الأطر النظرية المفسرة لآليات التأسيس لهيئات الإدارة المحلية

Theoretical frameworks explaining the establishment mechanisms of local administration bodies

دسدوس عادل[1]

تاريخ الاستقبال: 20 /01/ 2020 تاريخ القبول: 01 /05/ 2020 تاريخ النشر: 20 / 06 /2020

ملخص:

يعد وجود إدارة محلية إلى جوار باقي المؤسسات السياسية والإدارية للدولة، دلالة صريحة على محاولة هذه الأخيرة تجسيد فكرة المشاركة الشعبية في تسيير وإدارة الشأن المحلي من زاوية سياسية وأخرى إدارية ، فإذا كانت الزاوية الأولى تتطلع إلى مسألة التمثيل السياسي من خلال هذه المؤسسات السياسية في شقها المنتخب أي الهيئات المنتخبة محليا، فان الجانب الإداري منها يصبو إلى إرساء مقومات ومتطلبات المرفق العام وأهدافه على المستوى المحلي، باعتبارها جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة للدولة، فهي تعبر وفق هذا المعنى عن الامتداد الهيكلي والوظيفي لبيروقراطية الدولة.كما وتباينت وجهات النظر حول المكانة التنظيمية والدور الوظيفي لهذه المؤسسات من دولة إلى أخرى على ضوء محددات وفواعل التأسيس لها وذلك استنادا إلى الجدل الفكري القائم بين فقهاء القانون العام، أي بين الاتجاه الذي يعطي أولوية للتعيين على حساب عنصر الانتخاب، والرأي الذي يرى بأسبقية وأفضلية طريقة الانتخاب على الأطر التنظيمية للتعيين، والفريق الذي يرى بضرورة دمج هذين المتغيرين، أي محاولة التوفيق بين هاتين القاعدتين في إطار النظام المختلط، حيث عادة ما تستند عملية تفضيل آلية على حساب أخرى إلى جملة المحددات، الظروف والاعتبارات البيئية السائدة. (سياسية، اقتصادية، إدارية، تاريخية ...) والتي كان لها الأثر الأبرز في تحديد النموذج الأنسب لكل دولة على حدى.

كلمات مفتاحية: المشاركة الشعبية، التسيير المحلي، الخدمة العمومية، البيروقراطية، الانتخاب.

Abstract:

The presence of a local administration next to the other political and administrative institutions of the state is an explicit indication of the latter's attempt to embody the idea of popular participation in the management and management of the local issue from a political and administrative angle, so if the first corner looks to the issue of political representation through these political institutions in its elected part In other words, the locally elected bodies, the administrative side of them aspires to establish the components and requirements of the public facility and its goals at the local level, as an integral part of the public administration of the state, as it expresses, in this sense, the structural and functional extension of the state bureaucracy. The career of these institutions from one state to another in the light of the determinants and factors of their establishment, based on the intellectual controversy that exists between jurists of common law, i.e. between the direction that gives priority to appointment at the expense of the election component, and the opinion that sees the primacy and preference of the method of election over the regulatory frameworks for appointment, and the team that He sees the necessity to combine these two variables, i.e. trying to reconcile these two rules within the framework of the mixed system, as a process is usually based Preference for a mechanism over another to the extent of prevailing determinants, conditions and environmental considerations. (Political, economic, administrative, historical ...) which had the most prominent impact in determining the most appropriate model for each country separately.

Key words: Popular participation, local administration, public service, bureaucracy, election.

[1] أستاذ مساعد أ، جامعة ابن خلدون - تيارت(الجزائر)،

مقدمة:

يعد وجود إدارة محلية إلى جوار باقي المؤسسات السياسية والإدارية للدولة، دلالة صريحة على محاولة هذه الأخيرة تجسيد فكرة المشاركة الشعبية في تسيير وإدارة الشأن المحلي من زاوية سياسية وأخرى إدارية ، فإذا كانت الزاوية الأولى تتطلع إلى مسألة التمثيل السياسي من خلال هذه المؤسسات السياسية في شقها المنتخب أي الهيئات المنتخبة محليا، فان الجانب الإداري منها يصبو إلى إرساء مقومات ومتطلبات المرفق العام وأهدافه على المستوى المحلي، باعتبارها جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة للدولة، فهي تعبر وفق هذا المعنى عن الامتداد الهيكلي والوظيفي لبيروقراطية الدولة.كما وتباينت وجهات النظر حول المكانة التنظيمية والدور الوظيفي لهذه المؤسسات من دولة إلى أخرى على ضوء محددات وفواعل التأسيس لها وذلك استنادا إلى الجدل الفكري القائم بين فقهاء القانون العام، أي بين الاتجاه الذي يعطي أولوية للتعيين على حساب عنصر الانتخاب، والرأي الذي يرى بأسبقية وأفضلية طريقة الانتخاب على الأطر التنظيمية للتعيين، والفريق الذي يرى بضرورة دمج هذين المتغيرين، أي محاولة التوفيق بين هاتين القاعدتين في إطار النظام المختلط، حيث عادة ما تستند عملية تفضيل آلية على حساب أخرى إلى جملة المحددات، الظروف والاعتبارات البيئية السائدة. (سياسية، اقتصادية، إدارية، تاريخية ...) والتي كان لها الأثر الأبرز في تحديد النموذج الأنسب لكل دولة على حدى.

بالعودة إلى مختلف الكتابات والأبحاث المتعلقة بالإدارة المحلية نجد أن هذا المعنى كثيرا ما تم التعبير عنه بمصطلحات مختلفة في التشريع المقارن، كاللامركزية الإقليمية أو الهيئات المحلية, وفي بعض الأحيان نجد الجماعات الإقليمية والترابية وحتى مصطلح الحكم المحلي.

ويرى الكثير من الدارسين والمتخصصين في هذا المجال أن الأقرب إلى المعنى الحقيقي هو مصطلح الإدارة المحلية، باعتباره الأقدم من الناحية التاريخية، فكثيرا ما تمت الإشارة لها على أساس أنها ذلك الامتداد الهيكلي والوظيفي لسلطة الدولة والتي تعنى بتنفيذ سياساتها العامة على مستوى الأقاليم كلا على حدى.

فضلا على أن مصطلح "الهيئات" قد يحدث لبسا وتداخلا مع مدلول "الهيئات العامة"، والتي تتولى تسيير وإدارة المرافق العامة للدولة ككل(أي إقليم الدولة ككل).[1] انطلاقا من هذا يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

فيما تتمثل أهم آليات هيئات الإدارة المحلية؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- ما لمقصود بالإدارة المحلية؟
- ما أهم المداخل النظرية التي تقوم عليها الإدارة المحلية؟

عبر المشرع الجزائري على نظام الإدارة المحلية بمصطلح الجماعة الإقليمية و ذلك من خلال القانون البلدي (المادة الأولى), كما استخدم مصطلح "جماعة عمومية" في القانون الولائي (المادة الأولى).[2]

---

[1] - عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة.** ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص19.

[2] **نفس المرجع.** نفس الصفحة.

أولا: مفهوم الإدارة المحلية.

تنوعت وتعددت أسس ومعايير التعريف بالإدارة المحلية، حيث ارتبطت آراء الاتجاه الأول بالمعنى القائم على الأساس الجغرافي، التعريف القائل بالمعيار الوظيفي وكذلك المنظور الانتخابي والتمثيلي. فيما ذهبت مقاصد الاتجاه الثاني إلى أبعد من ذلك حين اعتبرت مجال الإدارة المحلية نظاما اجتماعيا و إداريا وسياسيا قائما بذاته.

فأعمال **الاتجاه الأول** التي بدأت مع الباحث جورج بلير **George S.Blair** اعتبرت الإدارة المحلية:" أية منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومية معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية لجبي جزء على الأقل من إيراداتها".[1]

- أما الكاتب كرام مودي "**Modie Grame**" فقد اعتبرها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه المسؤولية السياسية أمام الناخبين، سكان الوحدة المحلية وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة".[2]

- وإلى نفس المعنى اتجه تعريف آخر حيث ربط مصطلح الجماعات المحلية بمنطقة جغرافية محددة حيث يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة بشرية معينة، وتقوم بانتخاب من يدير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب. ولهذه العوامل والاعتبارات تنوعت تسميتها، بين اللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تشرف عليه، والإدارة المحلية لتميز وظائفها وأنشطتها عن الإدارة المركزية، وسميت بالجماعات المحلية للدلالة، على نفس الفكرة، وأطلقت عليها صفة المجالس المحلية المنتخبة لكونها جهاز تمثيلي ينتخب من قبل سكان الإقليم المحلي.[3] ويدير مرافقه المحلية بالاستقلال المالي والإداري.[4] مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية.[5]

- ولم يخرج الباحث **قباري محمد إسماعيل** عن هذا السياق حيث يرى أن مصطلح الإدارة المحلية هو تعبير عن ذلك التنظيم الإداري التنفيذي البحت، والذي يحقق في الواقع ما يسمى باللامركزية الإدارية، فهو نظام في الإدارة وليس نظاما سياسيا فهي تخضع للنظام الإداري للدولة و للقانون الإداري الذي تفرضه ونظام الإدارة المحلية. يقوم على مبدأ الانتخاب للجان المحليات الشعبية مباشرة، وتدار من قبل مجالس إدارة شعبية مفوضة انتخابيا.[6]

-كما عرفها الأستاذ **سليمان محمد الطماوي** بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.[7]

---

(1) -George S.Blair, **Government at the grass-roots**.Palisa des Puplishers, California, 1977,P14.

(2) -Crime C.Modio,**The Government of Great Britain**, London, 1965, P135.

(3)- سليم عماد الدين،"**مراقبة التسيير في الجماعات المحلية**"، (رسالة ماجستير، فرع تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس)، 2006،2007،ص ص 46،45.

(4)- محي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**. منشورات حلب الحقوقية،2007، ص27.

(5)- مازن ليلوراضي،**القانون الإداري**. دار المطبوعات الجامعية، (ب.ب.ن)، 2005، ص79.

(6)-محمد إسماعيل قباري، **علم الاجتماع الإداري**. منشاة المعارف الإسكندرية، (ب، س،ن)،ص 422.

(7)- سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في نقد الحكم والإدارة**. دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1962، ص 369.

أما الفريق الثاني فيرى أنه وبعد انفصال علم الإدارة المحلية عن كل من علم السياسة والقانون العام، فقد أصبح علما قائما بذاته، له موضوعه ومنهجه المستقل. حيث اعتبر الباحث **هاني عرب** أن "لنظام الإدارة المحلية طبيعة إدارية وتنموية واضحة ونظام الإدارة المحلية نظام اجتماعي، يتأثر كأي نظام اجتماعي آخر بالقيم والعادات والتقاليد للأفراد والجماعات المحلية".[1] كما أن الأستاذ **جون استوارت** رأى أن نظم الإدارة المحلية هي نظم سياسية قائمة بذاتها، مما يعطي للهيئات المحلية المنتخبة القدرة على توزيع الموارد السلطوية في نطاق الإقليم المحلي من خلال : " أن الهيئات المحلية ما هي إلا نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة " . و بالتالي فإن مؤشرات السياسة العامة للدولة واتجاهات الرأي العام على المستوى القومي ما هي إلا انعكاس للشأن الانتخابي المحلي.[2]

بناء على ما سبق يمكن القول أن الإدارة المحلية هي إحدى أشكال و أقسام الجهاز البيروقراطي للدولة على مستوى الأقاليم باعتباره جزءا من السلطة التنفيذية للنظام السياسي، والتي تعنى بالوظيفة الإدارية (تنفيذ السياسات العامة للدولة) من جهة، والوظيفة السياسية (التمثيل السياسي لناخبي الدائرة الانتخابية) من جهة أخرى، لأنها تقوم على معيار الانتخاب في التأسيس لبعض هيئاتها المحلية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري الممنوح لها من طرف السلطة المركزية كما و تخضع لرقابة هذه الأخيرة.

ولا يمكن الحديث عن نظام للإدارة المحلية إلا بتوفير ثلاث مقومات رئيسية وهي:[3]

أ- الإقليم المحلي: وعادة ما يكون حدود لدائرة انتخابية معينة (بلدية أو ولاية مثلا).

ب- التمويل المحلي: ويقصد بذلك طبيعة التمويل المحلي الذي تحصل عليه الهيئات المحلية سواء كان بصفة ذاتية (خلق الثروة) أو عن طريق ما يعرف بإعانات الدولة لها.

جـ- مشاركة المواطن المحلي: وهي تعبر عن مستويات ومؤشرات مشاركة المواطن المحلي في إدارة وتسيير الشأن المحلي من زاوية الفعل السياسي والانتخابي والجمعوي (المشاركة الانتخابية المحلية مثلا، العضوية في الجمعيات المدنية المحلية...)

ثانيا: الأطر النظرية المفسرة لمعايير تأسيس الإدارة المحلية.

تتمتع الإدارة المحلية بخصوصية في مجال التأسيس لها في الكثير من التشريعات المقارنة المتعلقة بها، وذلك مقارنة بباقي المؤسسات السياسية والإدارية للدولة. حيث عادة ما تقر اللوائح والتنظيمات المؤسسة لها بازدواجية المعايير المشكلة لها، أي بين معيار الانتخاب ومعيار التعيين، وإن كان هناك توجه آخر يرى بأفضلية أحد الأسلوبين على الآخر لكن دون إقصاء أي منهما.

مما نتج عن ذلك جدل فكري وقانوني بين فقهاء القانون العام ودارسي علم الإدارة المحلية، حيث تجسد ذلك ثلاث اتجاهات نظرية مفسرة لقواعد التأسيس للهيئات المحلية، بين الاتجاه الأول الذي يعطي أولوية للتعيين على حساب عنصر الانتخاب خلافا للرأي الثاني الذي يرى بأسبقية وأفضلية طريقة الانتخاب على الأطر التنظيمية للتعيين، فيما أكد فريق آخر بضرورة دمج هذين المتغيرين، أي محاولة التوفيق بين هاتين القاعدتين في إطار النظام

---

[1]- هاني عرب، **محاضرات الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ**.ملتقى البحث العلمي، (ب.ب.ن)، 2009، ص03.

[2]-**نفس المرجع** ص03.

[3]- **نفس المرجع**. ص35 وما بعدها.

المختلط، وتبقى عملية تفضيل آلية على حساب أخرى، رهينة اختلاف نظرة الدول الى مكانة ودور الهيئات المحلية ضمن منظومة مؤسسات الدولة. وهذا ما سنأتي على بيانه في هذا المبحث.

01/ مقاربة التعيين في بناء الإدارة المحلية.

يرى أنصار هذا الرأي بضرورة إعطاء أولوية وأسبقية لطريقة التعيين من طرف السلطة المركزية لأغلب فواعل الإدارة المحلية، على حساب المعيار الانتخابي في مجال البناء التنظيمي لهذه الهيئات. هذا الأخير (الانتخاب) الذي يمكن اعتباره مجرد آلية ثانية لسد الفراغ المؤسساتي، وإضفاء نوع من الديمقراطية على مؤسسات التسيير المحلي.

وقد تكون للأوضاع السياسية والظروف الإدارية لبيروقراطية الدولة السائدة دورا في ذلك حيث يتم استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية[1]. وأسلوب التعيين هي تلك الطريقة التي يتم من خلالها تزية ووضع أعضاء المجلس المحلي بواسطة السلطة المركزية، التي تختار بناء على توصية لممثليها في الإقليم أو المنطقة المحلية أشخاصا لعضوية هذه المجالس[2].

* فمن الناحية السياسية يعتبر التعيين المباشر لأعضاء الوحدات المحلية على مستوى الأقاليم،أحسن طريقة لتعزيز وحدة الدولة السياسية والدستورية سواء في الدول الموحدة أو المركبة، خلافا لأسلوب الانتخاب الذي يرمز في العادة إلى نوع من الاستقلال في تسيير الشأن المحلي من طرف السكان المحليين، والذي قد يشكل اللبنة والنواة الأولى التي قد تهدد هذه الوحدة السياسية والدستورية للدولة،كما أن تحقيق أكبر قدر وأعلى درجة من التغلغل السياسي لمختلف الأنظمة السياسية داخل أقاليم الدولة يعتبر من المقاصد والأهداف السياسية لتطبيق هذا الأسلوب (التعيين) والذي يتيح في الغالب للدول القدرة على فهم خصوصية هذه الأقاليم (سياسية، إدارية،اجتماعية...) على ضوء معاوينهم وممثليهم المعينين على مستوى هذه الأقاليم. ومنه إمكانية تطبيق السياسات العامة الصادرة عن حكومات هذه الدول، من منطلق احترام هذه الخصوصية.

يشكل كذلك التعيين المباشر على مستوى الهيئات المحلية أحسن أسلوب لتجسيد سبل الامتداد الهيكلي والوظيفي لمختلف السلطات المركزية على مستوى الأقاليم. فضلا على أنه يمنح أفضل القنوات السياسية للتواصل السياسي بين السلطات المركزية وأقاليمها.

* أما فيما يتعلق بالاعتبارات الفنية أو اعتبارات الكفاءة والفعالية الإدارية فهي متعددة ونجد منها:

– ضرورة أن تكون للمجالس المحلية القدرة على ممارسة اختصاصاتها المختلفة، والتي هي أساس استقلالها بكفاءة، " فالأصل ليس هو ملكية الاختصاص فقط، بقدر ما هو القدرة على ممارسة هذا الاختصاص أيضا"[3]. لأن الانتخاب في بعض الأحيان لا يتيح الفرصة للكثير من الكفاءات الإدارية للترشح والفوز في الانتخابات المحلية، وبالتالي ولوج مناصب وهياكل الإدارة المحلية، وطالما أن الكفاءات والنخب الإدارية تملك الاختصاص وقادرة على ممارسته، فالتعيين المباشر هو طريقها الأسهل للإدارة والتسيير في الهياكل المحلية.

---

(1)- محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص26.

(2)- هاني عرب، **مرجع سابق**.ص08.

(3)- هاني يوسف خاشقجي، عبد المعطي محمد عساف، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقها في المملكة السعودية**. ط2، مديرية المكتبات والوثائق الوطنية، المملكة العربية السعودية، 1983، ص 28.

- إن طريقة الانتخاب تتطلب قدرا كبيرا من المستوى التعليمي والمعرفي والثقافي لدى النخب السياسية والإدارية والمحلية، والتي تشكل في مجموعها كفاءات إدارية لدى الوحدات المحلية، غير أن هذا غير متاح بطريقة عادلة ومتساوية بين الأقاليم مما يؤدي في بعض الأحيان إلى سوء الاختيار[1].

- يتيح التعيين المباشر في وحدات الإدارة المحلية فرص العدالة والمساواة في توزيع الكفاءات والنخب الإدارية بين مختلف الأقاليم وفي الوقت المناسب والمطلوب، وهذا ما لا يتيحه الانتخاب في الأغلب الأحيان فلا يمكن نقل هذه الكفاءات من إقليم لآخر عن طريق أسلوب الانتخاب، كما أن طريقة العهدة الانتخابية لا تمنح امتياز الاستفادة من عامل الوقت في حالة سوء الاختيار.

إلا أن مؤيدي هذا الرأي يعتبرون أنه لابد من وجود بعض الشروط والضوابط لضمان استقلال المجالس المحلية من منظور التعيين المباشر لأعضائها من طرف السلطات المركزية وذلك من خلال[2]:

أ- أن تتوفر لأعضاء المجالس المحلية المعنية بعض الضمانات التي تكفل لهم الاستقلال الوظيفي في مواجهة الحكومة المركزية، وأفضل وسيلة لضمان ذلك هي عدم قابليتهم للعزل التعسفي قبل انقضاء آجالهم القانونية.

ب- أن تراعي الحكومة المركزية عند تعيين هؤلاء الأعضاء مسألة التمثيل الحقيقي للمصالح المحلية.

وتتبع هذه الطريقة في العديد من الدول النامية حيث يتم بموجبها تعيين أعضاء المجلس المحلي من جهات مختلفة للمجتمع المحلي، من الذين يمثلون شرائح أو قطاعات متعددة لهذا المجتمع. ومن الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب نجد دول مجلس التعاون الخليجي، كقطر، الإمارات العربية المتحدة، وسلطنة عمان[3].

غير أن ما يؤاخذ على هذا الاتجاه هو المبالغة والمغالاة في استخدام والاعتماد على أسلوب التعيين المباشر في هيئات الإدارة المحلية، باعتباره إحدى أهم أدوات السلطة المركزية لتمكين وتفعيل المركزية الإدارية(*)،[4] والتي من أهم نواتجها:

- تقليص هوامش الاستقلال الإداري والقانوني الممنوح لهيئات الإدارة المحلية في ممارستها لأنشطتها على مستوى أقاليم الدولة، على ضوء تشكيل بيروقراطية حقيقية من مجموع ممثليها المحليين المعينين، والتي من أولوياتها تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق الاقاليم.

- زيادة مستويات الاستغلال السياسي والإداري لهياكل الإدارة المحلية من طرف السلطة المركزية في ظل تدني وغياب كل أشكال الرقابة الشعبية والمعارضة الرسمية وغير الرسمية (رقابة المواطن المحلي، الأحزاب السياسية، هيئات المجتمع المدني...)، في ظل سيطرة الهيئات المركزية على فواعل القرار المحلي، من منطلق التعيين المباشر في التنظيمات المحلية، ويتضح ذلك في العديد من المناسبات السياسية (كالانتخابات الشكلية المحلية للمجالس

---

(1)- محمد أنس قاسم جعفر، **ديمقراطية الإدارة المحلية، الليبرالية المحلية والاشتراكية**. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (ب.س.ن)، ص 18.

(2)- هاني عرب، **مرجع سابق**. ص22.

(3)- خالد الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية، دراسة مقارنة". المؤتمر العربي الثالث حول : الإدارة المحلية، القاهرة، أيام من 10إلى 14 أفريل 2005، ص09.

(*)- أسلوب المركزية الإدارية هو عكس أسلوب اللامركزية الإدارية غير أنه أسبق في الظهور من الناحية التاريخية،كما يعتبر من عوامل ظهور اللامركزية الإدارية، والذي يعني تجميع وتوحيد كل أشكال الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية دون أي توزيع أو تقسيم مع تفويض جزء من صلاحياتها إلى هيئاتها المعينة في الأقاليم. فإذا كان أسلوب اللامركزية الإدارية هو أداة الإدارة المحلية للحصول على استقلالها القانوني، فإن المركزية الإدارية على خلاف ذلك.

الشعبية)، أين تتحول هذه التنظيمات إلى مراكز للتعبئة السياسية ضمانا لنجاح مثل هذه المناسبات، لاعتبارات و خلفيات تهم و تخدم أكثر فواعل السلطة المركزية وليس شرائح المجتمع المحلي.

02/ مقاربة الانتخاب في تشكيل الإدارة المحلية.

كثيرا ما استقر الفقه الإداري على مستوى أساليب التنظيم الإداري للدول في التشريعات المقارنة على ضرورة الأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر لتشكيل هيئات الإدارة المحلية وذلك نظير جملة من الاعتبارات السياسية والإدارية.

أ/ الاعتبارات السياسية.

أي محاولة التأكيد على البعد السياسي للإدارة المحلية، حيث يرى أتباع هذا المبدأ أن الإدارة المحلية أكثر من مجرد لامركزية إدارية، وأنها عبارة عن تداخل وتزاوج بين الديمقراطية (الديمقراطية المحلية) واللامركزية(اللامركزية الإدارية) [1]، ومن بين الحجج التي تؤكد هذا الاتجاه:

1- أن وجود أعضاء منتخبين ضمن مجالس الإدارة المحلية، يحول دون ممارسة السلطة المركزية لوصاية مفرطة عليهم، أي لاستغلالهم سياسيا وإداريا، فالأصل أن ولاءهم يكون للكتلة الانتخابية التي انتخبتهم وليس للسلطة المركزية فقط، وهذا عكس حالة التعيين أين يكون أغلب ولائهم للسلطة المركزية والتي تشكل السبب الأول لوجودهم ضمن هذه الهيئات مما قد يؤثر على عمق ولائهم وانتمائهم المحلي [2].

2- تعتبر أداة الانتخاب المصدر الأول للاستقلال المحلي لهيئات الإدارة المحلية، فإنه لا يمكن تصور ديمقراطية دون عنصر الانتخاب. كما أنه لا يمكن التسليم بفكرة المقارنة بين هيئات الحكم المحلي وبين الهيئات المصلحية التي تدير المؤسسات أو المصالح العامة وتتمتع بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية، حيث أن تنظيم هذه الأخيرة يبقى مرتبط بقضايا إدارية بحتة، على عكس الوضع في الهيئات المحلية التي يتمتع تنظيمها ببعدين أصيلين ، فالأول سياسي والثاني إداري، إذ لابد أن يتضح ويظهر البعد السياسي في عملية التشكيل لأنه هو الأصل.

3- يشكل الانتخاب دعامة سياسية لتحقيق الديمقراطية المحلية على مستوى أجهزة الإدارة المحلية لأن اللامركزية كما يقول البعض هي الديمقراطية المطبقة في الإدارة [3].

4- تشكل حتمية احترام خصوصية الأقاليم المحلية من عوامل نجاح الإدارة المحلية في تحقيق أهدافها المتوطنة داخل هذه الأقاليم، وهذا لا يتأتى إلا عن طريق تطبيق أسلوب الانتخاب في اختيار من يدير الشأن المحلي ويرعى شؤون ومصالح مواطني الدائرة الانتخابية، أهل وأصحاب هذا الاختيار، ولذلك خلافا لعملية التعيين التي قد تجلب مسيرين لا يدرون شيئا عن خصوصية المنطقة، أو ما يحتاجه أهالي الإقليم من أولويات ضمن طموحاتهم وتطلعاتهم [4].

---

(1)- بطرس ظريف، **مبادئ الإدارة المحلية وقضايا ها في النظرية والتطبيق**. مكتبة الأنجلو المصرية، 1971، ص 122.

(2)- محمد كامل ليلة، **"الديموقراطية والإدارة المحلية"**. مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع، مؤسسة الأهرام، 1968، ص- ص 568-570.
أنظر كذلك: -محمود عاطف البنا، **نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، (ب.س.ن)، ص- ص 19-23.
-الطاهر طلعت، **تشكيل المجالس المحلية وأثره في العلاقة بالسلطة المركزية**. مركز الإدارة المحلية، 1973، ص- ص 07-10.

(3) -François-Paul Benoit, **Le droit administratif francais**. Dalloz, Paris, 1968, p135
أنظر كذلك:
Maurice Houriou, **Précis de droit administratif et de droit public**. Dalloz, Paris, p41.

(4)- سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري. (ب.د.ن)، (ب.ب.ن)**، 1977، ص 123.

5- لقد ثبت في تجارب الكثير من الدول المتقدمة أن إدارة وتسيير الخدمات المحلية عبر مجلس منتخب من أهل الوحدة المحلية، يعتبر خير طريقة لهم لتدريبهم على أساليب الحكم النيابي. كما وتؤسس الهيئات العامة المحلية لمدرسة عملية لتدريب وتخريج أفضل النخب والكوادر السياسية والإدارية، من التي يمكن الاستفادة منها في هيئات سياسية أعلى(عضوية الحكومات، أو المجالس التشريعية الوطنية أي البرلمانات)، حيث وصف العالم السياسي الفرنسي **ذي توكفيل**" أن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية، ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم، فهي تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدريهم على التمتع بها وحسن استعمالها"[1]. وبالتالي فإن إشراك الجماهير المحلية في إدارة شؤونهم المحلية سواء من ناحية اختيار من ينوب عليهم، أو باعتبارهم أعضاء في هذه الهيئات يشكل دافعا وحافزا لتربية المواطنين سياسيا.

6- تمنح عضوية المجالس المحلية من زاوية الانتخاب حافزا سياسيا لدى السكان المحليين، عبر المشاركة فيها كمرشحين أو كناخبين، وبالتالي فهي احدى أهم وسائل السلطة السياسية المركزية لتنويع وتوسيع نطاق المشاركة السياسية لدى المواطنين في الشأن المحلي والعام، ومنه إضافة مزيدا من الشرعية السياسية على مؤسسات الحكم والإدارة في الدولة.

7- إن الأخذ بمبدأ الشعب مصدر السلطة على مستوى هياكل الإدارة المحلية يجعل منها مجلس التمثيل الشعبي بالدرجة الأولى، والأصل في التمثيل السياسي أنه لا يتحقق إلا عن طريق معيار الانتخاب الشعبي، أي أن الإدارة المحلية هي إحدى أهم مراكز وقواعد التمثيل السياسي، إن لم نقل أنها أول هذه المراكز وأسلوب الانتخاب المحلي هو مصدرها الأصلي، فهذه المؤسسات السياسية ليست مجرد أدوات في يد السلطة السياسية لتمرير وتطبيق سياساتها من منطلق إداري بحت.

ب/الاعتبارات الفنية والإدارية.

يعتبر الانتخاب بديل السلطة السياسية للحصول على بعض الكفاءات والنخب الإدارية ممن لم تتح لهم فرصة الحصول على منصب إداري عن طريق التعيين الإداري، أي الاستقطاب الانتخابي في هذه الأخيرة على مستوى هيئات الإدارة المحلية. كما يشكل بديل الهيئات المركزية لتحقيق التوازن بين اعتبارات الكفاءة الإدارية والفعالية السياسية على مستوى مجالس الحكم والتسيير المحلي وذلك من خلال ما يلي:

1- إن مبدأ الانتخاب يحقق مبدأ إدارة الشعب لنفسه بنفسه عن طريق ممثليه، وهذا ما يدفع بجموع المواطنين المحليين إلى المساهمة القوية في إنجاح مختلف المشروعات المحلية المخطط لها من طرف السلطات المحلية والمركزية، أين يصبح المواطن دعامة للسلطة وليس العكس (أي مصدر للمقاومة والمعارضة)[2].

2- إن مهمة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة ليست فنية أو إدارية بالمعنى الصريح بقدر ما هي مهمة وضع السياسات المحلية والإشراف عليها ومتابعة تنفيذها[1]،مما يتيح للسلطة المركزية إمكانية الاستعانة ببعض الخبراء

- خليل عثمان، **التنظيم الإداري في الدول العربية. (ب.د.ن)**، (ب.ب.ن)، 1957، ص 12.

-Andre de Laubadere, **Traité de droit administratif**. 7eme édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1976, p 92.

[1] - جعفر أنس قاسم، **مرجع سابق**. ص ص 2،3.

[2] - هاني يوسف خاشقجي، عبد المعطي محمد عساف، **مرجع سابق**. ص 32.

والمستشارين والمتخصصين في مجال الإدارة والتسيير، وبالتالي فإن هذا النوع من الإدارة يفسح المجال أمام التنويع في مجال التسيير الفني والإداري للهيئات المحلية بين الفاعل السياسي المنتخب والبيروقراطي المعين، مما يمنح فرصا أكبر لنجاح مشروعات الهيئات المحلية، وهو المعمول به في الكثير من الدول.

اذن يعد تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية عن طريق الانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي " بل أن رأي فقط يربط بين اللامركزية وتشكيل مجلس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودا وعدما "[2]، فالمجالس المحلية المنتخبة تعطي فرصا أكبر للسلطات السياسية المركزية للمراهنة في مجال الإدارة والتسيير على عنصر بشري لم تتمكن من استقطابه عبر التعيين المباشر. فالانتخاب أفضل آلية لفهم خصوصية الشأن المحلي وإدارته عبر سكانه وأحسن طريقة لنجاح مشروعات تسييره.

03/ مقاربة النظام المختلط في التأسيس لوحدات الإدارة المحلية.

إذا كان من شروط تشكيل الهيئات المحلية هو ضمان أكبر قدر ممكن من الاستقلالية الوظيفية لها، فإن أية وسيلة أو طريقة تؤدي إلى تحقيق هذا الشرط تعد صالحة سواء كان ذلك عن طريق أسلوب التعيين، أو معيار الإنتخاب أو عن طريق دمج هاتين الوسيلتين معا، وهذا ما ذهبت إليه آراء أنصار الاتجاه الثالث الذي يرى بإمكانية اعتماد النظام المختلط.

حيث أيد هذا التوجه قديما في فرسا الأستاذانMaspetiol et Laroque وذلك في مؤلفهما عن الوصاية الإدارية la tutelle admistrative، حيث قالا في هذا الشأن: "فيكفي أن يكون للهيئات اللامركزية سلطة اتخاذ قرارات نهائية بصرف النظر عن صاحب القرار هل هو منتخب أم معين"[3].

وأيدهما في الفقه الحديث الفقيه Waline حيث يرى في مؤلفه القانون الإداري أن:"اللامركزية تقاس بأهمية وعدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البث فيها"[4]

وإلى نفس المغزى ذهب الباحث **محمد فؤاد مهنا** الذي رأى بأنه :"لم يعد اختيار أعضاء السلطة اللامركزية بالانتخاب شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية الإدارية بدليل وجود المؤسسات الإدارية والصناعية والتجارية في كل الدول في الوقت الحاضر، وهي أشخاص إدارية أي سلطات إدارية مستقلة لا يتم اختيار أعضاؤها بالانتخاب فقط"[5].

ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى مجموعة من الحجج والدلائل:

1- أن هناك خطأ في اعتماد أسلوب الانتخاب لقياس مدى استقلالية الهيئات المحلية، وهو اعتقاد نابع من المقارنة بين الهيئات المحلية والهيئات التشريعية (البرلمانات)، غير أن هذه المقارنة غير سليمة نتيجة الاختلاف في الأصل الوظيفي بين هذه الهيئات، فإذا كانت اختصاصات السلطة التشريعية (البرلمانات) تتمثل في الوظيفة السياسية، التشريعية، فإن صلاحيات الهيئات المحلية لا تخرج عن الإطار الإداري التنفيذي.

---

(1)- **نفس المرجع**. نفس الصفحة.

(2)- محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**، **مرجع سابق**. ص 26.

(3)-Roland Maspétiol et Pierre Laroque, **La tutelle administrative.** Libr. du Recueil Sirey, Paris, 1930, p 91.

(4)-Jean Waline, **droit administrative**. 7eme édition , Libr. du Recueil Sirey, Paris, 1963, p302.

(5)- محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني**. (ب.د.ن)، (ب.ب.ن)،1965، ص 422.

2- إن اختيار أعضاء السلطة القضائية يتم بواسطة التعيين المباشر من طرف الهيئات التنفيذية، حيث تنص دساتير أغلب دول العالم على استقلالية القضاء، ولم يكن لذلك أثر مباشر على ممارسة هذه الهيئات القضائية لاختصاصاتها القانونية.

3- لا يعتبر الانتخاب مبدأ أو رن من أركان اللامركزية الإدارية باعتبارها آلية وأداة لتحقيق الإدارة المحلية كتنظيم إداري على مستوى الدولة، وبالتالي فهناك خطأ في الرأي القائل بضرورة استخدام الانتخاب وفقط لتحقيق استقلال الهيئات المحلية، مادام أن هذا الأخير ليس ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإدارية، فيمكن تحقيق هذا الاستقلال بطرق قانونية أخرى (بفعل مواد دستورية أو قانونية).

4- إذا كان من أنواع اللامركزية الإدارية، اللامركزية الادارية الإقليمية والمصلحية، وأن تشكيل الهيئات المرتبطة بالنوع الثاني يكون عبر معيار التعيين المباشر، لذلك فإن القول بحتمية طريقة الانتخاب لقيام اللامركزية الإدارية يحمل من الدلالات لاستبعاد هذا النوع من الهيئات (المصلحية)، وهو أمر يخالف ما استقر عليه الفقه.

كما ويمنح النظام المختلط فرصة أكبر من سابقيه للسلطة المركزية، لاستقطاب والاستثمار في النخب السياسية المنتخبة والكفاءات الإدارية المعينة لتسيير الشأن المحلي، مما يعظم من هوامش نجاح الإدارة المحلية في تحقيق أهدافها على ضوء هذه الازدواجية في مجال الإدارة والتسيير، بين الفواعل السياسية والإدارية، فهي ميزة وخصوصية لهذه الهيئات والتي تنفرد بها في النظم التي تطبق النمط المختلط، على حساب باقي المؤسسات السياسية والإدارية في الكثير من الدول.

يبقى الاعتماد على الأسلوب المختلط الذي يهدف إلى المساواة بين نسب المعينين والمنتخبين في عضوية المجالس المحلية إلى الخيارات المتاحة لدى الأنظمة السياسية في تنظيم الأسلوب الإداري على مستوى الدولة.

الخاتمة:

وفي الأخير يمكن القول أن مسألة تفضيل نمط على باقي أنماط التأسيس للإدارة المحلية، عادة ما يخضع للفلسفة السياسية للدولة في الإدارة والحكم، والتي تختلف من دولة إلى أخرى سواء تعلق الأمر بتقنية التعيين المباشر أو أسلوب الانتخاب أو النمط المختلط أي المزاوجة بين الأسلوبين السابقين، حيث يرتبط هذا الاختيار بمجموعة من الفروق السياسية، الاجتماعية، الإدارية و الاقتصادية السائدة في الدولة نفسها. غير أن هذا التعدد في أنماط وتقنيات تشكيل هيئات الإدارة المحلية يبقى حالة صحية، لما يمنحه من فرص لدى الأنظمة السياسية للتأقلم مع الوضع السائد فيها.

قائمة المصادر والمراجع:

1. عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
2. محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني**. (ب.د.ن)، (ب.ب.ن)،1965.
3. سليم عماد الدين،"**مراقبة التسيير في الجماعات المحلية**"، (رسالة ماجستير، فرع تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة بومرداس)، 2006،2007.
4. محي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**. منشورات حلب الحقوقية،2007.
5. مازن ليلواضي،**القانون الإداري**. دار المطبوعات الجامعية، (ب.ب.ن)، 2005.

6. محمد إسماعيل قباري، **علم الاجتماع الإداري**. منشاة المعارف الإسكندرية، (ب، س،ن).
7. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في نقد الحكم والإدارة**. دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1962.
8. هاني عرب، **محاضرات الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ**.ملتقى البحث العلمي، (ب.ب.ن)، 2009.
9. محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
10. هاني يوسف خاشقجي، عبد المعطي محمد عساف، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقها في المملكة السعودية**. ط2، مديرية المكتبات والوثائق الوطنية، المملكة العربية السعودية، 1983.
11. محمد أنس قاسم جعفر، **ديمقراطية الإدارة المحلية، الليبرالية المحلية والاشتراكية**. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (ب.س.ن).
12. خالد الزعبي، "أنواع عضوية المجالس المحلية، دراسة مقارنة". المؤتمر العربي الثالث حول : الإدارة المحلية، القاهرة، أيام من 10إلى 14 أفريل 2005.
13. بطرس ظريف، **مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق**. مكتبة الأنجلو المصرية، 1971.
14. محمد كامل ليلة، "**الديموقراطية والإدارة المحلية**". مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع، مؤسسة الأهرام، 1968.
15. محمود عاطف البنا، **نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، (ب.س.ن)
16. -الطاهر طلعت، **تشكيل المجالس المحلية وأثره في العلاقة بالسلطة المركزية**. مركز الإدارة المحلية، 1973.
17. سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري. (ب.د.ن)، (ب.ب.ن)**، 1977.
18. خليل عثمان، **التنظيم الإداري في الدول العربية. (ب.د.ن)**، (ب.ب.ن)، 1957.

19. George S.Blair, **Government at the grass-roots**.Palisa des Puplishers, California, 1977.
20. -Crime C.Modio,**The Government of Great Britain**, London, 1965.
21. François-Paul Benoit, **Le droit administratif francais**. Dalloz, Paris, 1968.
22. Maurice Houriou, **Précis de droit administratif et de droit public**. Dalloz, Paris.
23. Andre de Laubadere, **Traité de droit administratif**. 7eme édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1976.
24. Roland Maspétiol et Pierre Laroque, La tutelle administrative. Libr. du Recueil Sirey, Paris, 1930.
25. Jean Waline, **droit administrative**. 7eme édition , Libr. du Recueil Sirey, Paris, 1963.