلي أهم مقومات الإدارة المحلية وبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم بأداء وظائفها، كما أن ضمان استقلال الوحدات المحلية إدارياً مرتبط باستقلالها المالي، وتباعاً لاستقلالها لموارد مالية ذاتية تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة، وبالتالي تتمتع بحرية تامة في إنفاق أموالها، فلا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري، لكنه يساهم أيضاً في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية.

¹ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 35.

وتكمن أهمية التمويل الذاتي للسلطات المحلية يتمثل في التالي:¹

- دعم مبادئ الإدارة المحلية وتأسيس مفاهيمها عن طريق تأكيد مسئولية أهالي الوحدات المحلية سواء كانوا أعضاء في السلطات المحلية أو في المجتمعات المحلية، حيث أن عضو المجلس المحلي يصبح مسئولاً بوصفه:

. يساهم في موازنة السلطة المحلية ويستفيد منها.

. يمثل الذين يمولون الخدمات المحلية ويستفيدون منها.

. هذه المسئولية المزدوجة تثير يقظة عضو المجلس المحلي للحاجات المحلية وتحفزه للعمل على تلبيتها دون إسراف.

. تجعل عضو المجلس يتشدد في الرقابة على إنفاق ما يتجمع لدى المجلس المحلي من أموال.

. تجعل عضو المجلس يحرص على رفع كفاية الخدمة لإرضاء الأهالي.

6-المشاركة الشعبية:

يحتاج نظام الجماعات المحلية إلى نوع من الوعي السياسي، الذي يساعد على إحساس المواطنين بأهمية دورهم في المشاركة الشعبية فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات وما تقوم به من أعمال، فالمشاركة الشعبية تعتبر في هذا الإطار أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية، وهي تعني اشتراك المواطن؛ كأفراد أو جماعات، مع جهات الإدارة في تحديد الاحتياجات، أو تحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات، كما أن المشاركة الشعبية تقضي إلى علم تام بالقرارات المتعلقة بالتخطيط والسياسة والاحتياجات المحلية والمشاريع الإنمائية، الحالية والمستقبلية، إلا أن هناك عدة تحديات تواجهها المشاركة الشعبية منها: حداثة عهد المشاركة، سلبية بعض الأفراد المشاركين فيها، وانخفاض المستوى التعليمي سواء للمشاركين أو أعضاء الجماعة المحلية. ومن ناحية ثانية يستطيع الرأي العام أن يعبر

¹ - جبار عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 35-36.

عن نفسه من خلال الأحزاب وجماعات الضغط ووسائل الاعلام، والتي تلعب دورا مؤثرا في تشكيل الوعي السياسي عند الجماهير.¹

7- توفر العنصر البشري:

يعمل العنصر البشري على إنجاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام، وتدبير التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها، لذلك يجب توفر الموارد البشرية المؤهلة فنياً وإدارياً بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة إلى غاية تنفيذها؛ وهو عمل إلزامي، ومن هنا تبرز أهمية وجود العنصر البشري كمقوم هام من مقومات الإدارة المحلية، لهذا يجب أن تتأكد سلطة المجالس الشعبية فوق سلطة الأجهزة التنفيذية باستمرار، وذلك هو الوضع الطبيعي الذي ينظم سيادة الشعب وهو الكفيل بأن يظل الشعب دائماً هو قائد العمل، والضمان الذي يحمي حقوقهم من أن تتجمد في تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية بفعل الإهمال أو اللامبالاة.²

¹ - قرواط، يونس، مرجع سابق الذكر، ص 65.

² - جبار عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 36.

المحور الخامس: السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية.

تمهيد:

إن فكرة السلطة الرئاسية ليست هي الفكرة الوحيدة الموجودة داخل إطار التنظيم الإداري، وإنما توجد إلى جانبها أفكار أخرى قد تتشابه معها في تنظيم وتحريك النظام الإداري داخل الدولة، وذلك بغية تحقيق أهداف المصلحة العامة في إطار الوظيفة الإدارية، ولا تعد السلطة الرئاسية حكرا على الإدارات المركزية، لأنها موجودة أيضا في داخل الإدارات اللامركزية، سواء كان ذلك من إدارات محلية أو مرفقية أو مؤسسات عامة، كون هذه السلطة وليدة التنظيم الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الوظيفي بشكل هرمي وعلى رأسه الرئيس الإداري، وأن العلاقات المتسلسلة تولد عنصر التبعية بين الرؤساء والمرووسين داخل الإدارة بغية تحقيق أهدافها التي تسعى من أجل تحقيقها، سواء كانت تلك الإدارة مركزية أم لامركزية. لكن ذلك لا يعني أن السلطة الرئاسية ليست متميزة من السلطة الوصائية التي مفادها علاقة الحكومة المركزية بالإدارات اللامركزية، بل أن الاختلافات كثيرة وإسبانية ما بين هاتين السلطتين. فالسلطة الوصائية تمثل الرابطة التي تجمع الحكومة بمؤسساتها العامة وإدارتها الإقليمية، حيث تستطيع الحكومة بواسطة هذه السلطة مراقبة الإدارات اللامركزية للتأكد من خضوعها للقوانين والأنظمة ومدى تطبيقها لسياسة الدولة العامة، والسؤال الذي يطرح بهذا الصدد، هل تقتصر السلطة الرئاسية على الإدارة المركزية وتنعدم في الإدارة اللامركزية؟

أولا: الرقابة الرئاسية:

تعتبر الرقابة وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرووسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط

الموضوعة. وتتميز الرقابة الادارية بأنها لا تنصب فقط على مشروعية العمل، بل على ملائمته أيضا لظروف المكان والزمان، فهي رقابة شاملة.¹

وتتمر عملية الرقابة الإدارية بالخطوات الرئيسية التالية:

- وضع المعيار أو الهدف: ويقصد به وضع معايير موضوعية لقياس الإنجازات التي تحقق وتعتبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها والمستوى النوعي لها والزمن اللازم لأدائها ويجب أن تكون هذه المعادلات واضحة ومفهومة

- قياس الأداء الفعلي مقابل المعايير: أي مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة سلفا للأداء أي تقييم للإنجاز بعد أداء العمل.

- تصحيح الأخطاء والانحرافات: ويقصد بها إبراز الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها عملية قياس الأعمال السابقة، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المتحققة بالمعدلات الموضوعة أن هناك اختلافا فهذا يجب اتخاذ الإجراء التصحيحي.

1-تعريف الرقابة الرئاسية: السلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات، يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع. وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.²

وتشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الادارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين للسلم الإداري، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه

¹ - شوايدية، مونية، الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية، حوايات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 23، ديسمبر 2015، ص 385.

² - عوابدي، عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 2016.

(المروؤوس) مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول، فالسلطة الرئاسية هي عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمروؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري. وهذه الرقابة تشمل الرقابة على الأشخاص، والرقابة على أعمال المروؤوس.¹

2-مظاهر السلطة الرئاسية:

أ-سلطة الرئيس على الشخص المروؤوس:

تتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المروؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، وهذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس وإنما نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، مادام للمروؤوس حق التظلم أو الطعن قضائياً متى أصيبت هذه القرارات بعيب إساءة استعمال السلطة. حيث تخول النصوص للرئيس الإداري العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمروؤوس بدءاً من سلطة التعيين وانتهاءً بسلطة الفصل أو العزل مروراً بسلطات الترقية والتأديب كالتنزيل في الدرجة الوظيفية وغيرها، من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المروؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني، فسلطة التعيين المخولة للرئيس مثلاً يمارسها وفقاً للشروط اللازمة للتوظيف وإجراء المسابقة إذا كانت النصوص تستلزم ذلك. وسلطة التأديب تكون وفق إجراءات محددة مثل ضرورة المثل أمام مجلس التأديب أحياناً. فالرئيس الإداري يمتلك سلطة التنظيم الداخلي لإدارته واتخاذ كافة القرارات الضرورية لذلك، كتوزيع العمل والاختصاصات الوظيفية بين مروؤوسيه، وهذه السلطة ليست امتيازاً بل هي نوع من الرقابة يمارسه الرئيس في حدود ما يسمح به القانون، لا سيما قانون الوظيفة العمومية.²

ب-سلطة الرئيس على أعمال المروؤوس:

وتتمثل في التوجيه والرقابة والتعقيب.

¹ - شوايدية، مونية، مرجع سابق الذكر، ص 387.

² - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، السنة 2006.

- **سلطة الرقابة السابقة أو القبليّة:** من توجيه الأمر بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليته، حيث يقوم الرؤساء عادة بتوجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتقد الرؤساء إنها الأكثر اتفاقاً مع القانون والأكثر انسجاماً وملائمة مع مقتضيات الصالح العام، ذلك إن المرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع والطاعة للقانون واللوائح والنظم العامة في الدول، بل هو أيضاً ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإداري وإطاعته وتنفيذها في حدود القانون. فالرئيس الإداري يملك سلطة التنظيم الداخلي لإدارته، والحق في أن يحدد لمرؤوسيه كيفية أداء الخدمة في المرفق وكيفية قيامهم باختصاصهم.¹

- **الرقابة اللاحقة أو البعدية (سلطة التعقيب):** بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال يمكن الرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال. وهذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر في عدة صور وأشكال أهمها التصديق والتعديل والإلغاء والسحب والحلول. فرقابة الرئيس على أعمال المرؤوسين تشمل جميع قرارات المرؤوس بغير استثناء، فهي رقابة غير محدودة، إذ ليس هناك مجال يستطيع المرؤوس فيه أن يدعي لنفسه الحق في أن يفرض رأيه على الهيئة التي تزاوّل السلطة الرئاسية.²

-**التصديق:** بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني غير نافذ إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمناً.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ص 109.

² - المرجع نفسه، ص 115.

- **التصديق الصريح:** يتجلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفها أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجلية¹.

- **التصديق الضمني:** استجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط الإداري ودعم حركته، غالبا ما تنص القوانين والأنظمة على تحديد فترة أو مدة معينة يمكن للرئيس أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفوات تلك المدة انتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه².

- **التعديل:** يخول القانون للرئيس وهو يراقب عمل المرؤوس أن يدخل عليه التغيرات والتحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون مبدأ المشروعية، وتحقيق أكبر قدر ممكن المصلحة العامة، وعليه فالرئيس يستطيع أن يعدل من العناصر والمعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس، سواء بالزيادة أو النقصان³.

- **الإلغاء:** تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا، وبهذا الصدد يميز الفقه بين حالتين أساسيتين:

- **أعمال المرؤوس المشروعة:** احتراماً لمبدأ وقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة فإنه لا يجوز مبدئياً للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسه⁴.

- **أعمال المرؤوس غير مشروعة:** وفي هذه الحالة يميز الفقه بين وضعين الأول إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان كأن يكون مثلاً محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلاً في اختصاصه وصلاحيته، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعماً، وكأنه لم يكن

¹ - بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص 115.

² - عوابدي عمار، مرجع سابق الذكر، ص 476.

³ - بعلي، محمد الصغير، مرجع سابق الذكر، ص 51.

⁴ - عوابدي، عمار، مرجع سابق الذكر، ص 479.

ولا يرتب أي حق، ومن ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعقد لا يتحصن أبدا. بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت. والثاني إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المروءوس قرار منعدها فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة، تنتهي أصلا بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي بحيث يصبح القرار بعدها متحصنا ضمانا لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص واستتباب الوضع الاجتماعي، كما يتمتع الرئيس أيضا بسلطة سحب الأعمال والقرارات الصادرة عن المروءوس طبقا لنفس الأحكام السابقة، إلا أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر، فالإلغاء اثر فوري يسري على المستقبل فقط، بينما للسحب اثر رجعي حيث يمحي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبل ماضيا، ويجعله أيضا غير نافذ من بعد مستقبلا. وبالتالي فالسلطة الرئاسية الادارية لها الحق في الغاء الأعمال والتصرفات المشروعة وغير المشروعة في أن واحد.¹

- **الحلول:** في حالة تقاعس أو عدم أداء المروءوس لمهامه، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها ، وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام، فقد يعمد القانون أحيانا إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المروءوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها سلطات خاصة مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط أهمها ضرورة إصدار الأوامر إلى المروءوس بالقيام بالعمل وإصرار المروءوس على الامتناع عن التنفيذ.²

ثانيا: الرقابة الوصائية:

¹ - ناصر، بدرية، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة سعيدة، الجزائر، 2008-2009، ص 243.

² - بعلي، محمد الصغير، مرجع سابق الذكر، ص 53.

الرقابة الوصائية من مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية، فاللامركزية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، لأن الجماعات المحلية خاضعة لنوع من الرقابة هي "الرقابة الوصائية".

1-تعريف الرقابة الوصائية:

إن أصل الكلمة يتعلق بفكرة حماية مصالح لشخص ما و تذكرنا هذه الكلمة بقاعدة من قواعد القانون الخاص وهي الوصاية في القانون المدني، إن الوصاية المدنية تتعلق في هذا النطاق بالقصر أو فاقد الأهلية، لكن مضمون الوصاية الإدارية يختلف عن ذلك، لأنه من جهة أولى لا تعتبر الجماعات المحلية كأشخاص قاصرين أو فاقد الأهلية و لو كانوا خاضعين للإدارة المركزية، ومن جهة ثانية يلاحظ أن الوصاية الإدارية تمارس لحماية مصلحة الوصي (الدول) أكثر مما تمارس لمصلحة الجماعات المحلية، لأنها تأخذ في هذا النطاق شكل رقابة و ليس شكل حماية كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني، وكل رقابة تهدف الوصاية الإدارية إلى تحديد حرية العمل التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية، و لأنها نوعا من الرقابة الإدارية يجب من أجل تعريفها أن نميزها عن النوع الآخر من الرقابة الإدارية أي السلطة الرئاسية.

فالرقابة الوصائية هي سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، وهي تمثل مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم، بهدف حماية المصلحة العامة، وهي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.¹

¹ - بوضياف، عمار، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري،

2-مظاهر الرقابة الوصائية:

أ-الرقابة على الأشخاص: تملك السلطة المركزية صلاحية التعيين، النقل والتأديب في حق الأشخاص المشرفين على المستوى المحلي، كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا. فاستقلال الجماعات المحلية لا يعفيها من رقابة السلطة المركزية.¹

ب-الرقابة على الهيئة: تظهر الرقابة على الهيئة من خلال:²

- الإيقاف: يمكن للإدارة المركزية طبقا للشروط والإجراءات إيقاف نشاط أو سير هيئة لامركزية معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

-الحل: ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتبيان حالاته وإجراءاته.

-دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية.

-تساهم في دعمه ماليا حالة عجزه.

ج-الرقابة على الأعمال: وتتمثل في:

- المصادقة: وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.³

- المصادقة الصريحة: إصدار الإدارة المركزية لقرار تفصح فيه صراحة عن تزكيته لقرار صادر عن الجهة التابعة لها.

¹ - شوايدية، مونية، مرجع سابق الذكر، ص 389.

² - المرجع نفسه، ص 389-390.

³ - المواد 57 و61 من قانون البلدية، والمواد 55 و56 من قانون الولاية.

- **المصادقة الضمنية:** عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل المعروض عليها وذلك لمدة حددها القانون.

- **الإلغاء:** أي إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، وحتى لا يحدث الصدام عادة ما نجد القانون يحصر حالات معينة للإلغاء، اذ لا وصاية بدون نص¹.

- **الحلول:** أي مراقبة الأعمال السلبية للهيئات المحلية المستقلة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فهو مقيّد من حيث الاختصاصات والإجراءات ومن حيث الموضوع، والحكمة منه هو التوفيق بين المصالح المحلية وفكرة المصلحة العامة².

ثالثا: مبادئ الرقابة الرئاسية والوصائية والفرق بينهما:

1-مبادئ ومجالات الرقابة الإدارية:

أ- **مبادئ الرقابة الإدارية:** تتمثل مبادئ الرقابة في:³

- يجب ان تعكس الرقابة طبيعة النشاط واحتياجاته.
- يجب على النظام الرقابي أن يبلغ عن الانحرافات بسرعة.
- على النظام الرقابي أن يكون مفهوما.
- يجب أن يبين نظام الرقابة الأعمال التصحيحية.
- يجب تزويد المرؤوسين بتغذية عكسية عن الأداء.
- لا يجب الاعتماد كلية على التقارير الرقابية.
- ينبغي أن يتناسب حجم الرقابة مع العمل نفسه.
- ينبغي أن يكون نظام الرقابة ينظر إلى الأمام.

¹ - شوايدية، مونية، مرجع سابق الذكر، ص 390.

² - المرجع نفسه، ص 390-391.

³ - الكردي، أحمد، مبادئ الرقابة الادارية، تاريخ الاطلاع: 2020/03/25، على الرابط:

<https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/123638>

ب-مجالات الرقابة الإدارية: تتمثل فيما يلي:¹

-**الرقابة على الموارد المادية:** إن الرقابة على الموارد المادية يشمل بعض النواحي مثل الرقابة على المخزون والتي تستهدف ألا تكون كمية المخزون أقل من اللازم أو أكثر من اللازم وتشمل أيضا الرقابة على الجودة لضمان تطابق السلع المنتجة لمستويات الجودة المحددة لها، وهناك أيضا رقابة فنية على الآلات، والتي تستهدف استخدام الآلة المناسبة بما يتفق مع نوع وحجم العمل المطلوب.

-**الرقابة على الموارد البشرية :** يتضمن بعض الأنشطة مثل اختيار العاملين ووضعهم في الأعمال الملائمة لهم وتدريبهم، ووضع معايير تقييم الأداء.

-**الرقابة على الموارد الإعلامية:** إن المعلومة الدقيقة في الوقت المناسب تعتبر أصلا من أصول المنظمة بناءا عليه فإن الرقابة على المعلومات الغرض منها التأكد من أن التنبؤات قد تم إعدادها بدقة وفي الوقت المناسب وان المعلومات التي يحتاجها المديرون في نشاط اتخاذ القرارات تصلهم في الوقت المناسب والكمية المناسبة وبمستوى من الدقة يمكن الاعتماد عليه.

-**الرقابة على الموارد المالية:** تعتبر الرقابة على الموارد المالية أهم أشكال الرقابة على الإطلاق هذه الرقابة ينظر إليها من زاويتين، الأولى هي الرقابة على الموارد المالية نفسها من حيث تدبير القدر الكافي من الأموال اللازمة للإنفاق على النشاط في المنظمة، أما الزاوية الثانية في أن جميع الموارد الأخرى للمنظمة -مادية وبشرية وإعلامية ، تحتاج إلى موارد مالية، فالمخزون الزائد يكلف المنظمة أموالا ونفس الشيء بالنسبة للاختيار غير السليم للعاملين.

2-الفرق بين الرقابتين الرئاسية والوصائية:

¹ - مجالات الرقابة الادارية، موقع محامي نت، تاريخ الاطلاع: 2020/04/20، على الرابط:

يمكن التمييز بين الرقابتين الرئاسية والوصائية من خلال النقاط التالية:¹

- الرقابة الوصائية يجب لممارستها أن تكون منصوص عليها قانونا لأنه لا وصاية دون نص، فرقابة الوالي أو الوزير على أعمال البلدية يجب أن تكون منصوص عليها في القانون. أما الرقابة الرئاسية فلا تحتاج في ممارستها إلى نص، فهي تلقائية انطلاقا من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس.

-الرقابة الرئاسية تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ويراقب تنفيذها. أما الرقابة الوصائية لا يمكن لسلطة الوصاية من حيث الأصل فرض أوامرها وتوجيهاتها لأن الهيئة المحلية أو المرفقية مستقلة.

-لا يملك المرؤوس في ظل السلطة الرئاسية الطعن في قرار رئيسه أمام القضاء يحكم أن الرئيس يملك التوجيه والأمر والمرؤوس عليه واجب الطاعة والتنفيذ. أما الرقابة الوصائية فيجوز للهيئة المحلية أن تضمن أمام القضاء في قرار سلطة الوصاية مثلا المجلس الشعبي البلدي ضد وزير الداخلية.

- الرئيس الإداري في الرقابة الرئاسية مسئول عن أعمال مرؤوسيه لأنه يملك حق الرقابة والإشراف والتوجيه فيعتبر وكأنه هو الذي قام بالعمل. أما الرقابة الوصائية فلا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بسبب الاستقلالية التي تتمتع بها الجهة المحلية أو المرفقية.

ما يمكن قوله في الأخير أن السلطة الرئاسية تكمن في إعطاء أوامر إلزامية بالنسبة للهيئات التابعة للسلطة العليا أما الوصاية لا تحتوي هذه النتيجة لأن الهيئات الخاضعة إلى الوصاية هيئات لامركزية ومنتخبة تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي يجب على سلطة الوصاية أن تحترمه لهذه الأسباب ينص القانون بصفة دقيقة عن محتوى هذه الوصاية.

¹ - شوايدية، مونية، مرجع سابق الذكر، ص 392-393.

المحور السادس: التقسيم الإداري في الجزائر.

تعتبر الإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية غير مختلف مستوياتها أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفرعاتها المختلفة كما تعتبر مجموعة الأنشطة التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين ومن هذا الانطلاق كان لا بد من تنظيم إداري فجاء هذا التنظيم على مستويين، المستوى الأول فني وتقني ويتمثل في المركزية والثاني يتمثل في اللامركزية كطرفين لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

1-تاريخ التقسيم الإداري في الجزائر:

شهدت الجزائر عدة تقسيمات إدارية وذلك في مرحلتين:

أ-التقسيم الإداري خلال المرحلة الاستعمارية:

كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية إلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلية في ثلاث عمالات هي الجزائر - وهران - قسنطينة.
-البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوروبيون، وهي مسيرة بالتمط الفرنسي نفسه المسير للبلديات. وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.
-البلديات المختلطة: كانت تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين.
-بلديات العرب "الأهالي": كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري.

وبعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة؛ 13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب هي الساورة والواحات¹.

¹ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي: القاهرة، 1973، ص 237.

ب-التقسيم الإداري بعد الاستقلال: أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965، فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، وبلغ عدد الدوائر 160 دائرة، فيما كان عدد البلديات 704 بلدية. وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر، ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية، و 1541 بلدية، و 742 دائرة.

وفي سنة 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام "المحافظة"، وبذلك تحولت الجزائر العاصمة إلى محافظة الجزائر الكبرى، مساحتها 809.19 كم مربع، تضم 28 بلدية حضرية تسمى "الدوائر الحضرية" و 29 بلدية عادية، بمجموع 57 بلدية. لكن هذا النظام ألغي سنة 1998 بقرار من المجلس الدستوري، حيث تم العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية سنة 2000.

2-التقسيم الإداري الجزائري:

يشمل التقسيم الإداري في الجزائر على 58 ولاية، و 553 دائرة و 1541 بلدية. وكانت الإدارة بالجزائر قبل الاستقلال من «المستعمر الفرنسي» تخضع لنظامين إداريين مختلفين، فقسم منها كان يخضع لجيش الاحتلال الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة المدنية الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد.

وبعد الاستقلال، وقع على عاتق الدولة الجزائرية مسؤولية توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني، وقد اصطدمت الجزائر بصعوبات عملية، في عملية التوحيد وأهم هذه العوامل، تخلي الأطارات الفرنسية عن مسؤوليتها دون تكوين الأطارات الجزائرية لتحل محلها بالإضافة إلى عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى، وفي خضم هذه التحديات كان لابد من التغلب على هذه الصعاب بدأ بتكوين الأطارات والعمل على توحيد العمل الإداري واتباع سياسة تقسيمات إدارية جديدة، كانت فيها البلديات تمثل القاعدة الأساسية ثم تليها الولايات،

وهذا بهدف الاستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة سرعة النمو الاقتصادي في البلاد. ويلعب التقسيم الإداري وما صاحبه من هيكلة للأنشطة الاقتصادية وتطوير البنية التحتية والمرافق إضافة إلى إشراك الجماعات المحلية في سلطة اتخاذ القرار، وفي عملية صياغة الصورة المستقبلية للنمو والتطوير دورا حاسما في التنمية الوطنية وفي اللامركزية والديمقراطية وسنحاول في بحثنا هذا التطرق إلى أهم التقسيمات الإدارية بدأ بركائزها وأهدافها ومدى مساهمتها لعملية التنمية وإلى أي مدى وصلت الإدارة الجزائرية.

3-أهمية التقسيم الإداري:

للتقسيم الإداري أهمية رئيسية في التنظيم الواسطي خاصة فيما يتعلق بتكوين الهيكلة الحضرية أو النظام الحضري بصفة عامة في البلدان السائرة في طريق النمو كالجزائر مثلا أين تعدّ القرارات الإدارية ذات تأثير كبير في توجيه جميع مواقع التجهيزات الاقتصادية والأنشطة البشرية وعلاقتها بحركات السكان وأماكن استيطانهم، كما أن وضع خريطة إدارية لدولة يُبنى على أسس ومعايير يجب الأخذ بها عند أي تقسيم إداري.

4-أسس ومعايير التقسيم الإداري:¹

ينبغي أن تتوفر وحدات الشبكة الإدارية للشروط والمعايير التالية عند إحداث أي تقسيم إداري وهي:

- أن يكون الإقليم واسعا حتى يتمكن وسطه من استيعاب المشاريع الاقتصادية والتنموية.
- يجب أن يحتوي الإقليم على الأيدي العاملة والإطارات الفنية لتنفيذ المشاريع.
- أن تكون للإقليم منافذ اتصال بالأقاليم المجاورة والعالم الخارجي.
- يساعد عامل الوعي ووحدة الانتماء إلى تواجد نية النهوض بالأقاليم الإدارية الجديدة.

¹ - وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ص 24.

لكن عند تفحص هذه الشروط والمعايير المذكورة مع محاولة معرفة مدى توفرها في الأقاليم الإدارية الجزائرية الحديثة النشأة نلاحظ أن جلها غير معمول به ويتضح ذلك خاصة في الأقاليم الإدارية الداخلية عبر السهول العليا والجنوب.

5- وحدات التقسيم الإداري في الجزائر:

•الولاية: هي جماعة إقليمية محلية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، وهي همزة وصل بين الإدارة المركزية (الدولة) والإدارة المحلية من جهة أخرى تدار بواسطة «المجلس الشعبي الولائي» الذي يضم ممثلين منتخبين من طرف سكان الولاية، ويعدّ الوالي رجل إدارة فهو يمثل السلطة المركزية في الولاية لذلك يحوز سلطة الدولة في الولاية.

•الدائرة: هي جزء من الولاية تشمل عدد من البلديات وهي ليست إقسما إداريا لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا يوجد بها أي هيئة محلية منتخبة وهي عبارة عن جهاز وسيط بين البلدية والولاية.

•البلدية: هي الوحدة الإقليمية الأساسية الأولى في بنيان الدولة وهي لجماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصها وحدها ضمن حدودها وذلك بواسطة أجهزتها الخاصة بها في مقدمتها «المجلس الشعبي البلدي».

6- تطور شبكة التقسيم الإداري:

أ- التقسيم الإداري خلال المرحلة الاستعمارية:

كانت توجد في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية وإلى غاية 1956 ثلاثة أنواع من البلديات مهيكلت في ثلاثة عمالات «الجزائر - وهران - قسنطينة».

-البلديات الحضرية وشبه حضرية: كان يتركز فيها المستوطنون الأوروبيون وهي مُسيّرة بنفس النمط الفرنسي المسير للبلديات وكانت موزعة عبر الشريط الساحلي والتل.

-البلديات المختلطة: كانت تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين.

-بلديات العرب «لاندجان»: كانت متواجدة في السهول العليا والصحراء مسيرة تحت الحكم العسكري بعد 1956 أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة (13 عمالة في شمال البلاد، 2 في الجنوب الساورة والواحات) كما ارتفع عدد الدوائر إلى 90 دائرة والبلديات 1577 بلدية.

ب-التقسيم الإداري بعد الاستقلال:

أُعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر في ديسمبر 1965 فتقلص عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر إلى 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية. وفي سنة 1974 ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات إلى 704 بلدية وفي سنة 1984 حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية 1541 بلدية و742 دائرة. وفي 02 أغسطس 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة وبذلك نظمت العاصمة في إطار محافظة الجزائر الكبرى 809,19 كم2 بها 28 بلدية حضرية تسمى الدوائر الحضرية و 29 بلدية عادية. لكن بعد صدور قرار من المجلس الدستوري المؤرخ في 27 فبراير 2000 والمتضمن عدم دستورية الأمر (رقم 15_97) المؤرخ في 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، حيث تم إلغاء هذا النظام بموجب قرار من رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في الأول من مارس سنة 2000، وبالتالي العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية.

7-أهم ركائز وأهداف التقسيمات الإدارية في الجزائر:

- تحقيق نوع من التنظيم الترابي للوحدات الإدارية بحيث تتماشى الحدود الإدارية مع الحدود الوظيفية للأقاليم.
- تقليص مساحة الولايات التي تضم المدن الكبرى «وهران -قسنطينة -عنابة» لإتاحة الفرصة للمدن المتوسطة التي رُقِّيت إلى عاصمة ولاية.

- تدعيم عواصم الولايات الحديثة بالتجهيزات والمرافق وتحويلها إلى مراكز خدمة إقليمية ومحلية لكن للأسف الواقع حال دون تحقيق العديد من الأهداف نظرا للعديد من المشاكل والعراقيل التي واجهت هذه التقسيمات.

8-عيوب التقسيمات الإدارية في الجزائر:

تتضح لنا هذه العيوب من خلال التطرق إلى إشكالية الفوارق بين البلديات وإلى أزمة التنظيم الإقليمي للبلديات في الجزائر فمن يطلع على «ميثاق البلدية» في الجزائر يدرك تماما مدى أهميتها والدور الكبير المسند إليها في الإنماء والتعمير ومدى اتساع اختصاصاتها إلا أن هذه الأخيرة مفيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة، فالرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر مشددة مما يوجب على قادة هاته البلديات الارتباط بالأجهزة المركزية، وهذه الضغوط الرقابية تعدّ من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية بالجزائر بالإضافة إلى أسباب أخرى وما يعاب أيضا على هذه التقسيمات الإدارية أيضا هو تلك التناقضات التي ظهرت بحيث تمثلت في عدم وجود تسلسل للمدن في ممارسة السيدة الإقليمية بحيث أعطيت لبعض المدن وظيفة القيادة الإدارية وهي ذات حجم صغير مقارنة مع مجالها الإداري الكبير وهذا يتضح أكثر في التقسيم الإداري لسنة 1984 إضافة إلى عيوب أخرى نذكر منها كثرة عدد الولايات والدوائر وارتفاع أعدادها من تقسيم لآخر، ورغم ارتفاع عدد البلديات في هذه التقسيمات إلا أنه يبقى ضعيف مقارنة بدول أخرى كفرنسا فبعض الملاحظات يصل عدد البلديات بها إلى 20000 بلدية كون ارتفاع عدد البلديات هو الذي من شأنه أن يلعب دورا حاسما في التنمية الوطنية والبلدية هي الأقرب للمواطن ولها القدرة على حصر مشاكل المواطن واهتماماته عكس الولاية¹.

9-العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية:

¹ - زرا ولية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 361.

يمكن تشخيص هذه العلاقة من خلال معرفة اختصاصات «رئيس المجلس الشعبي البلدي» والوظائف التي تقوم بها البلدية كما سيأتي: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة بالتكفل بالمسائل التالية:

- نشر وتنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة في إطار البلدية.
 - التصديق على التوقعات.
 - مراجعة قوائم الانتخابات.
 - القيام بمباشرة كل مسائل الحالة المدنية والسجلات.
- ما يمكن قوله في الأخير هو أن الإدارة المحلية في العصر الحديث ضرورة هامة فهناك ضغوطات يفرضها الواقع المعاش ويوجب الأخذ بها كون أن المواطن الجزائري بحاجة التقرب أكثر من الإدارة ولن يتسن له ذلك إلا بالمشاركة في إدارة شؤونه المحلية والمصلحية من خلال المجالس المنتخبة، فالإدارة المحلية أقدر على مواجهة الأزمات من الأجهزة المركزية، وهي تساعد هذه الأخيرة فالتكفل أكثر بانشغالات المواطن.

المحور السابع: العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية.

تمهيد:

نظام الإدارة المحلية نظام قديم عرفته البشرية منذ أقدم العصور، ويعود وجوده إلى العهود التي توسعت فيها حدود الدولة، والتي لم تعد مقصورة على إدارة مدينة واحدة، وإنما امتدت لإدارة أقاليم ومدن تلك الدولة، والتي يتطلب وجود ممثلين للحكومة المركزية إضافة إلى الحكام الثانويين للدولة، بغية تخفيف العبء عن كاهل الحكام الأصليين في العاصمة أو المركز.

وتحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب. ان قربها من المواطنين يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والاماني المحلية. ما يمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد. ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير. ومن ثم تعتبر الإدارة المحلية بمثابة قناة تتقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات، واساليب الوفاء بالحاجات من جانب اخر.

أولا: طبيعة الإدارة المحلية:

لقد أصبح من الأمور المؤكدة ان على الإدارة ان تلعب دورا اساسيا في عملية التنمية الشاملة التي لا توجد دولة الا ويدفعها الطموح ان تقطع اشواطا ملموسة على طريقها. ازاء ذلك فإن حتمية التطوير الإداري تصبح حتمية اولى على جدول اولويات المجتمع الانمائية، فالتطور الإداري هو الذي يستهدف أولاً خلق ادارة انمائية قادرة . وإذا تابعنا الحديث عن ادارة التنمية فإننا سنجد ان في خلق الادارات المحلية المؤهلة خطوة اساسية على هذا الطريق . وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد اصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك. وانما لا بد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.

1- الإدارة المحلية والمفاهيم ذات الصلة:

إن أكثر المواضيع جدلاً بين الكتاب والباحثين العرب يتعلق بمفاهيم الإدارة المحلية، والحكم المحلي، والحكم الذاتي، فبعضهم يجعل الاختلاف جذرياً أساسياً، والبعض الآخر يحاول جهد طاقته أن يجعل هذه المفاهيم تأخذ شكل التدرج في التطبيق، إذ تبدأ بمصطلح عدم التركيز الإداري ثم الإدارة المحلية وبعدها الحكم المحلي وأخيراً الذاتي، أما البعض الآخر فيجعل من مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحين مترادفين لا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما.

فقد ذهب الرأي الأول إلى الأخذ بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية، في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية التي نلاحظها في الدول الاتحادية (الفدرالية). والسبب الأساس لهذا التفسير هو وجود كلمة الإدارة في الأول وكلمة الحكم في المصطلح الثاني، وإذا كان هناك اختلاف بين كلمة الإدارة والحكم (الأولى تتعلق بتنفيذ العمليات الإدارية بينما الثانية تتعلق بالسياسة) فإن هناك بطبيعة الحال اختلافاً بين المصطلحين، إذ تم استخدام العامل السياسي أداة للتفريق بين المصطلحين. فالحكم المحلي يتميز بصلاحيات واسعة واستقلالية من خلال المهام التي يؤديها في ظل سيادة الدولة، هذه الصلاحيات المكتسبة عن طريق تنازل الحكومة المركزية عنها لفائدة المجالس المحلية.¹

أما الرأي الثاني فقد ذهب إليه بعض الباحثين العرب وهو أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، إذ تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية (الجغرافية) بتفويض الصلاحيات أو تحويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك (بإصدار قانون خاص بذلك)، ثم في

¹- Naji Abdel Nour, "The Role of Local Administration in Providing Public Services": The Experience of Algerian Municipalities, Books of Politics and Law, Kasadi University of Merbah, Ouargla, First Issue, June 2009, p. 153.

حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية. يعتقد أصحاب هذا الرأي بأنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنه يؤمن لنا حكماً محلياً، بينما التعيين لا يخرج عن دائرة الإدارة المحلية. فالحكم المحلي عند بعض الدارسين هو تطور للإدارة المحلية إلى الحكم المحلي والحكم الذاتي، وما الاختلاف بين كل هذه المفاهيم إلا بمدي درجة الاستقلالية واللامركزية، ويرسمون مسار التطور من عدم التركيز الإداري إلى الإدارة المحلية ثم الحكم المحلي ثم الاستقلال الذاتي.¹

أما الرأي الثالث الذي يميل إليه أكثرية الباحثين، فإنه يدعو إلى عدم التفرقة بين المصطلحين. إذ أنه بالرغم من الإقرار بوجود اختلاف بين الحكم والإدارة بصورة مجردة في المصطلحين (الإدارة المحلية والحكم المحلي)، إلا أنهما (المصطلحان) اللذان أصبح لهما مفهوم خاص ومستقر وبعيد عن مفهوم الكلمات المجردة. كما ولا بد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديريات والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنكليزي يستعمل مصطلح الحكم المحلي، بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية، والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974. فالدول الموحدة تعتمد نظام الإدارة المحلية والدول الفدرالية تعتمد نظام الحكم المحلي، لكن جوهر التسميتين يكمن في عنصرين هامين هما اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فمثلاً نجد دولاً مثل جنوب أفريقيا تعتمد نظام الحكم المحلي رغم أن دستورها لا ينص صراحة على فيدراليتها، وعليه فمدلول المفهومين واحد، رغم اختلافه من دولة إلى أخرى، ولا يمكن الاحتجاج هنا بمسألة

¹- Abdul-Razzaq Ibrahim Al-Sheikhly, "The Relationship Between Central Government and Local Authorities" (Comparative Study), available at <http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=11690>, date of visit 15 April 2010.

المجالس المنتخبة ديمقراطياً، ولا بمدى مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لأقاليمهم لأن الانتخابات هي ممر إلى التمثيل المحلي في كلا النظامين.¹

كما نلاحظ في العراق أن مصطلح الإدارة المحلية ساد فترة طويلة من الزمن حتى سنة 1976 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي، التي اعتبرت المسؤولة عن الإشراف والرقابة على الإدارات المحلية والتي لم تتأثر أو تتغير من قريب أو من بعيد، ونلاحظ مثل ذلك بالنسبة لمصر إذ استعمل مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 لغاية 1979 وتحول إلى الحكم المحلي من 1979 لغاية 1988، إذ أعيد استعمال مصطلح الإدارة المحلية، وبالرغم من كل هذه التعديلات فإن جوهر التعديلات وأسس النظام لم يتغير إلا طفيفاً.

إن فإلإدارة المحلية أو الحكم المحلي ما هي إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة، في إدارة شؤونها المحلية بواسطة سكانها أو ممثلين تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. فمتى ما توافرت شروط هذا التعريف فإنه يمكن أن يطلق عليه مصطلح الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، ويقصد هنا بالاستقلال النسبي، " حرية التصرف في شؤون الإدارة المحلية المستمدة من قانون الإدارة المحلية مباشرة، وليس من أشخاص الحكومة المركزية." وأخيراً فإنه مهما كانت درجة الاختلاف بين المصطلحين -إذا كان هناك اختلاف-

فإن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية، هو الأساس في وجود نظام سليم وقويم بصرف النظر عن التسميات التي تطلق عليه. فنلاحظ مثلاً أن القوانين في البلاد العربية تظهر نظام الإدارة المحلية، بمظهر متقدم من حيث التنظيمات والصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية، وتترك انطباعاً بأن حالة من الديمقراطية السياسية والإدارية تميز هذا النظام أو ذاك، بينما الواقع يظهر خلاف ذلك، إذ أن الأشكال التنظيمية المحلية، من مجالس منتخبة ولجان وهيئات

¹ - شايب بشير، الادارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما، المجلة الافريقية للعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 1،

جوان 2015، ص 1-17.

محلية غير فاعلة بما يرقى إلى مستوى نصوص القوانين. إذ يظل القرار الفعلي لدى السلطات المركزية، وتصبح التنظيمات المحلية أدعية بيروقراطية هامشية ومكلفة، وهذا يعود بالطبع إلى رغبة الحكام السياسيين في إظهار الأمر على غير حقيقته أو عدم ملائمة هذه التنظيمات للبيئات المحلية.

أما بالنسبة لنظام الحكم الذاتي فهو نظام أوسع مدى من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، إذ يتم تبنيه نتيجة قرار سياسي لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق، استجابة لخاصية الأكراد الثقافية والعرقية أو كما حدث في جنوب السودان، والذي أدى في النهاية إلى تعميم التجربة في جميع أقاليم القطر السوداني خلال التسعينات من القرن الماضي.

2- مقومات الادارة المحلية:

واجه نظام الإدارة المحلية منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحويلات التي شهدتها العالم مؤخراً، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل ان تغير وتحول مجرى التاريخ، وان تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم ابعادها، ومن واهم هذه التحويلات نذكر ما يلي:¹

- الثورة التكنولوجية وما خلفته من تحولات وما زالت تخلفه
- الثورة الحضرية وتتمثل في الاتجاه الواضح نحو حياة المدينة والهجرة من الريف والقرية إلى المدينة.
- الثورة الإنسانية من أجل تحقيق آمل لحقوق الإنسان.

¹ - الزعبي، خالد سمارة، العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية وأساليب تكاملها، الملتقى العربي الأول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطة عمان، 18-20 أغسطس 2003، ص21.

- الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان، وما تفرضه هذه الزيادات من زيادات موازيه في الحاجات والمتطلبات المختلفة. والأخذ بأنماط جديده من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مما استدعى احداث تطوير في نظم الإدارة المحلية، وخاصة في الحقبة الاخيرة. ذلك في الدول المتقدمة والنامية على السواء.

هذه المقنضيات دفعت لتبني نظام الإدارة المحلية كأسلوب لتنظيم الإدارة، بمقتضاها يقسم اقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي. تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس محلية منتخبة من ابنائها لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية، وبالرغم من اختلاف الايدولوجيات التي تصدر عنها الشعوب والتطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحلية في دول العالم المختلفة. فإن الإدارة المحلية تقوم على اركان ثلاثة هي:¹

- وحدات ادارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.
 - قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.
 - استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية.
- 3-مبررات تدخل الحكومة المركزية في الإدارة المحلية:**

من العوامل الموضوعية الهامة التي تبرر تدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية نجد ما يلي:

- **طبيعة النظام السياسي:** لا شك ان النظام السياسي مهما تعدد وتباين ينعكس مباشرة على نظام الإدارة المحلية، لأن أسلوب ادارة الاقاليم ليس الا حلقة في سلسلة الاساليب التي تتم بموجبها ممارسة السلطة السياسية على مختلف اجهزة الدولة، ولا يمكن ان تكون في معزل عنها. فحينما تدار الدولة بأسلوب غير الديمقراطي لا بد ان ينعكس هذا الاسلوب على الإدارة المحلية فيطبعها بطابعه، فترى هذه الإدارة تسير في نفس الاتجاه سواء في كيفية تأليف المجالس المحلية وطريقة انتخابها أو في الاختصاصات التي تمارسها، حتى تصل إلى طبيعة

¹ - الزعبي، خالد سمارة، مرجع سابق الذكر، ص 22.

أوجه الرقابة التي تفرض عليها، والخدمات التي تقدم إليها .وحيثما تدار الدولة بأسلوب الديمقراطية نرى هذا النوع من الديمقراطية يتغلغل إلى اعماق الإدارة المحلية، ويجعلها تسير بمقتضاه، وتتكيف على هداه في كل الشؤون المتصلة بها، سواء كانت ذات طابع سياسي أو فني أو اداري¹ .

وإذا كان نظام الحكم فرديا تجلت ارادة الفرد في مجالات الإدارة المحلية كما تتجلى في غيرها من المجالات الاخرى وتحولت المجالس المنتخبة أو غير المنتخبة، إلى مجرد منبر للجدل اللفظي والصراعات الشخصية والتشدد والابتذال، كما تتحول الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس إلى عبارات زائفة مخادعة خالية من الجوهر، واتجهت الارادة الشعبية إلى بريق الارادة الفردية تقتبس منها وتتصاع إليها . والنظام السياسي يفرض ارادته عن طريق الدستور تارة وعن طريق التشريع تارة أخرى، كما قد يلجأ إلى وسائل التأثير المختلفة كالترهيب والترغيب إذا ما اقتضى الامر ذلك. وقلما يصل إلى الحكم نظام سياسي لا يجعل تكيف الإدارة المحلية مع اهدافه محل اهتمامه الاول.

- **الاتجاه نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بأسلوب التخطيط الشامل:** ان هذا الاتجاه يزداد عاما بعد عام، فلقد كان اتباع هذا الاسلوب خلال فترة من الزمن وقفا على الدول الاشتراكية، الا انه ما فتئت مزاياه ونتائجه تتوضح شيئا بعد شيء حتى اخذت الدول الرأسمالية تحاول الاستفادة منه وتبعتها الدول النامية التي ترغب في تطوير مجتمعاتها بخطوات ثابتة سليمة . ومن شأن السير في هذا الاسلوب محاولة اقامة التوازن بين مختلف اقاليم البلاد الواحدة ورفع مستواها كلها في وقت واحد مما يحول هدف التنمية المحلية إلى هدف قومي تسأل عنه الدولة ككل لا السلطات المحلية فحسب. ويجر ذلك بطبيعة الحال إلى مزيد من اهتمام الدولة في الشؤون المحلية يتجلى في النتيجة بالتدخل في شؤونها² .

¹ - الزعبي، خالد سمارة، مرجع سابق الذكر، ص 23.

² - المرجع نفسه، ص 24.

-اتجاه الشعب في الاقاليم إلى المطالبة بإقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين مختلف انحاء البلاد: فلم يعد الشعب في اقليم معين من دولة واحدة يقنع بالفقر والتخلف بينما يتمتع المواطنون في اقليم اخر من الدولة نفسها بمستوى أفضل من الرفاه الاقتصادي والخدمات الاجتماعية. كما لم يعد يكفي لتبرير ذلك الزعم بأن الموارد الطبيعية والمادية في الاقليم الثاني تقل عنها في الاقليم الاول. فلقد أصبح المواطنون جميعا مقتنعين بأنهم متساوون في الواجبات وفي الحقوق، ومن نتائج هذه المساواة حق الشعب الواحد في خدمات متساوية وصوت الشعب هذا يصل إلى الحكومات المركزية ويملك قوة الضغط الاجتماعية والسياسية والمنطقية، ليكون مسموعا من قبلها وذا أثر حاسم في تكليف تصرفاتها وتوزيع مواردها وفق الحاجة والعدالة¹.

ثانيا: الحكومة المركزية والإدارة المحلية: تعاون أم رقابة أم وصاية:

هناك اختلاف بين الباحثين حول العنوان الملائم لتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، فمنهم من يعتقد بأن العنوان الملائم هو العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، في حين أن البعض الآخر وهم الأكثرية يعتقدون بأنه الرقابة المركزية، بينما يذهب آخرون إلى أن هناك وصاية مركزية على الإدارات المحلية.

1-طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية:

هناك اختلاف بين دول العالم في كيفية تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والادارة المحلية، فالعالم في الوقت الحاضر يمتاز بنظامين، الأول النظام الأنجلوسكسوني الذي بموجبه تتحدد هذه العلاقة بالتعاون والتوجيه والإعلام والمساعدة، حيث تتمتع الإدارة المحلية بالحرية الواسعة، وتقدم الحكومة المركزية المساعدة بما لديها من خبرة وتجربة. والثاني النظام الفرانكفوني المطبق في فرنسا والدول التي أخذت عنها، والذي بموجبه تتميز هذه العلاقة بالشدّة أو بالأحرى بالرقابة المركزية الشديدة، والتي تصل إلى درجة "الوصاية الإدارية".

¹ - الزعبي، خالد سمارة، مرجع سابق الذكر، ص 25.

إن استعمال نظام "الوصاية الإدارية" لتحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية ليس دقيقاً، لأن استعمال نظام الوصاية محدود ويطبق على فاقد الأهلية في القانون الخاص فقط، في حين أن الإدارة المحلية كاملة الأهلية (الشخصية المعنوية) وتتمتع بالصلاحيات والوظائف المحددة لها بموجب القوانين والأنظمة، كما وأنها يمكنها أن تبادر ابتداءً باستعمال هذه الصلاحيات، بعكس فاقد الأهلية، لكن من ناحية ثانية فإن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها، لا ينبغي أن ينظر إليه على أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماماً، وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطراً على وحدة الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فإنه ينبغي التنبيه إلى أن هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت.¹

وإذا كنّا بصدد الكلام عن العلاقة بين الإدارتين فإن هناك نوعين من العلاقات، علاقة رأسية وهي تبدأ من أصغر مستوى في الإدارة المحلية إلى المستويات العليا حتى تصل إلى الحكومة المركزية، وعلاقة أفقية وهي التي تعني التعاون وتبادل الخبر والتجارب بين الإدارات المحلية فيما بينها ومع الحكومة المركزية، وما اجتماعات رؤساء البلديات في المحافظة الواحدة، أو الاجتماع العام لرؤساء البلديات في العاصمة، والذي تحضره بعض الهيئات المركزية، إلا تطبيقاً لهذا التعاون. كما وأن مؤتمرات الإدارات المحلية على صعيد المحافظة الواحدة، أو المؤتمر العام برئاسة وزير الداخلية وبعض الأجهزة الحكومية مع رؤساء الوحدات

¹ - سالم، أكرم، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، الحوار المتمدن، العدد 2311، جوان 2008، تاريخ الاطلاع: 2020/05/25، على الرابط:

<https://www.ahewar.org/debat/s.asp?aid=137695>

الإدارية، إلا ثمة لهذا التعاون وتبادل الخبرة والتجارب وحل المشاكل التي تعاني منها هذه الإدارات والتعاون على حلها.

إن الغرض الأساس من وجود الحكومة المركزية وإداراتها المختلفة في المناطق والمحافظات والأقاليم هو تقديم الخدمات للمواطنين، لذا لا بد من قيام علاقة وطيدة بين هذه الإدارات المختلفة (مركزية ومحلية) لتحقيق هذا الغرض. ذلك أن اللامركزية الإدارية المحلية أو الإقليمية تتميز عن اللامركزية السياسية بأن الأخيرة تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين السلطة المركزية وبين الولايات أو الدويلات، بينما يقتصر مضمون اللامركزية الإدارية الإقليمية على توزيع بعض مظاهر الوظيفة الإدارية واختصاصاتها بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، أي أن اللامركزية المحلية مع اقتصارها على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية، إلا أنها لا تعني توزيع سائر اختصاصات هذه الوظيفة الإدارية بين الهيئات المحلية، وإنما يظل بالضرورة قدرا كبيرا من هذه الاختصاصات، وهي تلك التي تتعلق بالمصالح القومية العامة بين يدي السلطة المركزية.¹

فإذا كانت الهيئات المحلية تستقل بإدارة ما يدخل في اختصاصها من مصالح محلية، فإن المصالح القومية العامة تبقى تحت سيطرة السلطة المركزية، وهو ما يستتبع بالضرورة أيضا أن تكون ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في إدارة المرافق المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية. فرقابة السلطة المركزية ضرورة لا غنى عنها لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت، لأن إطلاق حرية السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة السلطة المركزية قد يؤدي إلى تفكك أركان الدولة وزعزعة كيانها، حيث قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات إدارية، إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة.

¹ - سالم، أكرم، مرجع سابق الذكر.

ومن ناحية أخرى تبدو أهمية الرقابة على السلطات المحلية للحد من ميل هذه السلطات المحلية إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية ولو على حساب المصلحة القومية العامة، التي ينبغي أن تكون لها الأفضلية عند تعارضها مع أية مصالح لسكان أجزاء معينة من إقليم الدولة. ولذا فإن الاعتبارات السابقة تقتضي أن يكون استقلال الهيئات المحلية نسبياً وليس مطلقاً، تمارسه هذه السلطات تحت رقابة السلطة المركزية وذلك صيانة لوحدة كيان الدولة. ولذلك تجمع أنظمة الإدارة المحلية حرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة بأن يكون استقلال الوحدة الإدارية المحلية نسبياً ويعني وجود رقابة تمارسها الحكومة المركزية على الإدارات المحلية، ويلاحظ أن وجود الرقابة يعتبر أمراً لازماً وضرورياً، ولكن درجة الرقابة هذه تختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية¹.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركناً من أركان وجود نظام الإدارة المحلية حسبما اتفق عليه الباحثين، فإنه لا بد من وجود علاقة تحدد بموجبها الأهداف التي تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين جميعاً، ومن بين هذه الأهداف²:

- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة، باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا دولا يعمل ضمن ماكينة الحكومة المركزية وأجهزتها، ولذلك لا بد وأن تكون حركة هذا الدولا ضمن مسيرة تلك الماكينة والعكس يؤدي إلى اضطراب في حسن سير هذه الماكينة ما لا تريده كل الإدارتين (المركزية والمحلية) ويتم تأكيد ذلك من خلال تعديل الاختلال نحو المسار الصحيح لتحقيق أهداف التكامل القومي.

¹ - سالم، أكرم، مرجع سابق الذكر.

² - كاظم الجبوري، علاء عبيس راضي، العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية (العراق نموذجاً)، الحوار المتمدن، العدد 5831، مارس 2018، تاريخ الاطلاع: 2020/01/22، على الرابط:

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=594013>

- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجلس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.
- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي هي مرآة حقيقية للوضع العام لهذه الإدارة.

وقد اقر المؤتمر الرابع للإدارة المحلية سنة 1978 توصيات حول العملية الرقابية نذكر

منها:¹

- أن يكون التقييم قائما على مقاييس وأسس موضوعية معروفة مسبقا للجميع.
- إعادة النظر في أجهزة الرقابة الموجودة بما يحقق التنسيق بينها، وإلغاء تلك الأجهزة التي لا حاجة لها أو التي تقوم أجهزة بمهامها منعا للازدواجية والتضارب وحرصا على عدم تعطيل العمل.
- كما يوصي المؤتمر بضرورة وجود نظم متابعة وتقييم تستند إلى أسس ومعايير عملية هدفها معرفة ما حققه المشروع من الأهداف التي رسمت برامج لتحقيقها، وكذلك معرفة نقاط الضعف في التنفيذ لتلافيها مستقبلا.

2-المبادئ العامة التي تحكم العلاقة بين الحكومة المركزية والادارة المحلية:

رغم أن المجالس المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي، لكن هذا لا يعني اطلاقا الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، كما لا بد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب ان لا تكون علاقة رقابية شديدة، بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها، والذي يعتبر من أهم دعائم وجودها . فالسلطة المركزية تملك سلطة الرقابة على الاشخاص اللامركزية سواء كانت اقليمية أو مرفقية، صحيح توجد الرقابة الرئاسية

¹ - سالم أكرم، مرجع سابق الذكر.

التي يعرفها النظام الإداري المركزي، ولكن هذا نوع أخف يستجيب لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به المحليات من ناحية ولمعنى تبعيتها لسلطة الدولة من ناحية أخرى¹.

ولكي يكتمل نظام الادارة المحلية ذاتيا، فان الهيئات والمجالس والموظفين الذين يديرون الوحدة يستقلون في اصدار القرارات الادارية اللازمة، ومباشرة الاعمال التي تقتضيها شؤونها، بمنأى عن ضغط الحكومة المركزية. الا انه مما لا ينال من استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها القانونية، قيام الحكومة المركزية بالإشراف على قرارات واعمال الاولى، وذلك بطريقة التكافؤ والمساواة².

وعلى هذا الاساس فإنه لا بد من العمل على ايجاد نقطة التوازن التي تضمن بناء علاقة مركزية محلية دون المساس بمختلف الاعتبارات الإدارية والسياسية التي تعمل على تأكيدها. فطبيعة العلاقة المركزية المحلية تتحدد بناء على عوامل عديدة، منبعثة أولاً من ظروف الدولة السياسية والثقافية والاقتصادية. فقد تكون هذه العلاقة مباشرة ورسمية ومحددة بالحدود التي يرسمها القانون، وهنا تختلف حسب طبيعة التقسيم الإداري للوحدات المحلية، فإذا كان هنالك أكثر من مستوى فإن العلاقة المركزية تكون في الغالب مع المستوى الاعلى، الذي يباشر مختلف الاختصاصات التي يحددها له المشرع في علاقته للمستويات الدنيا كما هو الحال في فرنسا ومصر، أما إذا كان هناك مستوى محلي واحد، فإن العلاقة المركزية تكون مباشرة مع مختلف الوحدات المحلية على هذا المستوى، كما هو الحال في المملكة المتحدة ويوغسلافيا والاردن . وقد تكون العلاقة غير مباشرة وغير رسمية، وذلك مثال العلاقات التي تساعد على خلقها الاتحادات المحلية، حيث تكون هذه الاتحادات بمثابة الاداة

¹ - سالم أكرم، مرجع سابق الذكر.

² - الشخيلي، عبد القادر، نظرية الادارة المحلية والتجربة الاردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، 1982، ص 39.

التي تحول دون تسلط من السلطة المركزية على الهيئات المحلية من جهة، وتحقق نوعاً من التفاهم والتعاون المركزي المحلي من أجل خلق نوع من التكامل القومي من جهة أخرى.

3-أساليب العلاقات في الإدارة المحلية:

يتم من خلال هذه الأساليب التأكد من قيام الإدارة المحلية بواجباتها ووظائفها وفقاً لما تترتب عليها بموجب القوانين والأنظمة، وتبعاً لاختلاف الدول في تحديد هذه الوسائل والعلاقات.

أ-التصديق على قرارات الإدارة المحلية:

لقد تم تحديد اختصاصات الإدارة المحلية في أكثر دول العالم على سبيل الحصر، فالبعض منها يمكن ممارستها دون حاجة لتصديق الحكومة المركزية، إذ يمكن تنفيذ القرار الصادر منها مباشرة، أما بقية الاختصاصات فتحتاج إلى مصادقة الحكومة المركزية، ولذلك تعتبر هذه القرارات بمثابة مشروعات غير كاملة تحتاج هذه المصادقة قبل تنفيذها، لذا يعتبر التصديق أسبق من التنفيذ بل هو شرط لازم وضروري لإتمامه. ويعتبر هذا القرار صادر من الإدارة المحلية وينسب إليها، وهو قرار كامل من الناحية القانونية، وأن كل ما فعلته الحكومة المركزية أنها قالت "لا مانع عندي من تنفيذ القرار"، ويترتب على ذلك أن المجلس المحلي ليس ملزماً بتنفيذ القرار، وإنما يحق له أن يبدله، لأن التصديق إذن بالتنفيذ وليس إجبار على التنفيذ.¹

وإذا كان القرار يكتنفه بعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها، ويظل القرار معيباً ويجوز الطعن به رغم التصديق، كما وأن الإدارة المحلية وحدها المسؤولة عن الأضرار التي يسببها القرار وليست السلطة المركزية. وفي حالة عدم المصادقة المركزية على القرار الصادر من الإدارة المحلية، فإن ذلك بمثابة إلغاء للقرار ضمناً. كما ويجوز للحكومة المركزية أن تقرر إيقاف القرار الصادر من الإدارة المحلية لفترة معينة من الزمن، شرط أن تبين الأسباب لهذا الإجراء. وأخيراً فإنه يثور جدل قانوني حول قيام الحكومة المركزية بتعديل

¹ - كاظم الجبوري، علاء عبيس راضي، مرجع سابق الذكر.

القرار الصادر من الإدارة المحلية، إذ المفروض أن يكون القرار صادر من الإدارة المحلية ابتداءً وعليه فلا بد أن تصادق الحكومة عليه أو أن تمتنع عن المصادقة¹.

ب- الأنظمة المحلية:

في حالة صدور أنظمة محلية من قبل المجلس المحلي، فإن ذلك يتطلب موافقة الحكومة المركزية عليه (مجلس الوزراء)، لأن الأنظمة المحلية تتطلب التوحيد أولاً، بالرغم من أنها تنظم الأمور التنظيمية الداخلية التي تتعلق بأجهزة الإدارة المحلية وهيئاتها المختلفة، وإذا كانت الأنظمة الصادرة من مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) لتنظيم الهيئات المركزية، تحتاج إلى مصادقة رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية)، فإن الأمر يمتد إلى الأنظمة المحلية التي لا بد من مصادقة الحكومة عليها. وهذه الوسيلة مستعملة في إنجلترا بالنسبة للمناهج والتعليمات التي يصدرها المجلس المحلي، إذ لا بد من مصادقة الجهة المركزية المعنية بها. وفي المملكة الأردنية الهاشمية فإن قانون البلديات الحالي بين بضرورة موافقة مجلس الوزراء على الأنظمة المحلية التي تصدرها البلديات لتنظيم أمورها الداخلية².

4- استقلالية الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها:

لكي يكتمل نظام الإدارة المحلية ذاتياً، فإن الهيئات والمجالس والموظفين الذين يديرون الوحدة يستقلون في إصدار القرارات الإدارية اللازمة، ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها، بمنأى عن ضغط الحكومة المركزية. إلا أنه مما لا ينال من استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها القانونية، قيام الحكومة المركزية بأشرف على قرارات وأعمال الأولى، وذلك بطريقة التكافؤ والمساواة. إن غياب (الوصاية الإدارية) أو الرقابة الإدارية طبقاً للمفهوم اللامركزي، الذي يتحقق باصطلاح (الإشراف) يفضي إلى ضعف الروابط بين الإدارات

¹ - كاظم الجبوري، علاء عبيس راضي، مرجع سابق الذكر.

² - المرجع نفسه.

المحلية والحكومة المركزية، وبالتالي تصبح الوحدة المحلية دولة داخل الدولة الأم، وهذا ما يؤدي إلى تفكك أواصر الدولة ووهن سيادتها الداخلية.¹

تأسيسا على ذلك فإن استقلال الهيئات المحلية في إصدار قراراتها الإدارية ومباشرة أعمالها التنفيذية لا يعني بحال خروجها على أحكام وأسس سياسة الدولة، وإنما الاستقلال الإداري يفهم في إطار السياسة العامة للدولة. إن وجود الأقسام الإدارية اللامركزية مثل الهيئات المحلية، والوحدات الإدارية اللامركزية التي توجد في الأقاليم لا تنقص من سيادة الحكومة المركزية، فهي تعمل كمعاون للحكومة المركزية في إدارة المصالح، والمرافق العامة وفي أداء المهام التي تضطلع الحكومة المركزية بها في النطاق الإقليمي الذي توجد فيه هذه الأقسام أو الوحدات اللامركزية.²

فالمنظمات اللامركزية كالمحافظات والأقسام والهيئات المحلية التابعة للوزارات، تمارس سلطاتها وأعمالها باعتبارها نائبة عن الحكومة المركزية، وليس باعتبارها كيانات تنظيمية وإدارية مستقلة. فالحكومة المركزية تملك حق تعديل النظام اللامركزي في أي وقت، دون أن يكون ذلك رهينا بموافقة الهيئات اللامركزية. بل إن الحكومة المركزية تستطيع ان تصدر تشريعا يلغي النظام اللامركزي، ويلغي هذه التقسيمات الإدارية اللامركزية.³

¹ - سالم أكرم، مرجع سابق الذكر.

² - الشخيلي، عبد القادر، مرجع سابق الذكر، ص 39-40.

³ - سالم أكرم، مرجع سابق الذكر.

المحور الثامن: الأهمية السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية لنظام الإدارة المحلية.

تمهيد:

يكتسي نظام المركزية أهمية بالغة على عدة مستويات، فزيادة على دوره في إدارة دواليب إدارة الدولة فإن له انعكاسات على عدة جوانب حياتية بما فيها الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما سنحاول تبينه من خلال هذا المحور.

1-الأهمية السياسية:

- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوة التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية أو غيرها.¹

- تحقيق الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات، وكثيرا ما يقال ان اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديموقراطية، وان ديموقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديموقراطي بالدولة كلها.²

- التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي، ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة، ويؤدي أيضا إلى قرب الحكومة من المواطنين وإخراج

¹ - عاشوري، سكيئة، مرجع سابق الذكر، ص 26.

² - الخطيب، محمد فتح الله، محرم، صبحي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية: القاهرة، 1966، ص 14.

سلبيتهم ودفعهم نحو العمل لصالح وحدتهم المحلية. كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدرهم على أصول العمل السياسي.¹

- تعزيز الاستقرار السياسي: يعتبر نظام الإدارة المحلية حلاً للمشكلات التي تقابل بعض الدول التي تعاني من تعدد الأجناس والديانات القوميات، إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات بها، فيحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة، بالإضافة إلى ذلك فقد أدى اتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التداخلية الحديثة إلى ظاهرة تجميع قدر كبير من السلطات في يد واحدة، وعليه فاللامركزية الإقليمية تخفف من عيوب هذه الظاهرة.

- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة: وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الخارج أو في الداخل.²

2/ الأهمية الإدارية:

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

- تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتقادي تنميط الاداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية. حيث تقتضي الظروف المحلية تنوعاً في أنماط إنجاز الخدمات والمرافق المحلية؛ على خلاف الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة المركزية في أرجاء الدولة بشكل مشابه ومتماثل، يسري على جميع بقاع الدولة على

¹ - عاشوري، سكيئة، مرجع سابق الذكر، ص 26.

² - المرجع نفسه، ص 26.

السواء دون تمييز، فالتنفيذ بأنماط متماثلة في الخدمات المحلية فيه إغفال للتفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة.¹

- تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة. وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.²

- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك. مع استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية في الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.³

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

- تعتبر الوحدات المحلية مجالاً خصباً لتجربة النظم الجديدة، فإذا تحققت أخذت بها الحكومة المركزية.

- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها. الأمر الذي يضمن سهولة التعرف على المشكلات وسرعة مواجهتها بسبب التقدم التكنولوجي الهائل في الميادين المختلفة.⁴

¹ - الجرف، طعيمة، مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة، 1962، ص 25.

² - عاشوري، سكيمة، مرجع سابق الذكر، ص 26-27.

³ - بن حدة، باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 26.

⁴ - عاشوري، سكيمة، مرجع سابق الذكر، ص 27.

3/ الأهمية الاقتصادية:

- تتمثل الأهمية الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:¹
- توفير 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
 - تأسيس مشروعات اقتصادية تلأئم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على اقتراح وإقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلي.
 - تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي.

4/ الأهمية الاجتماعية:

- تبرز الأهمية الاجتماعية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:²
- تساهم الإدارة المحلية في ربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تميمتها اقتصادياً واجتماعياً.
 - إثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية لأن المواطن سيشعر بأنه يشارك بفعالية من خلال ممثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية، وهذا من شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين. حيث أن الإدارة المحلية أكثر إدراكاً للحاجيات المحلية، حيث يعمل نظام الإدارة المحلية على إشراك السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، وبذلك تكون لهم القدرة على تفهم الحاجات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين تنقصهم الخبرة والأساس بحاجة السكان المحليين ورغباتهم.

¹ - عاشوري، سكيئة، مرجع سابق الذكر، ص 27.

² - المرجع نفسه، ص 27-28.

- يساهم نظام الادارة المحلية إذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة الى درجة من الوعي الثقافي والسياسي، في تحول الولاء من ولاء للأسرة والعشيرة الى ولاء للوطن وللصلحة العامة.
- خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفة بان حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة.
- خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطن في مختلف ارجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات.
- خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شأنه أن ينعكس إيجابا على المصلحة العامة للدولة.
- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.
- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة.
- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وذلك يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم وميولهم، حيث أن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، لا بد أن تنعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم.
- الاخذ بنظام الإدارة المحلية يساهم في علاج ظاهرة التخلف بين القرية والمدينة وخاصة في الدول النامية، وذلك لتطوير القرية وتحديثها أو على الأقل لتحقيق عدالة توزيع الموارد المالية بين الريف والحضر، فلا تستفيد المدينة على حساب القرية حتى يمكن الارتفاع بمستوى الخدمات في القرية.

- السعي وراء تقوية البناء الاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بدلا من تركيزها في العاصمة، وتقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويا في مجالات العمل المحلي

- ينتج نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى النهوض في جميع المجالات الثقافية والفنية والفكرية. مع مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم خاصة في المناطق المحلية، بما يتلاءم وظروفهم ومستواهم الاقتصادي والاجتماعي.¹

¹- بن حدة، باديس، مرجع سابق الذكر، ص 33.

المحور التاسع: اصلاح نظام الادارة المحلية.

تمهيد:

إن إصلاح الإدارة المحلية وتأهيلها من أجل أن تصبح قادرة على تلبية المطالب المجتمعية المتزايدة، تعد من العوامل التي تبرز ضرورة الإسراع بإصلاحات، إصلاح من شأنه أن يمكنها من التطور وتحقيق التنمية على المستوى المحلي ويجعلها تسير واقع التحولات الكبرى التي يعيشها العالم على كافة الأصعدة، ومن أهمها مكافحة الفساد الإداري وتأهيل الإدارة المحلية وآليات تحقيق الحكم الرشيد فيها.

1-محاربة الفساد الإداري: يعد الفساد الإداري أهم آفة يجب مكافحتها لنجاح الإصلاح، التي أضحت ظاهرة معقدة تغلغت في كافة جوانب الحياة، لذا يجب تبني استراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل للتقليل من فرص ومجالات وجوده، وتعزيز فرص اكتشافه عند حدوثه، ووضع العقوبات الرادعة بحق مقترفيه، لذا لا بد أن تتوفر النقاط التالية:

أ-الإصلاح الإداري: من أجل إصلاح الإدارة المحلية والتقليل من مظاهر الفساد فيها، يجب أن لا يتم التعامل مع موضوع فساد الأجهزة الإدارية المحلية، بصورة رد فعل، وإنما يجب التعامل بموضوعية لمعالجة أسباب وعوامل تفشي ظاهرة فساد الأجهزة الإدارية بغية الوصول إلى ترشيد سلوك قادر على بث الثقة لدى المواطنين فيها، وبالتالي مواجهة الفساد بالحصانة والرقابة الداخلية قبل الخارجية، فكلما كانت أسباب الفساد كبيرة ومتباينة، فإن وسائل مواجهته وعلاجه هي الأخرى كثيرة ومتباينة، لذا يمكن القول أن الحكم الرشيد يتواجد عند وجود الحوكمة الجيدة، الشيء الذي يشجع ويزيد من فعالية استخدام الموارد المحلية بشكل أفضل، كما يساهم في ضمان المزيد من التنمية الاقتصادية، وتساعد الشفافية والوضوح على عدم هدر الأموال العمومية وإساءة استخدامها.¹

¹ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 62.

إن صلاح الحكم هو لب التنمية الدولية والمحلية أصبح الجهاز الإداري المحلي يواجه الكثير من المشكلات التخطيطية والتنظيمية والتنفيذية نتيجة تضاعف المؤسسات العامة وعدد الوظائف والموظفين، مما جعله غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية، ومن عوامل الإصلاح:¹

- تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية.
- تغير أساليب الإدارة ووسائلها.
- مواكبة التغيرات والتطورات في شتى مناحي الحياة.
- انتشار الفساد والفوضى.
- تراجع المستوى المعيشي للمواطنين.
- تدني كفاءة الاقتصاد عن المنافسة الخارجية.
- قصور الأداء الحكومي من تحديث الإدارة .
- ولمكافحة الفساد يجب:²
- تقوية القدرة الادارية للسلطات المحلية.
- زيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية.
- الشفافية والعلانية في عمل مؤسسات الدولة.
- توسيع نطاق المشاركة الشعبية.
- المساءلة القانونية الصارمة للقائمين على إدارة شؤون الدولة والنزاهة .
- لكن هذا الإصلاح يواجه عدة معوقات منها:³
- التشريعات قديمة، لذا لابد من إصدار قوانين جديدة تسير التطورات العالمية.

¹ - محرم، صبحي، إصلاح الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1977، ص 204.

² - جلول رشيد، اصلاح الادارة المحلية بين الدوافع والتحديات، مجلة المداد، المجلد 4، العدد 1، ص 27.

³ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 63.

- انتشار الفساد الأخلاقي والإداري الذي يسبب عدم ربط الأجور بالجهد المبذول الإصلاح.
- عدم توفير الموارد المالية الضرورية وكذا عدم تشخيص أولويات العمل التنموية بدقة.
- فقدان الابتكار والقيادات الإدارية المؤهلة، وعدم وجود خطط شمولية مع تفشي ظاهرة البيروقراطية.

- ضعف وعي الموظفين وعدم حسن استغلال ذوي الخبرات والعقول
- بالإضافة إلى كل هذه المعوقات هناك أخرى متعلقة بالأسلوب العملي المتبع في الإدارة من خلال ضعف العلاقات العامة والاتصال وضعف الرقابة وعدم فعاليتها وكذا ضعف أنظمة الحوافز، إذا لابد على القطاع العام أن يهتم أولاً وأخيراً ببناء البنية التحتية القوية التي تستقطب الاستثمارات وتدفع النمو عبر التخلي عن التخطيط المركزي ونبذ الاحتكارية والتوقف عن التوسع الفوضوي والاهتمام بالتنوع لا الكمية موضحة كما يلي:¹
- بناء البنية التحتية الأساسية.
- إرساء قواعد الاقتصاد المعرفي.
- وضع أحدث المعايير القياسية للإدارة والأداء والجودة.
- الابتعاد عن المشاريع الاقتصادية العادية.
- نبذ الاحتكار وتشجيع المنافسة.

ب- **الشفافية والمسألة** : من أجل مواجهة الفساد الإداري وعلاجه في الإدارة المحلية لابد من العمل بالاتجاه الذي يحقق الشفافية والنزاهة والمساءلة فغياب الشفافية في المجتمعات المحلية يزيد من تفاقم الفساد فيها، ويؤدي إلى تفشي الظواهر السلبية، فالشفافية هي بمثابة قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولية، فهي تمثل أداة هامة ناجعة لمحاربة الفساد، حيث يتطلب الكشف عن مختلف القوانين والقواعد والأنظمة والتعليمات والمعايير والآليات بشكل عام للإقرار عملياً بالمساءلة والمحاسبة في حالة عدم

¹ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 63.

احترام تلك الآليات والقواعد، كما عرفها صندوق النقد الدولي بأنها إطلاع الجمهور على هيكل القطاع ووظائفه التي تستند إليها السياسات المالية العامة، حسابات القطاع العام والتوقعات الخاصة بالمالية العامة أي هي الإفصاح عن نشاطات وإجراءات وأهداف ونتائج القطاع الحكومي.

أما المساءلة فهي حق من حقوق المواطنين تجاه السلطة، خاصة حقهم في الاطلاع على عمل السلطة التي انتخبوها، كما تعرف أنها قدرة الدولة على محاسبة الأشخاص الذين عهدت إليهم بالوظائف حالة قصورهم لوظائفهم، أو محاسبة المسؤول عن أعمال قام بها موظفون هم تحت مسؤوليته، لذا لا بد من تشخيص وتحديد الأشخاص المنحرفين وكشف المنظومات الفاسدة داخل الجهاز الإداري من خلال إنشاء الأجهزة الرقابية اللازمة والقادرة على كشف الانحرافات والممارسات اللاأخلاقية داخل الجهاز الإداري مع فرض العقوبات على المنحرفين ليكونوا عبرة للآخرين، لهذا نجد الشفافية وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة (المساءلة)، لأن هذه الأخيرة لا تتم بصورة جيدة وفعالة دون ممارسة الشفافية.¹

2- تأهيل الإدارة المحلية : إن من بين المؤشرات المعتمدة في تقييم مستوى تنمية الأمم وقياس رخاءها، الاعتماد على معيار العنصر البشري، فهو يشكل حجر الزاوية، والركن الأساسي في التنمية المستدامة، فكثيرا من الشعوب تتوفر على كافة مقومات نجاح الدولة، من ثروات طبيعية وموقع جغرافي واثري تاريخي وحضاري، غير أنها تصنف ضمن الدول المتخلفة والسبب في ذلك تخلف مواردها السكانية، لذا فجميع الدول تولي اهتمامها خاصة بالعنصر البشري وبتكوينه وتأهيله حتى يصبح قاطرة التنمية ومحورها. من خلال العمل على تحسين قدرة الهيئات المحلية على جذب الكفاءات البشرية باعتماد نظام جديد للخدمة.²

¹ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 63.

² - جلول، رشيد، مرجع سابق الذكر، ص 31.

إن النهوض بالإدارة المحلية وتأهيلها يفرض القيام بعدة إصلاحات تمس مجموعة من الجوانب قصد التسيير الجيد للإدارة والسعي إلى تطويرها من خلال التأهيل المادي والمعنوي للموارد البشرية العاملة بها، وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات هذه المسؤوليات، حيث يعتبر العنصر البشري أحد أركان الاقتصاد الهامة، كما يعتبر التخطيط لليد العاملة من أهم العوامل التي يجب مراعاتها عند إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن هذا الاهتمام من طرف السلطات العمومية أدى بها إلى إبداء نظرة جديدة للتسيير عن طريق تأهيل مواردها البشرية ولا سيما تكوين المنتخبين المحليين بعقد دورات تكوينية (داخل وخارج الوطن)، وكذا الاهتمام بالموظفين الذين يسهرون على تنفيذ القرارات للجماعات المحلية، لهذا تم توظيف الأطر المتخصصة في بعض الميادين، كما عمدت الدولة على إحداث التكوين وإعادة التكوين.

أ- **تأطير الموارد البشرية ومنح الحوافز:** يقصد بتأطير الموارد البشرية العاملة بالإدارة المحلية، هو زيادة عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة بغية رفع مستوى الكفاءات الإنتاجية لأقصى حد ممكن، ويتجلى ذلك في التكوين والتكوين المستمر الذي يعتبر في عصرنا الحاضر أحد الأعمدة الأساسية في تنمية القدرات الذاتية للموارد البشرية العاملة، بالإضافة إلى التحفيز الذي يؤدي حتما إلى تحقيق مردودية عالية والفعالية الإدارية المتوخاة من الموظفين العاملين بها من أجل التعامل الحسن والفعال، وكذا لتكوين ورسكلة وتحسين مستوى موظفيها قصد الاستجابة للمتطلبات الجديدة، وتكوين المنتخبين المحليين لأداء مهامهم القانونية، فالتكوين يعد أداة أساسية لمواكبة التطورات والتغيرات الهامة فيجعلهم في لب المستجدات التي يحفل بها المجال المحلي، لذا يجب تزويد الإدارة المحلية بموظفين أكفاء في التقنيات الحديثة، مع مراعاة مستوى الأجور للظروف المعيشية للموظفين ووضع الحوافز المادية والمعنوية الملائمة التي تضمن الاحتفاظ بهم والاستفادة من خبراتهم.¹

¹ - المعالي، أيمن عودة، الإدارة المحلية، ص 209.

وسعيا للتحسين والتطوير يتطلب هذا النوع من التكوين التوفير على البرامج التالية:¹

- برامج تنمية القدرات الإدارية والتسييرية.
- برامج الإعلام والاتصال والعلاقات البشرية.
- تواجد خبراء واستراتيجيين في مجال التكوين.
- ملائمة البرامج التكوينية مع المناصب المعروضة للتوظيف.
- إدراج التكوين من ضمن الأهداف الاستراتيجية للإدارة المحلية.
- إنجاز دورات تكوينية بعد اختيار المرشحين لها.
- إنجاز دورات تدريبية مهنية قبل الاندماج الكلي في الوظيفة.
- إنجاز أعمال تكوينية بأقل عدد من المشاركين.
- تزويد مصالح التكوين بمجموعة تقنية وإدارية كافية

أما فيما يخص الحوافز فهي تعبر عن مجموع العوامل والمؤشرات التي تدفع العامل أيا كان موقعه، نحو بدل جهد أكبر لها، لذا تساهم الحوافز في رفع مردودية الإدارة لما للإقبال على تنفيذ مهامه بجدية وكفاءة لرفع مستوى العمل كما ونوع توفره لموظفيها من اطمئنان على مستقبلهم، وتحسين وضعيتهم بتحسين ظروفهم المادية والمعنوية والتي تساهم بدورها في ضمان الفعالية والإنتاجية لهذه الإدارة. كما أن استقلال المجالس المحلية من الناحية المالية والإدارية يعتبر أساسياً يستند إليه نظام الإدارة المحلية. وللحفاظ على هذا الاستقلال فلا بد أن يكون للمجالس المحلية مواردها الذاتية الكفيلة بإنجاز مشاريعها وما يتطلب من خدمات ورفع مستواها وعدم اعتمادها على القروض والمساعدات الحكومية.²

ب-تقوية القدرات المادية والتنظيمية: من أجل تأهيل قدرات الإدارة المحلية سواء من الناحية المادية بتوفير التجهيزات الكافية التي تسهل مختلف العمليات الإدارية، أو من

¹ - جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 65.

² - المعالي، أيمن عودة، مرجع سابق الذكر، ص 206.

الناحية التنظيمية بالبحث عن السبل لإعادة النظر في التنظيم الهيكلي الحالي فيحتاج ذلك إلى تضافر جهود مختلف الفاعلين والمهتمين بالإدارة المحلية، فعصرنة الهيكل التنظيمي يعد أحد العناصر الأساسية في تحقيق فعالية النظام المحلي، لأنه يرسم السياسة التي تتبعها الإدارة بغية القيام بمهامها على أكمل وجه، ومن هنا تظهر أهميته ودوره في تحقيق الأهداف وتحديد شبكة العلاقات وتنسيق الأنشطة والعمليات الإدارية، الأمر الذي يتطلب وضع هياكل متطورة تضمن التغيير العقلاني والملائم للمهام في إطار من التجانس والانفتاح على المشاكل التي تعرفها الإدارة، لهذا وجب وضع تقنيات ومعايير موضوعية لهيكل هذه الإدارة.

أما فيما يخص التجهيزات المادية، فمن الضروري توفير الوسائل التي تعمل على تحقيق العديد من أهداف الإصلاح التي تخدم الإدارة المحلية بإزالة مختلف العوائق، ومن ثم لابد من توافر شروط الراحة والهدوء للموظفين لكي يقوموا بواجباتهم المهنية على أحسن وجه. حيث تعاني معظم المجالس المحلية في مواردها المالية الذاتية مما يعكس سلبياً على قدرتها على أداء مهماتها، والمحافظة على مستوى ما تقدم للسكان من خدمات ومقدرتها على استقطاب الكفاءات البشرية اللازمة.¹

3-آليات تحقيق الحكم الراشد في الإدارة المحلية:

لقد حظي الحكم الراشد بالاهتمام المتزايد باعتباره مقاربة عصرية في وضع القرار والتسيير الجيد، بغية تحقيق التنمية بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. أ- مفهوم الحكم الراشد: يعني الصالح أو الرشيد أو الجيد، هو الحكم الذي يوفر النزاهة أو المسألة بواسطة الناس ويضمن احترام المصلحة العامة، إذ يعد الحكم الراشد آلية فعالة في الحد من الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية الذي بات ظاهرة معقدة استتبطت اهتمام العامة، حيث يرى البعض من الباحثين أن الفساد الإداري والحكم الرديء هما وجهان لعملة

¹ - جلول، رشيد، مرجع سابق الذكر، ص 23.

واحدة، لذا وجب الحد منه، وذلك بوجود حكومة جيدة أو قيادة رشيدة مبادئها حسن التنظيم والإدارة الجيدة، ومن هذا المنطلق نجد اختلاف في مفهوم الحكامة والحكومة، فالحكومة تشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة والتي في ظلها تتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني محدد، في حين مفهوم الحكامة يشمل على الحكومة بالإضافة إلى هيئات أخرى وخاصة لتحقيق نتائج مرغوبة.¹

يعتبر الحكم الراشد هو الاستعمال الرشيد للوسائل البشرية والمالية بغية تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، أي هي مختلف الإمكانيات والآليات التي من خلالها يمكن للمنتخبين المحليين ترشيد وعقلنة تسيير الموارد البشرية والمالية المحلية بصفة خاصة.

ب- **مرتكزات الحكم الراشد:** تتعارض مرتكزات الحكم الراشد تماما الفساد الإداري، ويهدف إلى تحقيق التنمية المحلية كونها الرابط الأول ما بين المواطن وصانع القرار، وهي القاعدة الرئيسية والأولى لعملية التنمية، لذا لا بد من التركيز على دور الموظف الإداري في تلبية متطلبات المواطنين وتقديم خدمات تلبي بمستوى متطلبات التنمية، لذا تعتمد مرتكزات الحكم الراشد على ثلاث نقاط أساسية هي:²

- وجود أزمة في طريقة الحكم.
- ظهور عجز وفشل الأشكال التقليدية في الأداء العمومي.
- ظهور شكل جديد للحكم أكثر مواءمة للمعطيات الحالية إن الحكم الراشد لا يكون إلا في كنف السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي وترقية حقوق الإنسان وسط قوة القانون، لهذا يعد من أهم المرتكزات التي تقوم عليها الأنظمة السياسية خاصة في ظل التغيرات من أجل هدف سام ألا وهو تحسين الأداء وفعالية جميع مكونات النظام السياسي، فمن أهم الأزمات التي تعاني منها الجزائر مسألة الفساد الإداري والسياسي التي تعد من أهم معوقات التنمية

¹- جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 66.

²- المرجع نفسه، ص 67.

عامة وفي الجزائر خاصة. ولهذا لا بد من ربط مرتكزات الحكم الراشد في تحقيق الشفافية في التسيير وبالتالي تحقيق تنمية على مستوى المحلي والوطني، لذا يتسم الحكم الراشد بما يلي:¹

- **الشفافية:** وهي من أهم خصائص الحكم الراشد، وتعني إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادله.

- **المشاركة:** تعني المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين أي زيادة الخبرات المحلية، وهي تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين من أجل المساهمة في عمليات وضع القرارات.

- **المساءلة:** هي أن يكون جميع المسؤولين والحكام ومتخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء.

- **الكفاءة والفعالية:** تعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبّر عن أولويات.

- **الاستجابة:** هي أن تستجيب الأجهزة المحلية لمتطلبات جميع الأطراف خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي .

يقوم تطبيق مرتكزات الحكم الراشد على جانب أساسي وهو منطق التسيير وليس منطق الحكم لأن معظم المنتخبين على مستوى المجالس المحلية لا يقومون بعملية التسيير لتحقيق المصلحة العامة، فنجد أن نسبة الاحتجاج لدى المواطنين على الإدارة نتيجة عدم التواصل بينها وبين المواطنين .

¹- جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 67.

ج-آليات تحقيق الحكم الراشد :الإدارة الرشيدة أو الحكمانية أو الحوكمة أو الحكم الراشد هي مفاهيم تعبر عن إدارة الحكم التي تعزز وتدعم وتصور رفاهية الإنسان وتوسع قدراته وخياراته وفرصه وحياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تم إخراج هذا المفهوم من إطاره التقليدي ليضمن مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص بعد ما كان يقتصر على مؤسسات الدولة والقطاع العام ويعبر عن أدائها.

لا يمكن الحديث عن الحكم الراشد إلا إذا توفرت آليات تحقيقه في أرض الواقع، وأخرى

لاستدامته وتطوره وهي:¹

- إقامة دولة الحق والقانون.
- الانتخابات الحقيقية أي ترسيخ الديمقراطية الحقة.
- فعالية المجتمع المدني.
- التعددية السياسية والرقابة البرلمانية.
- انفتاح الفضاء الإعلامي أي الإعلام الحر الذي أساسه حرية التعبير وحرية الرأي.
- الشفافية في تسيير شؤون الدولة أي الشفافية في إدارة الموارد المالية والتدقيق المالي والمحاسبي .

وفي الأخير فإن كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها يتطلب جهاز فني وإداري ذات خبرة والتكوين والتحكم في التكنولوجيا من تخطيط وتنظيم وإشراف وموارد مالية كافية ومستقلة، كما ينبغي تغيير مفهوم الرقابة لدى الوصاية التي مبدأها العمل واتخاذ القرار وتعزيز الاستقلالية والحرية، حيث أن تشكيل الحكامة الجيدة شرط جوهري على المستوى المحلي، كونها أداة فعالة تمكن الإدارة المحلية من تحقيق أدوارها بأكمل وجه، كما ينبغي أن تكون العلاقة بين الدولة والإدارة المحلية تتسم بالتكامل ولا المواجهة وذلك بالتعرف بوضوح على المهام المسندة إليهما وتحديد بها بدقة تامة لتقادي التداخل والتجاوز والتشابك بينهما.

¹- جبار، عبد الجبار، مرجع سابق الذكر، ص 68.

الخاتمة.

تكتسي العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية أهمية كبيرة، ولاسيما بعدما توسعت وظائف الحكومة المركزية وأصبحت عاجزة عن القيام بأعمالها كافة دون أن تفوض أو تنتقل جزء من صلاحياتها إلى المستويات الأدنى، غير أن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها، لا ينبغي أن ينظر اليه على أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماما، وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطرا على وحدة الدولة وسلامة كيانها، فإذا كان مقتضى اللامركزية استقلال الهيئات المحلية بمباشرة اختصاصاتها المقررة، فإنه ينبغي التنبيه الى أن هذه الهيئات المحلية تظل ترتبط بالسلطة المركزية التي تملك فرض رقابتها عليها في حدود معينة، للمحافظة على وحدة كيان الدولة وحمايته من التفتت.

ذلك أن اللامركزية الادارية المحلية أو الاقليمية تتميز عن اللامركزية السياسية بأن الاخيرة تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث من تشريعية وتنفيذية وقضائية بين السلطة المركزية وبين الولايات أو الدويلات، بينما يقتصر مضمون اللامركزية الادارية الاقليمية على توزيع بعض مظاهر الوظيفة الادارية واختصاصاتها بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، أي ان اللامركزية المحلية مع اقتصارها على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الادارية، الا أنها لا تعني توزيع سائر اختصاصات هذه الوظيفة الادارية بين الهيئات المحلية، وانما يظل بالضرورة قدرا كبيرا من هذه الاختصاصات، وهي تلك التي تتعلق بالمصالح القومية العامة بين يدي السلطة المركزية.

فاذا كانت الهيئات المحلية تستقل بإدارة ما يدخل في اختصاصها من مصالح محلية، فإن المصالح القومية العامة تبقى تحت سيطرة السلطة المركزية، وهو ما يستتبع بالضرورة أيضا أن تكون ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها في إدارة المرافق المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية.

فرقابة السلطة المركزية ضرورة لا غنى عنها لحماية وحدة كيان الدولة وصيانتها من التفتت، لان إطلاق حرية السلطات المحلية في ممارسة اختصاصاتها دون خضوع لرقابة السلطة المركزية قد يؤدي الى تفكك اركان الدولة وزعزعة كيانها، حيث قد تحاول الهيئات المحلية التحول من مجرد وحدات ادارية الى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة. ومن ناحية أخرى تبدو أهمية الرقابة على السلطات المحلية للحد من ميل هذه السلطات المحلية الى الاسراف في حماية مصالحها المحلية ولو على حساب المصلحة القومية العامة، التي ينبغي أن تكون لها الافضلية عند تعارضها مع أية مصالح لسكان اجزاء معينة من اقليم الدولة.

ولذا فان الاعتبارات السابقة تقتضي أن يكون استقلال الهيئات المحلية نسبيا وليس مطلقا، تمارسه هذه السلطات تحت رقابة السلطة المركزية، وذلك صيانة لوحدة كيان الدولة، فالهيئات المحلية تتمتع بنوع من انواع الاستقلال غير أن هذا الاستقلال يجب ألا يكون مطلقا، والا لأصبحت الهيئات المحلية دولا داخل الدولة. ولذلك تجمع أنظمة ادارة المحلية حرصا على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة، بأن يكون استقلال الوحدة الادارية المحلية نسبيا، ويعني وجود رقابة تمارسها الحكومة المركزية على الادارات المحلية، ويلاحظ ان وجود الرقابة يعتبر امرا لازما وضروريا، ولكن درجة الرقابة هذه تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.

قائمة المراجع المعتمدة.

- 1- الخفاجي، نعمة عباس، الهيئي، صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر) ، الأردن : دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009.
- 2- السحيمات، ختام عبد الرحيم، مفاهيم جديدة في علم الإدارة، الأردن: دار نشر المملكة الأردنية الهاشمية، 2009.
- 3- نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، اطلع عليه بتاريخ 2020/6/17، على الرابط:
www.dspace.univ-ouargla.dz
- 4- فيريل، هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، تر: محمد قاسم القيروني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
- 5- العيدروس، أغادير، مقدمة في الإدارة، دراسة جامعية.
- 6- مفهوم الإدارة العامة"، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، اطلع عليه بتاريخ 2020-3-22.
- 7- قطيش، عبد اللطيف، الادارة العامة من النظرية إلى التطبيق: دراسة مقارنة، دمشق، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- 8- ياغي، عبد الفتاح، الحكومة والادارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2018.
- 9- النعيمي، صلاح عبد القادر، الإدارة، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008.
- 10- عبد الله طلبه، الادارة العامة، الموسوعة العربية، تاريخ الاطلاع: 2020/04/25، على الرابط:
<https://arab-ency.com.sy/law/details/25854/1>

- 11-عبوي، زيد، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006
- 12-السيد، معين أمين، محاضرات في مقياس مدخل لإدارة الأعمال، جامعة الجزائر 3، 2018.
- 13-بوحوش، عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006.
- 14-ذرة، عمر محمد، مدخل إلى الإدارة، ماجستير إدارة الأعمال، كلية التجارة، جامعة عين شمس، 2009.
- 15-أحمد إبراهيم، أحمد، الجوانب السلوكية للإدارة المدرسية، القاهرة، دار الفكر العربي، 2002.
- 16-رشوان حسين، عبد الحميد، العلاقات الإنسانية في مجال علم الإدارة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1997.
- 17-ربوح، ياسين، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، ورقلة: جامعة قاصدي مرباح، 2016-2017.
- 18-محمد جاهين، محمد، مقدمة في الإدارة العامة، السعودية: جامعة أم القرى.
- 19-راشد منصور، رشيد خالد، المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية في فلسطين من وجهة نظر مديري ومديرات المدارس الحكومية في محافظات شمال الضفة الفلسطينية، نابلس، جامعة النجاح الوطنية.
- 20-أطلس القانون، صور المركزية الادارية، 2023، تاريخ الاطلاع: 2020/02/05، على الرابط: <https://lawdz.online>
- 21-صالح شبر، رافع خضر، المركزية واللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة، اطلع عليه بتاريخ 20-11-2020، على الرابط: www.uobabylon.edu.iq

- 22-يسري محمد العصار، يسري محمد، محاضرات في القانون الإداري، جامعة القاهرة، 1989.
- 23-فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1956.
- 24-الجرف، طعيمة، مبادئ القانون، القاهرة: دار النهضة العربية، 1962.
- 25-شحاذة، يوسف يعقوب، واقع الإدارة اللامركزية لعمداء كليات جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلمية، 2014.
- 26-نحيلي، سعيد، اللامركزية الادارية، الموسوعة العربية، تاريخ الاطلاع: 2020/01/15، على الرابط:
<https://arab-ency.com.sy/law/details/25612/6>
- 27-كواشي، عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، ورقة: جامعة قاصدي مرباح، 2011.
- 28-الطعامنة، محمد محمود، بحث نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول حول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 2003.
- 29-عاشوري، سكيئة، الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة بسكرة، 2013-2014.
- 30-دستور الجزائر، 1963.
- 31-جبار، عبد الجبار، محاضرات في نظرية الادارة المحلية، جامعة الشلف.
- 32-لوعيل، رفيق، أثر اللامركزية على الاستثمار المحلي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة.
- 33-انس قاسم، جعفر، أسس التنظيم الاداري والادارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.

- 34-قرواط، يونس، المقومات الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر بين الواقع والمأمول "عرض لنماذج للإدارة المحلية في الدول العربية، مجلة الاقتصاد الحديث والتنمية المستدامة، المجلد 2، العدد 1، ديسمبر 2019.
- 35-سامي، جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف: الاسكندرية، 2002.
- 36-شوايدية، مونية، الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 23، ديسمبر 2015.
- 37-عوابدي، عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 38-الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، السنة 2006.
- 39-مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الاداري: تنظيم الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية.
- 40-بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- 41-ناصر، بدرية، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة سعيدة، الجزائر، 2008-2009.
- 42-بوضياف، عمار، الأسس العامة للتنظيم الاداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، 2009-2010.
- 43-الكردى، أحمد، مبادئ الرقابة الادارية، تاريخ الاطلاع: 2020/03/25، على الرابط: <https://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/123638>
- 44-مجالات الرقابة الادارية، موقع محامي نت، تاريخ الاطلاع: 2020/04/20، على الرابط: <https://www.mohamah.net>

- 45- عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي: القاهرة، 1973.
- 46- وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، **المخطط الوطني لتهيئة الإقليم**.
- 47- زراوية محمد الصالح، **التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2014**.
- 48- شايب بشير، **الادارة المحلية والحكم المحلي والفروق بينهما، المجلة الافريقية للعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 1، جوان 2015**.
- 49- الزعبي، خالد سمارة، **العلاقة بين الادارة المركزية والادارة المحلية وأساليب تكاملها، الملتقى العربي الأول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطة عمان، 18-20 أغسطس 2003**.
- 50- سالم، أكرم، **العلاقة بين الحكومة المركزية والادارات المحلية، الحوار المتمدن، العدد 2311، جوان 2008، تاريخ الاطلاع: 2020/05/25، على الرابط:**
<https://www.ahewar.org/debat/s.asp?aid=137695>
- 51- كاظم الجبوري، علاء عبيس راضي، **العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية (العراق نموذجا)، الحوار المتمدن، العدد 5831، مارس 2018، تاريخ الاطلاع: 2020/01/22، على الرابط:**
<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=594013>
- 52- الشихلي، عبد القادر، **نظرية الادارة المحلية والتجربة الاردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، 1982**.
- 53- الخطيب، محمد فتح الله، محرم، صبحي، **الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية: القاهرة، 1966**.

54-الجرف، طعيمة، مبادئ في نظم الادارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة: القاهرة، 1962.

55-بن حدة، باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.

56-محرم، صبحي، إصلاح الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1977.

57-جلول رشيد، اصلاح الادارة المحلية بين الدوافع والتحديات، مجلة المداد، المجلد 4، العدد 1.

58-Sonia Kukreja, "What Is Management?", www.managementstudyhq.com, Retrieved 2020-3-6.

59-Brian Chapman, Frederick Mosher, and Edward Page. "Public administration - History - Early systems" 'Britannica, Retrieved (5-2-2009), 22-3-2020.

60-Calia Roberts, "Five Functions of Management & Leading" 'Chron, Retrieved 22-3-2020.

61-Naji Abdel Nour, "The Role of Local Administration in Providing Public Services": The Experience of Algerian Municipalities, Books of Politics and Law, Kasadi University of Merbah, Ouargla, First Issue, June 2009.

62-Abdul-Razzaq Ibrahim Al-Sheikhly, "The Relationship Between Central Government and Local Authorities" (Comparative Study), available at <http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=11690>, date of visit 15 April 2010.

فهرس المحتويات.

الرقم	العنوان	الصفحة
01	تقديم عام	1
02	المحور الأول: الإدارة العامة.	5
03	المحور الثاني: المركزية واللامركزية وعدم التركيز الإداري.	24
04	المحور الثالث: مفهوم، نشأة وتطور نظام الادارة المحلية في الجزائر.	44
05	المحور الرابع: المبادئ الأساسية التي تقوم عليها نظرية الإدارة المحلية.	53
06	المحور الخامس: السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية.	61
07	المحور السادس: التقسيم الإداري في الجزائر.	72
08	المحور السابع: العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية.	79
09	المحور الثامن: الأهمية السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية لنظام الإدارة المحلية.	94
10	المحور التاسع: اصلاح نظام الادارة المحلية.	101
11	الخاتمة	111
12	قائمة المراجع المعتمدة	113