الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للدراسة الإدارة المحلية، اللامركزية

تمهيد:

إنّ لكل دراسة مهما كان مجال التخصص الذي تنتمي إليه، إطارا مفاهيميا يُعرِفُ لنا الظاهرة المدروسة، أي التي نحن بصدد دراستها وذلك حتى نتعرف على طبيعة الموضوع المراد معالجته، و لعلنا نقصد بالإطار المفاهيمي للدراسة تعريف المصطلحات الواردة في

العنوان، وكذا المصطلحات ذات العلاقة والصلة، وأيضا تتمثل هذه الخطوة في رسم طيف علمي دقيق يقود الباحث نحو هدفه مباشرة دون أن تلتبس عليه الأمور، ولذلك فإن التحديد الدقيق للمصطلحات سوف يوفر على الباحث الكثير من الوقت والجهد، وكذلك سوف يعطيه إنارة علمية لكل مسار بحثه.

وقد تطرق الفيلسوف الفرنسي فولتير في مسألة ضرورة ضبط وتحديد معاني المصطلحات قبل بداية النقاش أو الحوار من خلال قوله: " **قبل أن تتحدث معي عليك أن تضبط أو تحدد مصطلحاتك** " لأنه في الكثير من المرات يكون النقاش كما يقال غوغائيا، وذلك لعدم اتفاق طرفي الحوار على تحديد مصطلحاتهما، وهذا طبعا ما لا يعتبر من العلم إطلاقا.

ولكن قبل هذا كله فقد قال الفيلسوف الصيني كونفشيوس حين سئل عن أول ما يقوم به إذا وصل إلى سدة الحكم فأجاب إجابة وافية مستوفية لكل الشروط : " **أحدد للعبارات معانيها** " [1]

ولذلك سوف ننطلق في دراساتنا هذه من حكمة الفيلسوف الصيني في تحديد معاني ومصطلحات الدراسة، وذلك من خلال شرح المعاني الحقيقية لكل مصطلح، وعدم خلطه بالمصطلحات الأخرى خاصة المشابهة، او ذات الصلة ومثال ذلك فمصطلح الحكم المحلي في دراستنا هاته، والذي لا يعني بأي حال من الأحوال نظام الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية، حتى وإن كان يتقاطع معه في الكثير من النقاط ومن أوجه التشابه، لكن رغم ذلك فإنه يختلف عنه اختلافا كليا عند التطبيق، ولكن لا مانع من أن يتم تحديد ما هو المراد به في هذه الدراسة، خاصة إذا تم مقارنته بمصطلح الإدارة المحلية، لأننا عندما تصفحنا الكثير من المراجع التي تطرقت للموضوع خاصة المصرية والفلسطينية فإننا وجدناها تتحدث عن مصطلح الحكم المحلي بصفته نظاما مماثلا للإدارة المحلية المطبق في الدول والأنظمة

---

[1] . جمال رواب، تفعيل الحق في التنمية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة: معايير ومحددات، مجلة فكر ومجتمع، عدد21، طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر 2014، ص101.

البسيطة في العالم، وليس ذلك الحكم المحلي المتقدم الذي تطبقه الدول الفدرالية المركبة كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وغيرهما. وطبعا هذا ما سوف نتطرق إليه من خلال جزء من دراستنا هذه.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

أولا وقبل كل شيء، لابد أن نعلم بأنّ المشرع الجزائري قد قصد بالجماعات المحلية؛ الادارة المحلية على الرغم من وجود نوع من الاختلاف بينهما خاصة من حيث الاستناد الشعبي الديمقراطي، إذ للجماعة المحلية ما يسمى بالمتغير السياسي حيث تخضع

الجماعات المحلية لقاعدة المنتخبين الذين يجسدون المبدأ الديمقراطي بينما لا تبنى الادارة المحلية على مبدأ الانتخاب لكون موظفي الادارة المحلية موظفي تابعين للسلطة الادارية اللامركزية والمركزية في أن واحد وخاضعون لنفس قواعد القانون الإداري التي تحكم كل من هم تحت طائلة الوظيف العمومي، لكن لا يمكن للجماعات المحلية أن تشتغل دون وجود إدارة محلية منفذة، فرئيس البلدية والاعضاء المنتخبون معه رغم أنهم ليسوا موظفين إداريين بالمعنى الذي يخضع إليه الموظف الاداري إلاّ أنهم لا يستطيعون تسيير أعمال البلدية دون موظفي الادارة المحلية، فالإدارة المحلية لذلك يجب أن تنطلق في البداية من تحديد مفهوم الإدارة المحلية ليتضح لنا فيما بعد مفهوم الجماعات المحلية أو على الأقل ليكون مدخلا للهوية المفاهيمية للمصطلحات (étymologique).[2] ولتبسط عملية فهم مصطلح الجماعات المحلية والمصطلحات المتعلقة بها.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

و تعتبر الإدارة المحلية فرعا من فروع الإدارة العامة، وبالتالي فهي مشتقة منها ويكفي للتدليل على ذلك أن تكون هذه الإدارة تحت تصرف وحكم القانون الإداري، وقد تأسست بحكم تماسها بالمصالح المباشرة للمجتمع وكل أفراده، ولهذا فقد وجدت لها اهتماما بالغا من طرف علماء السياسة، والاجتماع، والقانون والإدارة والنفس غيرهم.[3]

كما لا يستطيع أي كان أن يثبت بأنّ الإدارة المحلية أو الجماعة المحلية ممثلة في البلدية والولاية ليستا من اختصاص الإدارة العامة التي يحكمها في الأساس قانون يسمى القانون الإداري، كما أنّ الإدارة العامة لا تعني السلطات الرسمية العليا في العاصمة

---

[2] . Roger Scruton, The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought, 3 rd Edition, New York , 2007, p 497.

[3] . محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 9، 10.

فحسب، وإنما تتفرع عنها إدارات لا مركزية أو تفريعات هي الإدارات المحلية الموجودة أساسا في الأقاليم.

أيضا إنّ الإدارة المحلية في الحقيقة تمثل قاعدة اللامركزية الإدارية الإقليمية، والمجسد العملي للديمقراطية التشاركية لما فيها للمنتخبين المحليين من هوامش معتبرة في صناعة القرار على المستوى المحلي، فهم يعتبرون المحرك الأساسي والرئيسي لأي سياسة على المستوى المحلي. (حسب رأي علماء السياسة). [4]

كما أنّ هناك رابطة وثيقة ومتلازمة بين الديمقراطية والجماعة المحلية، كون الإدارة المحلية هي الأقرب الى المواطن من أي طرف رسمي آخر، ولذلك فإنّ إسقاط عبارة اليونان التاريخية على الديمقراطية: حكم الشعب تستلزم أن يشارك المواطن في صناعة واتخاذ القرار وحضور الاجتماعات وحتى الحق في الاطلاع والاعتراض على بعض المداولات، وبهذا فقط نستطيع أن نؤكد على أنّ الإدارة المحلية هي المجسد الحقيقي للديمقراطية، أما الإدارة المركزية فإنها في الواقع بعيدة عن المواطن بحكم عدم قدرتها على استيعاب كل طلبات وتطلعات الجماهير المتزايدة الأعداد. وهذا ما دفعها الى انتهاج نظام اللامركزية دون التركيز على درجة تطبيقها.

بطبيعة الحال يعتبر هذا الأمر منطقي جدا لأنّ الديمقراطية أول ما ظهرت كانت في الحقيقة تجسد ميدانيا خاصة في الدول قليلة التعداد السكاني مثل المدن اليونانية التي لم يكن عدد سكانها يتجاوز 100000 نسمة، بينما المدن ذات التعداد السكاني الأكثر من هذا فهي تعد على الأصابع والتي يصل تعدادها في أقصى حدوده الى 300000 نسمة، ومن بينها أثينا عاصمة الحضارة الإغريقية، إسبرطا، مقدونيا، وقد كانت هذه المدن تحيط بها أسوار وخارج هذه الأسوار توجد أراضي زراعية، وعلى العموم لقد كانت مساحة إسبرطا مثلا وهي

---

4. ـــ، **دروس في المؤسسات الادارية**، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص 103.

أكبر مدينة من حيث المساحة لا تتعدى 8500 كلم مربع، بينما أثينا فكانت مساحتها 2650 كلم مربع .[5] وبإسقاط هذه المعطيات على أيامنا هذه فإننا نستطيع جمع سكان تلك المدن في ساحة كبيرة كما هو موجود في معظم الساحات العامة في عواصم العالم التي تمتلك ساحات عملاقة، كالساحة العامة في بريطانيا او روسيا او أمريكا أو ميدان التحرير في مصر، أو حتى ملاعب كرة القدم التي يتسع بعضها الى 120000 إنسان، بالإضافة الى أنّ هناك دليلا عقليا آخر قد يقدمه أصحاب طرح الديمقراطية المباشرة الأولى في أثينا كون العدد الأكبر من الناس سوف لن يحضر لهذه الانتخابات، لكون العديد من الفئات مستثناة من الانتخاب؛ كالنساء والأطفال والأجانب وأصحاب العاهات والمشوهين وغير ذلك.[6]

و كتعليق على ما تقدم، أولا: يمكن الإشارة الى أنّ صغر المدن لا يعني على الإطلاق ضعفها، بل على العكس يمكن أن يكون صغر المدينة سببا في قوتها، وفي تحكم أفرادها وقادتها في عملية تحقيق التنمية والأمن والاكتفاء الذاتي من الغذاء والصحة و حتى الوقاية من الاعتداء، خاصة إذا كانت التحصينات قوية، وهو نفس ما دعا إليه فلاسفة اليونان الذين اعتبروا أن تزايد عدد السكان يعني أنه مؤشر قوي على اقتراب زوال الدولة، لعدم قدرتها على التحكم في متطلبات سكانها وكذلك لعدم القدرة عن الدفاع عنهم وعن أراضيهم الزراعية، لكن ما يمكن أن يعاب على هذا النظام الأثيني وهو موقع الأراضي الزراعية التي تكون خارج الأسوار، وبالتالي ففي حالات الحصار الطويل بالإمكان أن تحدث أزمة من حيث التموين والغذاء وبالتالي الاستسلام المحتم، ولذلك من حيث النظريات التي تربط الجغرافيا بالسياسة والموقع الذي تقع فيه الدولة، يجب أخذ كل هذا بعين الاعتبار.

---

[5]. فوزي بوللوى، محاضرات في تاريخ الفكر السياسي، ط1، الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع، 2008ص 59.

[6]. المرجع نفسه، ص 59.

وحتى بالنسبة للأسباب التي تحتم على الدول أن تنتهج أسلوب او نظام اللامركزية، وهو أنّ التجربة العالمية في الحروب أثبتت بأنّ الدول التي تقوم على اللامركزية هي أكثر الدول صمودا في وجه الاحتلال والصمود الى آخر نفس، على العكس من ذلك الأنظمة التي تقوم على المركزية، فبمجرد سقوط المركز بمعنى الرأس تسقط كل محافظات وأقاليم وبلديات الدولة، لأنها تعودت على التسيير بالقرارات الفوقية، وربما هذا ما حدث عندما سقط العراق في يد الاحتلال الأمريكي عام 2003 وفي ظرف وجيز وقياسي، لم تعهده جيوش العالم.

أيضا هناك رأي جديد مناقض تماما لموقف الفلاسفة اليونان الذين قالوا بفكرة تحديد عدد سكان المدن اليونانية، حتى لا تكون مؤشرا على اقتراب زوال الدولة، فالفكر السياسي الحديث وفي الكثير من البلاد العربية وغير العربية، أثبت أنه لا علاقة إطلاقا بين تزايد أو تناقض عدد السكان مع قوة أو ضعف الدولة؛ لأنّ قوة أو ضعف الدولة تقع أساسا على عاتق المخططين وصناع القرار الذين لهم المسؤولية الكبرى على توجيهاتهم، مثلا في الوقت الذي يحارب العالم نسبة الزيادة السكانية تعمل الصين والهند على عكس من ذلك، لأنّ ما نراه نحن أفواها تستهلك من الخزينة العامة، يراه غيرنا سواعد وأيادي تعمل وتساهم في زيادة نسبة الإنتاج، بل ومحركا رئيسيا لعجلة التنمية، ويبقى هذا فقه لا يفقهه إلاّ من يملك استراتيجية بعيدة المدى ورؤية استشرافية ثاقبة لسبر أغوار المستقبل، وبالتالي فالقضية فيها الكثير من وجهات النظر، والتجربة الصينية خير برهان.

أما الجماعات المحلية فالمقصود بها: تلك السلطات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي فهي شخص من أشخاص القانون العام المعنويين، تنشأ بقانون كتجسيد لاعتماد أسلوب اللامركزية الإقليمية في التنظيم الإداري المعتمد من طرف الدولة[7]، وتختص

---

[7] . أنظر المادة 1 من قانون البلدية 67 . 24 المتعلق بالبلدية، وبعده القانون البلدي 90 . 08 نفس المادة، وبعده القانون 11 . 10 نفس المادة، أي انها كلها تشير إلى أنّ البلدية تنشا بواسطة القانون

بتسيير الشؤون المحلية عن طريق أجهزة منتخبة، وتُعرف أساسا بواسطة ثلاث محددات أساسية:

. تتمتع بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) التي تتيح لها الذمة المالية، وأهلية التقاضي.

. تعكس هذه الجماعات اعتماد تطبيق الدولة لنظام اللامركزية؛ فهي تمثل الجانب اللامركزي لسياسة الدولة.

. تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية وهو ما يعتبر بدوره نتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية، الذي يخول لها امتلاكها لموظفين يديرون شؤونها وفي مقدمتهم رئيس البلدية والامين العام، ولها ميزانية خاصة بها، وهذا عكس الدوائر الوزارية أو مصالحها الخارجية على مستوى الوزارات التي لا تتمتع بصفة الشخص المعنوي بحيث تتصرف فقط كإدارات تابعة للدولة. [8]

و بالتالي فالإدارة المحلية هي عبارة عن مجالس منتخبة يعرفها كرام مودي بأنها كل مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين لسكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة.[9]

---

[8] . محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا فرنسا ومصر(دراسة تحليلية مقارنة)**، ط1، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009)، ص 40.

[9] – سليمان أعراج، دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر مابين 2000–2010، **مذكرة لنيل شهادة :الماجستير**، تخصص العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 03 2010–2011 ، ص18.