

## مبادئ تحديد اختصاصات الجماعات المحلية

### Principles for determining the competences of local authorities



سلوي يوسف<sup>1</sup>، ظاهر الطيب توفيق<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1

<sup>2</sup> طالب دكتوراه، مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1



تاريخ النشر: 2023/05/31

تاريخ القبول: 2022/03/13

تاريخ الإرسال: 2022/02/02

#### ملخص:

لا تزال الدراسات المتعلقة باللامركزية غير واضحة بشأن تقديم نظرية شاملة لتحديد اختصاصات الجماعات المحلية. تسعى هذه الدراسة إلى سد هذه الفجوة وتفترض إعادة رسم المشهد العام للامركزية بأشكالها المختلفة، مع دراسة العوامل الهيكلية والسياقية التي تؤثر على أدائها وتحكم قواعد اللعبة. النتائج التي تم التوصل إليها تبرز صعوبة التحديد الدقيق للإطار المفاهيمي، بالنظر إلى ما يتطلبه من تصنيفات معيارية دقيقة ومختلفة لتجاوز المعالجة السطحية السائدة. الاستنتاجات التي تم التوصل إليها ليست معيارية بقدر ما هي مقصودة كحافز للمناقشات المعيارية بشأن مستقبل الدراسات حول اللامركزية.

**كلمات مفتاحية:** الجماعات المحلية، اللامركزية، الاختصاصات.

#### Abstract:

Studies on decentralization remain unclear on providing a comprehensive theory for determining the competencies of local authorities. This study attempts to fill this gap and assumes a redrawing of the general landscape of decentralization in its various forms, examining structural and contextual factors affecting its performance and governing the rules of the game. The findings highlight the difficulty of defining precisely the conceptual framework, given the precise and different normative classifications it requires to avoid prevailing superficial treatment. The conclusions reached are not so much normative as they are intended as a stimulus for normative discussions on the future of studies on decentralization.

**Keywords:** local authorities, decentralization, competencies.

مقدمة :

اكتسبت مسألة اختصاصات الجماعات المحلية، التي يستند إليها البعض كمقاييس لدرجة اللامركزية الإقليمية وتصميمها وحدود السلطات التي تخولها أهمية كبيرة، سواء في الجزائر، بالنظر إلى التعديلات التي جاء بها دستور 2020 والتي مست إلى حد ما نطاق ومبادئ عمل الجماعات المحلية، أو على الصعيد الدولي، حيث التوجه السائد نحو المزيد والمزيد من اللامركزية في جميع أنحاء العالم.. غير أنه، وعلى الرغم من هذا الخطاب العام الذي جعل اللامركزية الأولوية السياسية الأكثر رعاية بين صانعي السياسات، فإن البلدان في جميع أنحاء العالم تختلف اختلافا كبيرا من حيث درجتها ونطاقها المسموح به والمستوعب .

على الرغم من البساطة الظاهرية التي تبدو عليها هذه المسألة، لاسيما على مستوى الخطاب السياسي، فإن النظر إليها من منظور قانوني وعلمي أكثر صرامة وموضوعية ودقة، يجعلنا نتساءل عن الكيفية التي من خلالها يمكن قياس وتحديد أو الحكم على اختصاصات الجماعات المحلية، أو بتعبير آخر، ما هي الأدوات أو النموذج المعرفي الذي يمكن الاستناد عليه للقيام بهذه المسألة. تبين دراسة هذا الموضوع من منظور القانون المقارن أن الدراسات المختلفة تتوصل إلى استنتاجات مختلفة فيما يتعلق بالتقدير لدرجة استقلالية أو اختصاصات الجماعات المحلية في مختلف البلدان. تركز هذه الدراسة على تقدير وفهم النموذج الجزائري من منطلق هذه الاختلافات وآثارها وسياقها المختلفة.

إن الهدف الرئيسي هنا ليس سرد أو تحليل طبيعة وتفاصيل اختصاصات الجماعات المحلية في القانون الجزائري، التي يمكن أن تكون محل دراسات منفصلة، ولكن المقاربة المعتمدة تهدف إلى إبراز الأدوات التحليلية التي يمكن الاستعانة بها لتحليل أو تكيف هذه الاختصاصات وفق نظرة مغايرة. استنتاجات

هذه الدراسة ليست معيارية بقدر ما هي مقصودة كحافز للمناقشات المعيارية بشأن مستقبل دراسات الجماعات المحلية واللامركزية في الجزائر.

لهذا الغرض، ستسعى هذه الدراسة، لاسيما في ظل النقاش الذي أعيد فتحه حاليا بشأن التعديلات الدستورية الجديدة، المشار إليها أعلاه، استعراض مختلف المقاربات التي يمكن أن يتخذها مفهوم اللامركزية، الذي بات عبارة عن مظلة دلالية تجتمع تحتها مفاهيم كثيرة ومختلفة أكثر من كونها مصطلحا دقيقا من الناحية التحليلية. وستركز هذه الدراسة على مختلف التطبيقات العملية والمقاربات الأكاديمية الأكثر تمثيلاً لهذا المفهوم، وفقا لمختلف العوامل السياقية المحيطة بالتصور العام للامركزية، أي الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسعى كل دولة أو مجتمع محلي لتحقيقها، وهي عبارة عن عوامل، نفترض بأنها تآثر بشكل حاسم على حجم وطبيعة ونوعية الاختصاصات، ويمكنها أن تتكشف في بيئات مختلفة للغاية، بحيث تؤثر العوامل السياقية المتنوعة بشكل كبير ومتغير على الشكل الذي تتخذه اللامركزية وكيفية أدائها في بلد معين.

وعليه، إن اللامركزية في الوظائف والاختصاصات من مستويات أعلى إلى مستويات أدنى في الحكومة تثير العديد من التساؤلات المهمة للباحثين في مجالات القانون العام والسياسات العامة وصناع القرار: (أ) هل هناك أي إطار مفاهيمي يمكن أن يوفر التوجيه في توزيع المهام والاختصاصات على مختلف مستويات الحكومة؟؛ (ب) وما هي الاختصاصات التي أُسندت إلى مختلف مستويات الحكومة في البلدان الأخرى وما هي المبادئ التي أُسندت على أساسها؟ (ج) ماهي العوامل الموضوعية التي يمكن الاستناد عليها لفهم الفوارق المختلف لمبادئ وقواعد تحديد اختصاصات الجماعات المحلية لمختلف الدول؟؛ (د) وأخيرا أين هو موقع نموذج النظام القانوني الجزائري ضمن هذا الإطار؟ وماهي الدروس الممكنة الاستخلاص من مختلف المقاربات والنماذج التي تم تحليلها في هذه الدراسة؟

وتتمثل فرضيتنا في أن بناء نموذج مفاهيمي وعملي لمبادئ تحديد اختصاصات الجماعات المحلية في ظل خلفية الدفع بتحسين أدائها ورفع درجة مساهمتها في التحقيق الأهداف التنموية يتطلب إعادة رسم المشهد العام للامركزية بمختلف أشكالها والعوامل البنوية والسياقية المؤثرة في كيفية أدائها ونتائجها. تنبثق عن هذه الفرضية ثلاث تقاطعات متعددة الأبعاد: (1) التحديد الدقيق للإطار المفاهيمي مهم للغاية في تحديد الاختصاص القانوني للجماعات المحلية، غير أنه يتطلب القيام بتصنيفات معيارية دقيقة ومختلفة لكي تمكننا من تجاوز السطحية المعتادة في معالجة هذا الموضوع؛ (2) العوامل البنوية لشكل الدولة مهمة ولكنها لاتعني عدم إنتاج مفهوم عملي أكثر وضوح وفعالية للامركزية؛ (3) دراسة العوامل السياقية المحيطة بالتصور العام للامركزية، مهمة لفهم قواعد اللعبة ولكنها مهمة أكثر لو استخدمت كأدوات معيارية للتأثير في أداء الجماعات المحلية والدفع بها نحو تحقيق أهداف اقتصادية وتنموية محددة.

وتمثل هذه المسائل القضايا الأساسية التي سنتناولها هذه الدراسة. ومن خلال الإجابة على هذه الأسئلة، سوف يأخذ هذا البحث بعين الاعتبار مستويين من التحليل: (1) مستوى الإطار المفاهيمي والتصنيف المعياري كعوامل داخلية محددة لاختصاصات الجماعات المحلية (2) مستوى العوامل البنوية والسياقية المؤثرة في التصور والأداء العام للاختصاصات.

#### 1. الإطار المفاهيمي والتصنيف المعياري المحدد لاختصاصات الجماعات المحلية

بصفة عامة تختلف النظرة القانونية والعملية والإطار المفاهيمي لتحديد اختصاصات الجماعات المحلية، بحسب شكل الدولة والخلفية الاقتصادية والسياسية والثقافية التي ينظر من خلالها إلى المقاربة اللامركزية ونمط الحوكمة المحلية السائد. إنطلاقاً من تجارب بلدان عديدة سنحاول فيما يلي، استخلاص المبادئ العامة والإطار المفاهيمي السائد والمتباين لتحديد اختصاصات الجماعات المحلية.

### 1.1 تحديد مفهوم اختصاصات الجماعات المحلية في القانون العام

في ظل التجارب والخفيات البنوية المختلفة للدول، عادة ما تستخدم مجموعتان من المفاهيم في مختلف الأبحاث أو النصوص القانونية التي تعالج مسائل اختصاصات الجماعات المحلية: الوظائف والاختصاصات. تشير الوظائف إلى ما تقوم به الحكومات أو إلى ميادين الأنشطة التي تقوم فيها بدور فعلي. وفي اللغة المشتركة، ترتبط وظيفة الحكومة ضمناً بالخدمات والسياسات بمعناها الضيق (التعليم، والصحة، والنقل، وما إلى ذلك). وقد تتطابق أو لا تتطابق المهام التي تؤدي بالفعل مع المهام التي يسندها إليها التشريع؛ فالعديد من السلطات المحلية تضطلع بخدمات أكثر مما هي مكلفة بها على وجه التحديد.

في المقابل تشير الاختصاصات إلى المسؤوليات والسلطات الممنوحة رسمياً بموجب القانون، والتي تعهد بها السلطات العامة في كل مجال من مجالات النشاط. وللتدليل على ذلك، قد يشير هذا إلى ما إذا كانت الحكومات تنظم المهام والخدمات أو تؤديها أو تقيمها أو تمولها أو ترصدها أو تعاقب عليها أو تتدخل فيها.

الاختصاص هو مفهوم مرتبط ببلدان التقاليد النابليونية مثل فرنسا وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا. في البلدان الأنجلوسكسونية، المصطلح المفضل هو "المسؤوليات" (Responsibilities). ويساوي بعض المؤلفين بين مفهوم "الأداة" (instrument) والاختصاصات ولأغراض هذه المقالة، ستستخدم الاختصاصات للتركيز على السلطة الرسمية للتصرف بشأن مسألة معينة بطريقة معينة.

من منظور العلوم القانونية، يعتبر مفهوم الاختصاص، الذي يحيل بمعناه الواسع إلى سلطة القيام ببعض الأفعال بشكل قانوني، من المفاهيم الأساسية في القانون العام التي تتحكم بشكل صارم في مشروعية العمل الإداري. غير أن قواعده الموضوعية التي تتعلق بالنطاق المكاني والزمني وفوق كل شيء النطاق المادي للفعل، توضع كلها محل الاستفهام عندما يتعلق الأمر بنظرية

اللامركزية والجماعات المحلية، المتميزة من حيث نطاقها تدخلها، الذي يعتبر محصلة لعلاقات معقدة ومتغيرة بين الدولة والسلطات المحلية، والمتباينة على نطاق واسع بحسب شكل الدولة والسياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تتمحور حوله المقاربات اللامركزية الممارسة. كل هذه الاعتبارات ليست دقيقة كما قد يأمل المرء، ولكن، على أقل يجب أن نتفق على مضمون المفاهيم المرتبطة بها، التي تنم في سياق الجماعات المحلية عن جوانب عديدة وملامح قانونية غير واضحة.

في المقابل، تحيلنا النظرة المبدئية للمسألة من منظور النظام القانون الجزائري، بداية إلى النص الدستوري، الذي لا ينطوي، في مختلف نسخه، على أي تقاسم مادي للمهام بين الدولة والجماعات المحلية، كما هو متعارف عليه بشكل أكثر تحديدا في تنظيم الدول الاتحادية. وبالتالي، فإن غياب أي اختصاصات معترف بها دستوريا، سيحيل دراسة هذه المسائل إلى التشريع والتنظيم الساري المفعول، حيث تحدد كل سياسة تشريعية، مع مراعاة ظروفها الخاصة، النقاط المخصصة لاختصاص السلطات اللامركزية وتلك المخصصة للدولة.

وعليه من الضروري التمييز بين المبادئ العامة لتحديد الاختصاصات في الدول الموحدة، في مقابل مفاهيم الاختصاصات الخاصة، أو الاستقلال الذاتي، الذي يشكل، في الولايات الاتحادية والدول الإقليمية، أسلوبا لتقسيم الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية التي تشكلها، ويعني هذا المبدأ أن للسلطات المحلية والإقليمية مجالا محددًا ومضمونًا من الاختصاصات على المستوى الدستوري، لا يمكن للدولة أو لأي سلطة إقليمية أخرى أن تتدخل فيه. ويتيح هذا المجال من الاختصاص، من حيث المبدأ، التمييز بوضوح بين الهيئات اللامركزية، التي تشكل عناصر الدول الموحدة، والجماعات المحلية الاتحادية أو الإقليمية.

## 2.1 تصنيف اختصاصات الجماعات الإقليمية

يمكن استخدام أنواع مختلفة لتصنيف الاختصاصات. وسنتناول فيما يلي ثلاثة منها، لهما خصائص متداخلة.

يميز التصنيف الأول بشكل عام بين الاختصاصات الحصرية، التي يتمتع فيها مستوى واحد من الحكومة بسلطة كاملة، والاختصاصات المشتركة، بحيث تتشكل الاختصاصات المشتركة عندما يتقاسم أكثر من مستوى واحد من مستويات الحكومة (عادة بين مستوى الدولة والمستوى المحلي) السلطة على نفس المجال الوظيفي. وقد يكون هذا المجال هو التعليم أو الصحة أو الإسكان أو البيئة. والسؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يمكن تحقيق الإدارة الفعالة في هذه المجالات الوظيفية المشتركة.<sup>1</sup>

وتؤدي الاختصاصات المشتركة إلى نشوء عدد من المشاكل من أجل أداء الحكومة لوظائفها بفعالية وكفاءة. وهي تشمل ما يلي: ازدواجية الخدمات؛ وعدم فعالية تقديم الخدمات؛ والولايات غير الممولة لأدنى مستوى من مستويات الحكومة؛ وسيطرة مستويات الحكم "العليا" على الحكم المحلي؛ وانعدام الشفافية والمساءلة. وهناك في الأساس نهجان للتعامل مع هذه المشاكل: أولاً، السعي إلى المزيد من التقسيم واليقين في تقسيم السلطات؛ وثانياً، استحداث طرق بناءة لإدارة التوتر من خلال التعاون بين مستويات الحكومة.

وتؤدي الطرق المختلفة التي تحدد بها اختصاصات الحكومة المحلية إلى بعض التداخل بين وظائف الدولة أو المقاطعة والسلطات المحلية. ويمكن تحديد الأنواع التالية من التشابك والتزامن: (1) اختصاصات المترامنة صراحة؛ (2) الاختصاصات المشتركة أو التساهمية؛ (3) التداخل الإشرافي؛ (4) الاختصاصات المفتوحة أو المحددة بشكل غامض؛ (5) الاختصاصات بحسب طبيعة المجال الوظيفي؛ (6) الاختصاصات العامة أو قاعدة الاختصاص العام. يميز التصنيف الثاني بين الحكم القانوني والإنتاج الفعلي من خدمات أو أفعال مادية، بحيث يتولى الحكم القانوني مسؤولية وجود الخدمة التي يحق للمواطنين الحصول عليها؛ بينما الإنتاج هو التسليم الفعلي للخدمات أو تنفيذها.

ويعني الحكم القانوني ضمناً أن المسؤولية تقع على عاتق سلطة عامة ، في حين أن الإنتاج يمكن أن يتم "داخلياً" وكذلك بواسطة مؤسسة خاصة أو منظمة عامة أخرى أو هيئة غير حكومية. وفي جميع هذه الحالات، تظل المسؤولية التي تتحملها سلطة عامة تجاه المواطنين سليمة. ويؤدي هذا التصنيف إلى زيادة تفصيل الحكم القانوني والإنتاج باختصاصات مختلفة: (1) التصميم والتخطيط ووضع المعايير<sup>2</sup>؛ (2) التنظيم<sup>3</sup>؛ (3) التسليم أو الأداء<sup>4</sup>؛ (4) الرقابة<sup>5</sup>؛ (5) (6) والتمويل<sup>6</sup>.

ووفقاً لـ Ostrom و Kiser (1982) ، فمن المفيد التمييز بين ثلاثة مستويات من القواعد التنظيمية – العملية ، والاختيار الجماعي ، والدستوري. وبما أن كل طبقة من طبقات النشاط الحكومي تنطوي على وضع القواعد ورصدها وتطبيقها وإنفاذها ، فإن هذه المستويات تؤثر بشكل تراكمي وهرمي على الإجراءات المتخذة والنتائج التي تحققها أي هيئة حكومية. ويستخدم هذا الإطار من أجل تركيز المناقشة حول توزيع الوظائف والاختصاصات ضمن البنية القانونية: اللوائح المحلية (المستوى التشغيلي<sup>7</sup>) ؛ والتشريعات القطاعية من المستويات المركزية و/أو الاتحادية و/أو الإقليمية للحكومة (مستوى إجراءات الاختيار الجماعي<sup>8</sup>) ؛ والدستور من خلال القانون العام أو النظام الأساسي المحلي (المستوى الدستوري<sup>9</sup>).

إن "الممارسة الكاملة" لهذه الأنشطة تعني أن تكون السلطة المحلية قادرة على ممارستها دون تدخل من المستويات العليا للحكومة. وهذه السلطة ليست غير نهائية لأن ممارسة تلك الاختصاصات (القواعد التنفيذية) تتم في إطار قواعد الاختيار الجماعي والمستويات الدستورية. على سبيل المثال، فإن الاستقلال المالي (دون تدخل من سلطة أعلى مستوى) يعني ضمناً أن السلطة العامة تتمتع بصلاحيات ضريبية، أو يمكنها فرض رسوم على المستخدمين أو الحصول على منح غير مشروطة. والمنح المشروطة تضر بالاستقلال المالي.



### 3.1 كيفية تصنيف اختصاصات الجماعات المحلية في القانون الجزائري ومعالجة

مسألة الاختصاصات المشتركة في الجزائر في مجال كثيف التقنين ومتعدد الفاعلين كما سبق وأشرنا في المقدمة أعلاه، الهدف من هذه الدراسة لا يتمثل في إعادة سرد أو تحليل اختصاصات الجماعات المحلية في القانون الجزائري، وإنما استخلاص الأدوات التحليلية التي يمكن الاستعانة بها لدراسة النموذج الجزائري أو غيره، بشكل كلي أو في جانب وظيفي معين. وعليه، إنطلاقاً من الأدوات المفاهيمية والتصنيفات المشار إليها أعلاه، التي تم استخلاصها إلى غاية هذا الجزء من الدراسة، سنحاول فيما يلي تقديم تحليل أولي لمبادئ أو كفاءات تحديد اختصاصات الجماعات المحلية في القانون الجزائري.

لقد عرفت المنظومة القانونية الخاصة بالجماعات الإقليمية في الجزائر وفي مختلف مراحل تطورها، تحولات عديدة، مست بالأساس اختصاصات الجماعات الإقليمية ونطاقها المادي. فإذا أمعنا النظر في تطور المنظومة القانونية الخاصة بالبلديات على سبيل المثال، سنلاحظ كيف أن قواعد تحديد اختصاصاتها قد انتقلت من قاعدة الاختصاص العام ضمن قانون البلدية لسنة 1967<sup>10</sup> إلى قاعدة الاختصاص المسند في في قانون البلدية لسنة 1990<sup>11</sup> وبعده قانون البلدية لسنة 2011، وما كرسه هذا الأخير من قواعد جديدة مرتبطة بمبدأ المساهمة والمرافقة المالية للاختصاصات المحولة.

جاء نص قانون البلدية لسنة 2011 في ما يخص تحديد اختصاصات البلدية بما يمكن وصفه بالأفكار والمبادئ الجديدة، التي تحكم صلاحيات البلدية والمدرجة لأول مرة في التشريع الجزائري، بحيث نصت المادة 104 منه على **"المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحيته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون"**<sup>12</sup>، هاتان الأخيرتان تضمنتا فعلاً قواعد جديدة متعلقة بممارسة البلدية لصلاحياتها، وبالذات علاقتها بالدولة في ممارستها لاختصاصاتها والتوزيع القائم بينها في هذا المجال، في حين نلاحظ التكريس لقواعد أخرى كانت أصلاً موجودة من قبل.

نصت المادة 3 من قانون البلدية لسنة 2011 على أن: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"..... "وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه. نفس القواعد نصت عليها المادة الأولى (الفقرتين 4 و5) من قانون الولاية (القانون رقم 07-12)<sup>13</sup>. كما نصت المادة 4 على أنه "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان."..... "يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة". وهو نفس المبدأ الذي نصت عليه بنفس الصياغة الفقرة الثانية من المادة 5 من قانون الولاية.

ويبدو فعلا من محتوى المواد المشار إليه أعلاه أننا ربما أمام تصور عام تتمثل في الإبقاء على مبدأ الاختصاص القانوني المسند في تحديد صلاحيات البلدية والولاية مثلما كان عليه الحال في قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990، وبالإضافة إلى هذه القاعدة العامة تم تكريس مبدأ أو قاعدة جديد متمثلة في مبدأ المساهمة مع الدولة في ممارسة الاختصاصات المرتبطة بإدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وهو ما سنصطح على تسميته فيما يلي "بمبدأ المساهمة" ، مما يعني أننا أمام صنف خاص من الاختصاصات التي تمس ميادين محددة بعين ذاتها تمارس بالتشارك مع الدولة وبمساهمة كل من الدول والجماعات المحلية.

من جانب آخر، نلاحظ ولأول مرة ربط ممارسة الجماعات المحلية للاختصاصات المخولة لها قانونا في كل ميدان بضرورة التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه الاختصاصات، بحيث ولأول مرة في التشريع المتعلق بالجماعات المحلية في الجزائر نلاحظ هذا الربط بين الاختصاصات والموارد المالية. في نفس السياق، تم النص على قاعدة جديدة

تخص الاختصاصات المحولة من الدولة إلى البلدية أو الولاية، والمتمثلة في مبدأ إرفاق كل مهمة جديدة تعهد للجماعات المحلية أو تحول لها من قبل الدولة، بالتوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة<sup>14</sup>، وهذا ما يؤكد هذا الربط المذكور أعلاه بين الاختصاصات والموارد المالية، والمنصوص عليه لأول مرة، والمتسم بخاصيتين: (أ) الوجوبية، أي أن مسألة إسناد أي اختصاصات الجديدة إلى الجماعات المحلية باتت موجبة التمويل من طرف الدولة بالشكل الذي يضمن التكفل التام بها؛ (ب) الديمومة، أي أن هذا التمويل لا يجب أن يكون ظرفياً وإنما يجب أن يضمن التكفل بهذه المهام بصفة دائمة.

**2. العوامل البنوية والسياقية المؤثرة في التصور والأداء العام لاختصاصات الجماعات المحلية.**

بعد التحقق من فرضية الاطار المفاهيمي والمعياري لتحديد اختصاصات الجماعات المحلية، سنقوم في المستوى الثاني من التحليل، بالتحقق من فرضية المحددات الخارجية المؤثرة في التصور والأداء العام لاختصاصات الجماعات المحلية وذلك من خلال: (1) مستوى العوامل البنوية -البنية القانونية لشكل الدولة -الاختيار الدستوري - النظام الأساسي وهيكلية الجماعات المحلية- ؛ (2) مستوى العوامل السياقية المؤثرة في التصور والأداء العام لاختصاصات.

**1.2 العوامل البنوية لشكل الدولة ومدى قوة واستقلالية وتأثير الجماعات المحلية.**

لمعرفة الآلية التي تترجم من خلالها اللامركزية إلى تحديد نطاق اختصاصات مختلف مستويات الحكمة المحلية أو الوطنية، تواجهنا الصعوبة الأولى المتمثلة في تحديد مفهوم اللامركزية، التي تعتبر مسألة شائكة بشكل خاص، وتتمحور حولها عدة تحديات. يتمثل التحدي الأول في معرفة ما إذا كان النظام القانوني أو السياسي لامركزي أو فدرالي (اتحادي)، بحيث أن الانتقال من البنية الفيدرالية إلى البنية الموحدة ليس واضحاً تماماً وأحد أسباب ذلك هو الخلط بينهما<sup>15</sup>. وعليه ومن أجل التمييز الواضح بين المفهومين نشير إلى التعريف التالي: "تمنح الفيدرالية وحدات فرعية من الحكومة كلمة أخيرة في بعض مجالات الحكم ؛ أي أنها تمنح هذه الحكومات حقوقاً نهائية في مقابل

المركز. بينما اللامركزية، على النقيض من ذلك، هي إستراتيجية إدارية يمكن من خلالها لنظام مركزي أن يحقق النتائج التي يرغب فيها بطريقة أكثر فعالية". لهذا، وكيف البعض اللامركزية، بأنها قرار فعال، وليس حقيقة وجودية (أنتولوجية). والغرض هنا هو تسهيل الكفاءة والفعالية في الأداء.<sup>16</sup>

استنادنا على ما سبق، يمكننا أن نحاول توضيح بعض خصائص النظام اللامركزي من المنظور السياسي، بحيث: (1) تبدو القدرة المبدئية على التصرف دون تعليمات من السلطة المركزية كشرط، على أساس أن تكون الجماعة المحلية محصنة إلى حد ما من أوامر المركز؛ (2) يبدو أن الاستقلال المالي، أي اختيار كيفية جمع الأموال المحلية وإنفاقها، أمر مهم، أي القدرة المالية، أي القدرة على جمع الأموال بمجرد أن يتم اختيار ذلك؛ (3) يجب أن يكون للولاية القانونية دون الوطنية بعض مسؤوليات الحوكمة، أي يجب أن يكون لديها شيء لتفعله والقدرة على القيام بذلك. فإذا كان لدى المنطقة سلطة التصرف دون الموارد، فإن استقلالها الرسمي النسبي هو خيال.

تحينا الاختلافات والأشكال المتعددة للامركزية<sup>17</sup> إلى دراسة مدى إقرارها عامل مؤثر على كيفية تحديد اختصاصات وطبيعة تدخل الجماعات المحلية، ومن أجل تفحص هذه المسألة سنستند إلى التصنيف العملي لمختلف أشكال اللامركزية الذي طرحه، الذي يميز الأنواع أو الجوانب التالية للامركزية: (1) اللامركزية الهيكلية، التي تشير ببساطة إلى عدد مستويات الحكومة، فكلما ازدادت المستويات، ازدادت اللامركزية في النظام<sup>18</sup>؛ (2) لامركزية القرار، التي تركز على نطاق القضايا التي تستطيع الحكومات دون الوطنية أن تقرر بشأنها بشكل مستقل (أي من دون خوف من أن تلغيها حكومات المستوى الأعلى)<sup>19</sup>؛ (3) لامركزية الموارد، التي تشير إلى كيفية توزيع الموارد الحكومية (الإيرادات والقوى العاملة) بين المستويات المركزية ودون الوطنية؛ (4) اللامركزية الانتخابية، تشير إلى الطريقة التي يتم بها اختيار المسؤولين دون الوطنيين، فإذا تم اختيار المسؤولين دون الوطنيين محلياً

(بالانتخاب أو التعيين من قِبَل الجماعات المحلية)، فإن النظام يصبح أكثر لامركزية بهذا المعنى مما لو تم تعيين كل المسؤولين المحليين من قِبَل السلطات المركزية؛ (5) وأخيراً اللامركزية المؤسساتية التي تتعلق بدرجة تمتع المجتمعات دون الوطنية أو ممثليها بحقوق رسمية في إطار إجراءات اتخاذ القرارات المركزية.<sup>20</sup>

## 2.2. العوامل السياقية لطبيعة الأهداف والمقاربات اللامركزية المعتمدة

بالإضافة إلى هذه النظرة العملية لأشكال اللامركزية، بقي لنا أن نتحدث عن العوامل السياقية المحيطة بالتصور العام للامركزية، أي السياقات والاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسعى كل دولة أو مجتمع محلي لتحقيقها وهي العوامل التي نفترض، من جهة، بأنها تؤثر على بشكل حاسم على حجم وطبيعة ونوعية الاختصاصات والأدوار المقررة لصالح المستويات المحلية للحكومة في مقابل المستويات الأخرى، ومختلف العلاقات المتبادلة بينها، ومن جهة أخرى، يمكن أن تتكشف في بيئات مختلفة للغاية، بحيث تؤثر العوامل السياقية المتنوعة بشكل كبير ومتغير على الشكل الذي تتخذه اللامركزية وكيفية أدائها في بلد معين. كذلك، يمكن أن يكون حجم أو طبيعة الاقتصاد، ودرجة التطور المؤسسي والسياسي، والخصائص الديموغرافية والاجتماعية، ومدى رأس المال الاجتماعي، ومستوى التوسع العمراني، ومجموعة من عوامل الاقتصاد السياسي، ودرجة الاعتماد على الإعانات، من بين أمور أخرى، ذات أهمية بالغة. وبشكل أكثر تحديداً، نجد بأن الجهات الحكومية وغير الحكومية في جميع أنحاء العالم قد اقتصرت بثلاثة أهداف شاملة يمكن دعمها عبر اللامركزية: (1) الديمقراطية؛ (2) والتنمية الاقتصادية؛ (3) والأمن العام. في المقابل تشير الكثير من الدراسات إلى أهداف خاصة أخرى مثل: (4) سبل العيش؛ و(5) النتائج البيئية<sup>21</sup>.

في الأخير، من المهم أن نشير إلى أمثلة لبعض العوامل الاقتصادية، التي ترى الكثير من الدراسات بأنها تؤثر وتتأثر بالمقاربات اللامركزية بشكل

يستدعي دراسته بشكل منفصل عن العوامل الأخرى. فعادة ما نجد الكثير من الأبحاث في هذا المجال تتسائل عن الأسباب المحتملة لقيام بعض المدن أو المناطق بتحقيق نتائج وعمل جيد من الناحية الاقتصادية والبعض الآخر يعمل بشكل سيئ. من المؤكد أن تفحص هذه العلاقة يختلف من سياق لآخر ومن دولة لأخرى ويمكن التحقق منه داخل حيز الدولة الوطنية نفسها.

فإذا أخذنا مثال الولايات المتحدة الأمريكية من حيث التوزيع الحالي للنشاط الاقتصادي في جميع أنحاء الولايات، فإن الدرجة النسبية من اللامركزية السياسية لا يبدو أنها تلعب دوراً كبيراً، لأن الولايات تمنح درجات متفاوتة من الاستقلال الذاتي لحكوماتها المحلية، لكن النمو الاقتصادي والانحدار لا يحترمان الحدود الإقليمية. علاوة على ذلك، تشير مراجعة التفسيرات لماذا استقرت بعض المدن أو نمت خلال السنوات العشرين الماضية إلى أن هذا الانتعاش الحضري لا يعزى إلى التغييرات في العلاقة المؤسسية بين الولايات والبلديات.

في المقابل تحيلنا التجربة الصينية إلى نتائج مختلفة نسبياً عن التجربة الأمريكية. أشار بعض المراقبين للاقتصاد الصيني إلى أن اللامركزية أدت إلى ابتكارات صديقة للأسواق المحلية والإقليمية، ولاحظ هؤلاء بأن نجاح الصين الاقتصادي يرجع جزئياً إلى انتقال الحكم إلى المقاطعات والحكومات المحلية، ولكن وفق لنظام مختلف، وهو نظام "التجربة تحت التسلسل الهرمي"، مما يشير إلى أن اللامركزية أدت إلى ابتكارات صديقة للأسواق المحلية والإقليمية. يجادل هؤلاء العلماء بأن نجاح الصين الاقتصادي يرجع جزئياً إلى انتقال الحكم إلى المقاطعات والحكومات المحلية - وهو نظام مختلف نسبياً وكما وصفه أحد المعلقين بـ "التجربة تحت التسلسل الهرمي".

يكشف الفحص المتمعن لدول العالم عن مجموعة مذهلة من العلاقات بين الحكومات المركزية والحكومات دون الوطنية. ففي بعض الدول، من الواضح أن الحكومة المركزية مهيمنة والسلطات دون الوطنية هي مجرد

عوامل لإرادتها. وفي بلدان أخرى، يؤثر الزعماء الإقليميون والمحليون الأقوياء في صياغة جميع السياسات المحلية تقريبا. وتقع العديد من الأنظمة في مكان ما بين هذين النقيضين، حيث تحدد الحكومات المركزية اتجاه السياسات الوطنية وتمارس السلطات دون الوطنية السلطة على الهوامش. وفي بعض الدول، تكمن قوة الحكومات دون الوطنية في تأثيرها على عملية صنع السياسات الوطنية، بينما تكمن في دول أخرى في اختصاصها على مجالات محددة للسياسات حددها لها الدستور .

من بين عديد الدراسات حول هذه التباينات، أظهر كل من Isabelle Jourard و Per Mathis Kongsrud (2003) في دراستهما أن درجة اللامركزية (قياساً على حصة الحكومات دون الوطنية في الإنفاق الحكومي العام والإيرادات) تختلف اختلافاً كبيراً<sup>22</sup>. وأظهرت أيضاً أن درجة اللامركزية لا يشجعها دائماً هيكل اتحادي ولا يقيدتها دائماً هيكل مؤسساتي وحدوي. فقد وجدوا في دراستهم أن بعض البلدان الودوية (الدنمارك والسويد) كانت أكثر لامركزية من البلدان التي اعتبرت فيدرالية (ألمانيا والمكسيك والولايات المتحدة).

### 3.2 العوامل البنوية والسياقية المؤثرة في اختصاصات الجماعات المحلية في

#### الجزائر

فيما يلي سنحاول إسقاط كل من العوامل البنوية والسياقية السابق ذكرها، على المثال الجزائري، لإستخلاص مدى تأثيرها على الإطار العام لممارسة اختصاصات الجماعات المحلية. حول هذه النقطة، يرى بعض الباحثين المتعمقين في دراسة الإصلاحات اللامركزية في الجزائر بأنه على الرغم من أن اللامركزية، من وجهة نظر قانونية ونظرية، قد تم تأكيدها أو إعلانها على نطاق واسع، إلا أنها، من وجهة نظر عملية، هي في الواقع عملية "عدم تركيز"، لا تستبعد من الناحية النظرية اللامركزية، الحاضرة دائماً، بطريقة غامضة، في الخطاب السياسي-القانوني .

بغض النظر عن المواقف النظرية والنماذج العملية التي المشار إليها أعلاه والتي تصنف عدم التركيز ضمن الأشكال المختلفة للامركزية إذا نظرنا إليها من منظور أوسع، لا بد من لفت النظر إلى المادة 18 الجديدة التي نص عليها دستور 2020، والتي نصت على أن العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز، بحيث يبدو أن مسألة التعايش بين هاذين الأسلوبين في توزيع الاختصاصات، باتت واضحة أكثر في النص الدستوري، كما هو عليه الحال في الواقع العملي. كذلك، وحتى نفهم نطاق مثل هذه المسائل، لا بد أن يتم ذلك من خلال استعادته في سياقات الإدارة التي سادت في الجزائر منذ الاستقلال ومختلف التقلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرقتها.

لطالما شكلت مسألة الشبكة الإقليمية للبلاد قضية سياسية في المقام الأول، وأحد عناصر "الاندماج الوطني" ووسيلة لضمان وحدة البلاد، مما أدى إلى القضاء على "كل نزعة للسلطة الجهوية". يؤكد على هذه الفكرة الأستاذ أحمد محيو الذي يرى بأن مواثيق البلدية والولاية تؤكد بقوة على حدود اللامركزية وتضع مثل هذا الإصرار على استبعاد أي فدرالية يصلون فيها إلى حد التشكيك في اللامركزية نفسها. في الواقع، إذا فهمنا التذكير بأن الدولة الجزائرية هي دولة وحدوية، "فإن البلدية ليست بالتالي نوعاً من جمهورية تتمتع بالحكم الذاتي، ولديها السلطة للتشريع في بعض الأمور، فإننا نفهم بشكل أقل، من ناحية أخرى، الصيغة الأخرى التي بموجبها "لا تهدف اللامركزية إلى التعبير عن أي استقلالية". إذا قام المرء بالفعل بتفسير الصيغة، كما تدعو الصفة التعسفية، ينتهي الأمر بإنكار وجود البلدية والولاية كأشخاص اعتباريين إداريين يكمن دعمهم الأساسي في مكان معين الاستقلال القانوني والمالي. في الواقع، لا يستبعد القانونان هذا الاستقلال الذاتي؛ ببساطة، في رغبتهم في تقييد الاستقلالية واستبعاد جانبها السياسي، استخدمت المواثيق صياغة واسعة وخرقاء للغاية تؤمن باستبعاد الاستقلالية القانونية والمالية المناسبة لأي لامركزية.

في الواقع لقد هيمنت مفاهيم المركزية واللامركزية وعدم التركيز على القانون الإقليمي في الجزائر منذ الاستقلال. هذه المفاهيم القديمة، والتي تعد جزءاً من أثاث الفكر القانوني السياسي المتوارث والسائد، تشكل ما يمكن تسميته بالتراث المفاهيمي للجزائر الذي تم العثور عليه في مادة مدرجة



ومفصلة في قوانين الإدارة الإقليمية التي تتميز بعمق بأنها دون بصمة أو هوية خاصة، ولا تنتج أكثر من زخرفة المكان. إن النظر إلى هذه المسألة من منظور قانوني لا يجعل هذا الحكم بالقصور مقتصرًا فقط على الحالة الجزائرية، فالكيانات الإقليمية اللامركزية، أيا كانت أسمائها، هي ظاهرة قديمة قدم التجمعات البشرية، ولكنها، كظاهرة قانونية، تشكل حقائق حديثة نسبيًا.

إن ما يميز الحالة الجزائرية بشكل واضح هو مسألة أخرى، تتعلق بهرمية الجماعات المحلية وأساليبها التنظيمية، الموروثة عن العهد الاستعماري والمتوارثة أيضا عبر مختلف نسخ الإصلاحات المتعاقبة للمنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، والمتمثلة في الولاية والبلدية. إن الأساليب التنظيمية الناجمة عن هذه الهرمية التقليدية الراسخة والتي تحتاج إلى إعادة نظر جذرية فيها، تكون بمثابة قطيعة بناءة ومفيدة وحاملة لتصور تنظيمي ومؤسساتي جديد ومتجدد، يتم بنائه من منظور دولة يتم إعادة هيكلتها وإعادة تنظيمها إقليمياً، دولة موجهة أكثر فأكثر نحو الجوارية والانسجام والحوكمة الإقليمية الجيدة، التي بإمكانها أن تتجاوز الأنماط التنظيمية التقليدية المتوارثة، وتقوم بإحداث قطيعة ابستمولوجية مع كل ما تفترضه من تجاوز للعوائق القائمة.

في هذا الإطار، يمكن إعتبار الإضافة الجديدة التي جاءت ضمن نص الفقرة 3 من المادة 17 من دستور 2020 (المادة 15 من الدستور السابق)، بأن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة، وذلك بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي، للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، كخروج ولأول مرة عن النمطية الثابتة في هرمية تصنيع الجماعات المحلية الجزائرية. على هذا الأساس، يمكن أن نفترض بروز صنف دستوري جديد من الجماعات المحلية، يسمى البلديات محدودة التنمية، بحيث يخصها القانون بإختصاصات إستثنائية مختلفة عن البلديات الأخرى.

إن الحكم على هذا التطور الجديد، في الدستور الجزائري، سابق لأوانه، قبل تحليل تطبيقات ذلك على مستوى التشريعات الخاصة بالجماعات المحلية، ولكن كملاحظة أولية، لا بد من الإشارة إلى أن أصناف أخرى من البلديات، مثل المدن أو الحواضر الكبرى، تحتاج بدورها، إلى اختصاصات خاصة، بغض النظر، عن أصناف أخرى يمكت أن يبرزها تحليل أعمق للإقليم الجزائري بمختلف أبعاده.

تشكل مسألة اختصاصات و استقلالية الجماعات المحلية مصدر إجماع ومشكلة في آن واحد، فهي تشكل مطلبا مهما للمنتخبين وحلقة غير قابلة للفصل عن مفهوم اللامركزية، في نفس الوقت هي لا تمس لا بالوحدة الوطنية ولا باندماج الدولة، كما يمكن أن تتوافق مع المساواة أمام المرافق العمومية، ولكن وبمجرد أن نحاول حصرها ضمن تعريف قانوني يغدو الأمر غير قابل للتصور ومشوب بعدد التناقضات.

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة أن نصف، وبصورة معمقة الأوجه المتعددة لمعالجة موضوع اختصاصات الجماعات المحلية، من خلال القيام بتحديد لإطارها المفاهيمي والمعياري كمحدد داخلي لتصنيفها وتحديدتها بشكل أكثر دقة، بهدف وضعها ضمن تعريف شامل، بإمكانه أن ينتج آثارا معيارية أو قانونية. كنتيجة هامة، تم توضيح كيف أن اختصاصات الجماعات المحلية قد تطورت من أداء دور "منتجي الخدمات" إلى أداء دور "مقدم الخدمات".

وتدفعنا هذه النتيجة إلى تقديم توصية بشأن ضرورة نقل النقاش العلمي حول هذه المسألة من مستوى التصنيف المعياري لكيفية وطبيعة الأداء للاختصاصات إلى مستوى تحديد، ما بات يعرفه بعض المؤلفين بتسمية "عوامل التمكين" (enablers) للسلطات المحلية، من خلال الادعاء بأن الجماعات المحلية لا بد وأن تتحمل المسؤوليات كعناصر تمكينية وليس كمنتجة مباشرة للخدمات.

وينشئ الدور التمكيني الطلب على المزيد من السلطات التنظيمية للجماعات المحلية، بدلاً من مسؤوليات الخدمات الإضافية. ويشدد على تسمية "الحكومة" بسلطة محلية بدلا من مجرد كونها جزءا من نظام إداري يوفر الرعاية والخدمات الأخرى. وأخيرا، فإن الدور التمكيني ينطوي على إمكانية الوصول إلى أشكال مختلفة عديدة من التدخل، لا يكون فيها التسليم المباشر ذا مكانة متميزة، ولا يمكن استبعاده. وتؤيد بعض الأطر المفاهيمية وتطورات السياسة العامة الدور التمكيني، على النحو الذي يدل على حق وقدرة الجماعات المحلية، في حدود القانون، على تنظيم وإدارة حصة كبيرة من الشؤون العامة في إطار مسؤوليتها الخاصة وبما يخدم مصالح السكان المحليين. ويرتبط ذلك بفكرة الممارسة الكاملة للاختصاصات على مستوى حكومي معين، أي مجموعة

الأنشطة برمتها (ينبغي أن يمارس التصميم، ووضع المعايير، والتنظيم، والتسليم، والتعاقد، والمراقبة، والتمويل) بنفس المستوى الحكومي لضمان أن تكون السلطة المحلية مسؤولة عن النتائج ومسؤولة أمام المواطنين<sup>23</sup>.

ويجب أيضا تقرير ما إذا كانت كل جماعة محلية تحوز على نفس السلطات في القانون، أو ضرورة الأخذ بعين الاعتبار للشروط الحقيقية لممارسة هذه السلطات والمحسوبة على أساس الوسائل المتوفرة فعليا. لقد فتحت الإضافات التي جاء بها الدستور الجزائري لسنة 2020، المجال واسعا أمام هذه الفرضية من خلال، التصنيف البنوي الذي تم استحداثه لأول مرة بخصوص البلديات المحدودة التنمية.

وهذا يعني، فضلا عن ذلك، بأن ممارسة الاختصاصات، لكي تكون فعالة حقا، يجب أن تصاحبها محاولات جادة لتغيير هياكل السلطة القائمة داخل الجماعات المحلية وتحسين فرص المشاركة والإعراب عن الرأي وإشراك الفئات المحرومة في العملية السياسية. فالمنطق وراء اللامركزية لا يقتصر على إضعاف السلطة المركزية فحسب، ولا على تفضيل النخب المحلية على السلطة المركزية، بل إنه يتصل في الأساس بجعل الحكم على المستوى المحلي أكثر استجابة للاحتياجات المحسوسة للغالبية العظمى من السكان.

ولتيسير ذلك، قد تضطر الدولة، بعيداً عن التراجع إلى الدور الأدنى الذي تلعبه الليبرالية الكلاسيكية، إلى لعب أدوار ناشطة معينة في بعض الأحيان، كتمكين الناس في التنمية التشاركية المحلية<sup>24</sup>؛ وإبطال سلطة القلة المحلية؛ وتقديم الدعم في شكل مضخات محلية؛ وتوفير الخدمات التقنية والمهنية من أجل بناء القدرات المحلية؛ والعمل كمراقب لمعايير جودة الخدمات، والتقييم والتحويل؛ والاستثمار في الهياكل الأساسية الأكبر؛ وتوفير بعض التنسيق في مواجهة العوامل الخارجية عبر المناطق.

الهوامش:

<sup>1</sup> إن القضايا والمشاكل الناشئة عن الاختصاصات المشتركة تنقسمها العديد من الأنظمة اللامركزية أو الفيدرالية، إن لم يكن جميعها ؛ وهي سمة ناشئة عن تقسيم السلطات بين مستويين من مستويات الحكومة. وفي حين سعت الاتحادات الأقدم مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا إلى إنشاء اتحادية مزدوجة ، سعيا إلى تحديد مجالات اختصاص محددة بوضوح ، فإن الحكومات المتعددة المستويات ، مثل ألمانيا والهند والبرازيل وجنوب أفريقيا ، أضفت جميعها الطابع المؤسسي على مفهوم الاختصاصات المشتركة.

<sup>2</sup> القدرة على تقرير القواعد التي تحدد لوجستيات الخدمة (أي الإجابة على أسئلة ماذا ، من ومتى وكيف؟).

<sup>3</sup> من كل هذه الاختصاصات سنسلط الضوء فقط على النقطة الثانية المتمثلة في التنظيم، الذي يشير، بالمعنى الضيق، إلى سلطة الحكومة المحلية للسماح بأنشطة معينة أو حظرها أو لحماية الأعمال التجارية من الممارسات غير التنافسية. وعلى نطاق واسع ، تشير اللوائح التنظيمية إلى أي قرار ذي حجية، وليس فقط إلى التشريع.

<sup>4</sup> يشير الأداء إلى الإدارة الفعلية للخدمة. وقد تدار هذه الخدمة إما بواسطة موظفين "داخليين" ، أو بالاستعانة بمصادر خارجية من خلال التعاقد.

<sup>5</sup> مراقبة إنتاج الخدمة من الاختصاصات التي تشمل عدة أنشطة، وهي الرصد والتقييم والتفتيش والجزاءات. وتتعلق هذه الأنشطة بما إذا كانت الخدمة أو الوظيفة تتم على النحو المقصود من وجهات نظر مختلفة: الشرعية ، والكفاءة ، والفعالية ، والإنصاف ، وتحقيق النتائج ، وما إلى ذلك.

<sup>6</sup> يتخذ الدعم المالي المقدم من الحكومات أشكالاً مختلفة ، ومن أكثرها شيوعاً ما يلي: تغطية تكاليف الخدمة بالكامل من خلال الميزانية ؛ وإعانة فئات معينة؛ وتقديم المساعدات ؛ أو تقديم القروض.

<sup>7</sup> تؤثر القواعد التشغيلية (التنفيذية-العملية-اللوائح المحلية) تأثيراً مباشراً على القرارات اليومية التي يتخذها المشاركون في أي إطار من الأطر التنظيمية.

<sup>8</sup> تؤثر قواعد الاختيار الجماعي على الأنشطة والنتائج التنفيذية من خلال آثارها في تحديد من هو مؤهل لها والقواعد المحددة الواجب استخدامها في تغيير القواعد التشغيلية. وفيما يتعلق بالشؤون المحلية ، قد تكون قواعد الاختيار الجماعي قواعد على مستوى الحكومة الإقليمية على مستوى الولايات أو التشريعات القطاعية التي تؤثر على الطريقة التي تؤدي بها الوظائف المحلية ، فضلاً عن الاختصاصات التي قد تمارسها البلديات في عملياتها اليومية. كما تضع قواعد الاختيار الجماعي قيوداً على اللوائح المحلية لضمان عدم تجاوزها لأحكام التشريعات القطاعية.

<sup>9</sup> تؤثر قواعد الاختيار الدستوري على مجموعة قواعد الاختيار الجماعي (والتي تؤثر بدورها على مجموعة القواعد التنفيذية). ولأغراض هذه المقالة، تتضمن هذه القواعد الدستور

والتشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية (أي القوانين التي أقرتها البرلمان) ، والتي قد تحظى في بعض البلدان بمرتبة رسمية عالية إلى حد ما لأنها قد تتطلب أغلبية مؤهلة معينة للموافقة عليها. وقد ينشئ الدستور و/أو القوانين المحلية أيضاً روابط بين قواعد الاختيار الجماعي (التشريعات القطاعية) وقواعد التشغيل (القوانين المحلية).

<sup>10</sup> بالعودة إلى أول ميثاق بلدي لسنة 1967، نجد نص المادة 100 منه على: " يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة" ، وبالتالي نحن هنا أمام نفس قاعدة الاختصاص العام المعمول بها في التشريع البلدي الفرنسي منذ 1884، لابل إن نص المادة 100 المذكور أعلاه هو نفسه نص المادة 61، فقرة 1 من قانون 5 أبريل 1884. وبهذا يكون المشرع الجزائري قد عمل بمبدأ الاختصاص المبدئي (العام) في تحديد صلاحيات البلدية مع الاعتراف بوجود شؤون محلية بلدية (قضايا البلدية) ويكون المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة المخولة للفصل فيها من خلال قرارات تتخذ في شكل مداولة. في المقابل، نلاحظ بأن الكتاب الثاني من ميثاق البلدية لسنة 1967 وفي المواد من 135 إلى 170 سرد قائمة مطولة من الاختصاصات المخولة للبلدية في شتى الميادين مكرسا بذلك نمطين مختلفين لتحديد الاختصاص (العام والمسند).

<sup>11</sup> بصدور قانون البلدية لسنة 1990 حدث تراجع عن قاعدة الاختصاص العام المنصوص عليها في الميثاق البلدي لسنة 1967، وبدلاً من ذلك نص هذا القانون على أنه "يعالج المجلس الشعبي البلدي، من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية" وبالتالي فقدت البلدية الاختصاص العام الذي كانت تتمتع به، وبات الاختصاصات البلدية محددة فقط على أساس مبدأ الاختصاص المسند أي البلدية مخولة فقط للتدخل في ما أسند لها قانوناً.

<sup>12</sup> المادة 104 من القانون رقم 10-11.

<sup>13</sup> باستثناء مهمة الأمن التي لم تذكر في الفقرة 4 من المادة الأولى من قانون الولاية (القانون 07-12) بينما ذكرت في نص المادة 3 من قانون البلدية. يضاف إلى ذلك مهمة حماية البيئة التي ذكرت في المادة الأولى من قانون الولاية ولم تذكر في المادة 3 من قانون البلدية.

<sup>14</sup> المادة 4، الفقرة 2 من قانون البلدية والمادة 5 فقرة 2 من قانون الولاية.

<sup>15</sup> في الواقع، هناك العديد من الباحثين، خاصة معظم الاقتصاديين تقريباً الذين يكتبون عن الفيدرالية أو اللامركزية المالية، ويفشلون في الاعتراف بوجود فرق ويستخدمون كلا المصطلحين بصفة متبادلة. من المهم أن نقدر الاختلافات بين الفيدرالية واللامركزية.

<sup>16</sup> - كيف يمكننا تقديم أفضل لخدمات الدفاع الوطني، والرعاية الصحية، والتعليم، وكيف يمكننا إدارة الاقتصاد بشكل أفضل، وتطوير الزراعة، وما شابه ذلك؟. في بعض الحالات، ستكون الإجابة هي المركزية - يتم متابعة الدفاع الوطني دائماً على هذا النحو. في حالات أخرى، قد تكون اللامركزية؛ دع الوحدات المحلية أقرب إلى المعنيين، وأقرب إلى القيام

بالأعمال التي تستجيب لحاجاتهم، ولهذا نجد بأنه غالباً ما يتم تفويض مجالات مثل التعليم إلى وحدات محلية أو إقليمية أصغر  
<sup>17</sup> مثل عدم التركيز (إنشاء وحدات محلية من طرف المستويات الحكومية الأعلى أو المركزية)، ونقل السلطة (إنشاء الحكومات المحلية المنتخبة بسلطات مستقلة)، والتفويض (أساساً التعاقد مع كيان عام أو خاص للتكفل بوظيفة مركزية)، ولها أبعاد متعددة، الإدارية والمالية والسياسية. كذلك يمكن تطبيق اللامركزية في الأنظمة الموحدة التي تحدد فيها الحكومة المركزية السلطات المحلية أو في الأنظمة الفيدرالية/شبه الفيدرالية التي تتمتع فيها الحكومة الوسيطة (الولاية أو المقاطعة) بسلطات لتحديد وظائف المستويات الأدنى من الحكومة.

<sup>18</sup> وعلى سبيل المثال، فإن سنغافورة، التي لا توجد فيها حكومة محلية منفصلة عن الحكومة الوطنية، تتمركز إلى أقصى حد في هذا المفهوم. والصين، التي تضم أربعة مستويات من الحكومة دون الحكومة الوطنية (المقاطعات؛ والمحافظات؛ والمقاطعات والمدن على مستوى المقاطعات؛ والبلدات والقرى ومناطق المدن) هي أكثر لامركزية بكثير.

<sup>19</sup> فالبلد الذي يحتفظ دستوره بمجموعة فرعية كبيرة من مجالات صنع السياسات لدى الحكومات دون الوطنية أكثر لامركزية من البلد الذي تكون فيه القرارات النهائية بشأن جميع المسائل حكراً على الحكومة المركزية.

<sup>20</sup> فالنظام الذي يتعين على الهيئات التشريعية في الولايات أن تصدق فيه على التعديلات الدستورية أكثر لامركزية بهذا المعنى من النظام الذي يمكن فيه تغيير الدستور بمجرد إجراء استفتاء وطني. والبلدان التي تتمتع فيها الدول بسلطات كبيرة في حق النقض على التشريعات المركزية عن طريق ممثلها هي أيضاً أكثر "لامركزية مؤسسية".

<sup>21</sup> على سبيل المثال، نجد في البرازيل، والفلبين، وجنوب أفريقيا، استخدم الإصلاحيون الديمقراطيون في الثمانينيات والتسعينيات اللامركزية كنوع من الإصلاحات التي يمكن أن تسهل الانتقال إلى الحكم الديمقراطي وتوطيده. في نفس الفترة تقريباً في تشيلي، والصين، وفيتنام، كان الترويج للنماذج الاقتصادية الموجهة نحو السوق، وليس الديمقراطية، هو ما أثار دعم السياسيين الوطنيين لسياسات اللامركزية. في المقابل، ناشدت اللامركزية في كولومبيا وإثيوبيا والسودان، الساعين إلى إنهاء النزاعات المسلحة الداخلية في بلدانهم، استعادة الأمن العام كهدف. تشير هذه الحالات وغيرها إلى أن اللامركزية تتسم بمرونة ملحوظة في الدعوات التي يبديها الفاعلون اللذين تحركهم أهداف موضوعية مختلفة تماماً (Connerley et al., 2010, pp. 1–2).

كذلك إذا سلطنا الضوء على اللامركزية في الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى من حيث مقارنة الأهداف البيئية والديمقراطية وسبل العيش المشار إليها أعلاه، نستخلص: أولاً،

بأن الأهداف البيئية وسبل العيش والديمقراطية ليست دائماً متعاضدة، ففي بعض الظروف، قد تكون متعارضة تماماً؛ ثانياً، غالباً ما تختلف التحسينات البيئية للسكان المحليين (المرتبطة بسبل العيش المحلية أو الربح) اختلافاً تاماً عن التحسينات البيئية لمجموع أكبر من السكان لمسافات أبعد أو أعلى نطاقاً (مرتبط بمستجمعات المياه أو التنوع البيولوجي أو التغيير العالمي أو النمو الاقتصادي). يحيلنا هذا الطرح، إلى أصناف فرعية عديدة من اللامركزية بحسب أهدافها مثل لامركزية الموارد الطبيعية (Ribot et al., 2010).

22 المقارنة في هذه الدراسة تمت بين بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD  
23 غير أن الاختيار الجماعي أو القواعد الدستورية قد تؤثر على المسؤوليات المحلية أو تتدخل فيها. فعلى سبيل المثال، يؤثر التشريع الأوروبي على الطريقة التي يمارس بها تمويل الخدمات. ولا يسمح للسلطات العامة بتقديم مساعدات حكومية إلى بعض الخدمات.  
24 وهي المقاربة الجديدة التي يبدو أن الدولة تسعى لتعزيزها من خلال التعديلات الدستورية التي تمت سنتي 2016 و2020. أنظر الفقرة 3 من المادة 16 من الدستور الحالي.

قائمة المراجع:

• المؤلفات:

Benakezouh, Chabane (1984), *La déconcentration en Algérie: du centralisme au "déconcentralisme."*, Algérie, Office des publications universitaires.

Benakezouh, Chabane (2015), *Réflexion de droit public Algérien (Tome 1)*, Algérie, Office des publications universitaires.

Bidégaray, Christian, ed. (1994), *L'Etat Autonome: Forme Nouvelle Ou Transitoire En Europe?: Actes Des Journées d'études [3 et 4 Avril 1992] Du Centre d'études Politiques et Constitutionnelles Du Laboratoire Ermées, Faculté de Droit, Université de Nice Sophia-Antipolis*. Collection Droit public positif Paris: Economica.

Cochrane, Allan (1993), *Whatever Happened to Local Government?*, Buckingham [England] ; Philadelphia, Open University Press.

- Connerley, Ed, et al., eds. (2010) *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Côte, Marc (1992), *L'Algérie ou l'Espace retourné*, Paris, Flammarion.
- Duguit, Léon (1921), *Traité de droit constitutionnel. Tome III : La théorie générale de l'État (fin)*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing, E. de Boccard.
- EUI (2008) *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, Florence, European University Institute (EUI).
- Feeley, Malcolm M., & Edward Rubin (2008), *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*, University of Michigan Press.
- Joyau, Marc (1998) *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises: Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Paris, L.G.D.J.

● المقالات:

- Bardhan, Pranab (2002), Decentralization of Governance and Development, *Journal of Economic Perspectives*, 16, 185–205.
- Feeley, Malcom M. (2012), The Political Theory of Federalism, *The Flinders Journal of History and Politics*, 28.
- Frayssinet, Marie-Hélène (2010), La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation, *Sciences de la société*, 81, 11–25.
- Hankla, Charles R. (2009), When Is Fiscal Decentralization Good for Governance?, *Publius*, 39, 632–50.



- Janicot, Laetitia (2004), Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français, *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 1574.
- Mahiou Ahmed (1970), Les collectivités locales en Algérie, *Centre national de la recherche scientifique*, 285–309.
- Ribot, J. C., et al. (2010), Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: Its Contribution to Forest Management, Livelihoods, and Enfranchisement, *Environmental Conservation*, 37, 35–44.
- Schragger, Richard C. (2010), DECENTRALIZATION AND DEVELOPMENT, *Virginia Law Review*, 96, 1837–1910.
- Sharma, Chanchal Kumar (2006), DECENTRALIZATION DILEMMA: MEASURING THE DEGREE AND EVALUATING THE OUTCOMES, *The Indian Journal of Political Science*, 67, 49–64.
- Steytler, Nico (2005), The Powers of Local Government in Decentralised Systems of Government: Managing the 'Curse of Common Competencies', *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 38, 271–84.
- Storper, Michael (2010), Why Does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions?, *Urban Studies*, 47, 2027–50.
- Zerari, Fathi (2019), L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, *Les Annales de droit* 211–27.

• مواقع الانترنت:

- Parrado, Salvador (2005), Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review, *Sigma*,

<https://www.sigmaweb.org/dataoecd/43/26/40987105.pdf>.  
(accessed 7 February 2021)

Treisman, Daniel M. (2000), Decentralization and the Quality of Government,  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf> (accessed 9 February 2021).