

الأستاذة: ضميري عزيزة
مقياس: نظرية الإدارة المحلية.
المستوى: السنة الأولى ماستر.
التخصص: إدارة محلية.

مقومات الإدارة المحلية.

تقوم الإدارة المحلية على مقومات أساسية، يجمع الفقه على حصرها في أركان ثلاثة، أولها وجود مصالح محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، ثانيها جالس (منتخبة/معينة) مستقلة عن السلطة المركزية، وآخرها إشراف ورقابة السلطة المركزية، وكلها تعد ضماناً لتنظيم محلي متوازن، وسنحاول ضبط كل ركن على النحو التالي:

أولاً- مصالح محلية المتمتعة بالشخصية المعنوية:

تقوم الإدارة المحلية على أساس وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة، على أن تتمتع هذه المصالح باستقلال نسبي عن منشئها وممثلها، كما أنها تعنى بالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية بدلاً عن الحكومة المركزية.

وعليه، يرتكز نظام الإدارة المحلية على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك شأن تسييرها لمن يهمل أمرها، فمن غير الضروري أن تتولى الدولة بنفسها إدارة جميع المرافق العامة، وإن كان من الضروري هيمنة الدولة على بعض المرافق كالقضاء والدفاع والمواصلات في كل الإقليم، فهناك بعض المرافق، كالصحة، التعليم، النقل، الكهرباء، وغيرها من الخدمات التي تتصل بالحياة اليومية للمواطنين، والتي يكون السكان المحليون أدرى باحتياجاتها وأكثر قدرة على تسييرها بما يحقق النجاعة والفعالية.

وبناءً على ذلك، تنقسم المرافق العامة إلى قسمين رئيسيين:

← **مرافق عامة قومية/ وطنية:** وهي المرافق التي يشمل نشاطها كامل إقليم الدولة، وتستهدف تلبية حاجات جميع أفراد المجتمع على قدم المساواة، وتُدار عادة من قبل السلطة المركزية، التي تتولى الإشراف عليها وتمويلها، بما يضمن تقديم الخدمة بمستوى ملائم وتحقيق مبدأي المساواة والعدالة في الانتفاع بها.

← **مرافق عامة محلية:** ويقتصر نطاق نشاط هذه المرافق على جزء معين من إقليم الدولة، وتُنشأ أساساً لخدمة سكان إقليم محدد، ويتولى إدارة هذه المرافق لمن يهملهم أمرها ويعود عليهم نفعها مباشرة من الأشخاص عن طريق هيئات محلية تمثلهم.

ويعود للمشروع في كل دولة تحديد ما إذا كان المرفق مرفقا وطنيا تديره السلطة المركزية، أم مرفقا محليا تتولاه المجالس المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التحديد مسألة نسبة يختلف من دولة إلى أخرى تبعا لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية، فقد يُعد مرفقا محليا في دولة ما مرفقا وطنيا في دولة أخرى، كما قد تتغير النظرة للمرفق ذاته وتصنيف مرفقا وطنيا أو محليا من فترة إلى أخرى تبعا لتغير الظروف.

وبصفة عامة، فإن المرافق التي ينتفع بها عدد كبير من مواطني الدولة وتتصل بالمصلحة العامة الشاملة تُعد مرافقا وطنية، في حين أن المرافق التي تهم فئة أو إقليما معينا تعد مرافق محلية، ويسند أمر إدارتها والإشراف عليها إلى الجماعات المحلية. ورغم اختلاف التشريعات المقارنة في تحديد طبيعة المرافق العامة المحلية وتمييزها عن المرافق العامة الوطنية، فإنها لا تخرج في الغالب عن اتجاهين رئيسيين:

● **الاتجاه الأول: أسلوب التحديد الحصري لاختصاصات الإدارة المحلية:** يعتمد هذا الأسلوب على طريقة الحصر التشريعي لاختصاصات الجماعات المحلية، حيث يتولى المشروع تحديد اختصاصاتها بشكل دقيق، ولا يجوز لها ممارسة أي نشاط خارج ما خولته القوانين صراحة. وبناءً عليه، لا تتمتع المجالس المحلية باختصاصات ذاتية، وإنما تلتزم بالحدود التي رسمها لها القانون، كما أن كل مجلس محلي لا يتمتع بذات الاختصاصات التي يتمتع بها غيره من المجالس المحلية الأخرى، بل لكل مجلس اختصاصات بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة وهو ما يميز النظام الإنجليزي في تحديد الاختصاصات بأسلوب إداري صارم. وإن كان هذا الأسلوب يتميز بالوضوح والدقة، غير أنه يحدّ من حرية الجماعات المحلية في إدارة المرافق والخدمات التي تمس مصالح السكان المحليين.

● **الاتجاه الثاني: أسلوب التحديد العام لاختصاصات الإدارة المحلية:**

يعتمد هذه الأسلوب في فرنسا ومعظم الدول الأوروبية اللاتينية، كما أخذت به بعض الدول التي تأثرت بالنظام الفرنسي مثل مصر والعراق. ويقوم هذا الأسلوب على تحديد اختصاصات الجماعات المحلية وفق قاعدة عامة، بحيث يخول المشروع لهذه الجماعات صلاحية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة ذات الطابع المحلي، ما دامت لا تدخل صراحة ضمن اختصاصات السلطة المركزية التي يحتفظ بها المشروع بنصوص خاصة.

لا يختلف هذا الأسلوب عن أسلوب التحديد الحصري للاختصاصات من حيث الجهة المختصة في تحديده (المشروع)، لكن الاختلاف يكمن في طبيعة التحديد، إذ لا يعتمد هذا الأسلوب على تعداد دقيق ومغلق لاختصاصات الجماعات المحلية، وإنما يترك للمشروع تحديد المجال العام لاختصاصها، مع إمكانية تدخلها في مختلف الميادين التي

تمس المصلحة المحلية، فبموجب أسلوب التحديد العام، فإن كل مرفق عام لا يندرج ضمن اختصاص الحكومة المركزية يعد من اختصاص الجماعات المحلية. ويمكن الاختلاف الجوهرى أيضا في المرونة، إذ يتيح للجماعات المحلية التدخل المستمر لإنشاء المرافق العامة المحلية وتسييرها بما يتلاءم مع حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم المتجددة، وهو أمر يدعم توسيع نطاق حرية الجماعات المحلية في مجال النشاط والإدارة، وهو ما يُجسد مبدأ اللامركزية الإدارية.

ويرى جانب من الفقه أن الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية أفضل من أسلوب الحصر، رغم ما يتميز به الأخير من وضوح ودقة، لأن أسلوب الحصر يقيّد حرية الجماعات المحلية في ممارسة وظائفها، فمن الممكن وجود مرافق عامة محلية تهم سكان الوحدة المحلية، غير أن الجماعات المحلية لا تتولى إدارتها لكونها لم تُدرج ضمن الاختصاصات التي حددها القانون صراحة، وهو ما لا يحدث في ظل الأسلوب العام الذي تسمح للجماعات المحلية بالتدخل لإشباع حاجات السكان دون الحاجة إلى نص قانوني خاص يخولها ذلك.

ومع ذلك، فإن الأسلوبين السابقين لم يعتمدا معيارا موضوعيا دقيقا في تحديدتهما للمصالح المحلية، وإنما تم الاعتماد على أساس تقديري نسبي، وهو ما يجعل الفصل بين المرافق العامة القومية والمحلية أمرا صعبا في الواقع العملي.

• الآثار القانونية المترتبة على الاعتراف بالجماعات المحلية بالشخصية المعنوية:

يترتب على الاعتراف بالجماعات المحلية بالشخصية المعنوية مجموعة من النتائج القانونية، من ضمنها:

• **الاستقلال المالي:** تتمتع الوحدة المحلية بموارد مالية خاصة بها، وتضع ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، ولها حسابات مالية منفصلة، كما يحق لها الاقتراض من البنوك أو غيرها من الجهات لتمويل مشاريعها، ويجوز لها ترحيل فائض إيراداتها المالية، إن وجدت، للسنة اللاحقة من أجل تمويل نفقاتها المستقبلية أو تحسين وتوسيع خدماتها.

• **الأهلية القانونية:** تتمتع الوحدة المحلية بالأهلية القانونية التي تمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فلها أهلية التعاقد وقبول الهبات والوصايا، والقيام بجميع التصرفات القانونية التي لا تتعارض مع أهدافها واختصاصاتها في إدارة شؤونها المحلية.

- **الحق في التقاضي:** يحق للوحدة المحلية رفع الدعاوى القضائية باسمها للدفاع عن حقوقها أو استردادها، كما يجوز مقاضاتها من قبل الغير، ويشمل ذلك الطعن في القرارات الإدارية أو الدفاع عن شرعية تصرفاتها، سواء كان الخصم الدولة نفسها أو أي شخص معنوي آخر.
- **النطاق الجغرافي:** لكل وحدة محلية إقليم جغرافي محدد تمارس ضمنه اختصاصاتها وتباشر نشاطها.
- **الممثل الشخصي للوحدة المحلية:** يعد رئيس المجلس المحلي أو الهيئة التنفيذية الممثل القانوني للوحدة المحلية، ويتولى تمثيلها أمام القضاء والغير، والإشراف على تسيير شؤونها الإدارية والمالية وفقاً للقانون.
- **ممارسة السلطة العامة والتمتع بامتيازاتها:** تتمتع المجالس المحلية، بوصفها هيئات إدارية لامركزية، بجملة من امتيازات السلطة العامة، إذ يحق لها إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، ومباشرة التنفيذ الإداري المباشر، وفرض رسوم محلية، كما تملك سلطة تنظيم شؤون المرافق العامة المحلية، وإبرام العقود الإدارية.
- **اعتبار موظفو المجالس المحلية موظفين عموميين،** رغم أنه قد تحكمهم أنظمة وظيفية خاصة بهم تختلف عن تلك المطبقة على موظفي الإدارة المركزية، وذلك بالنظر إلى خصوصية طبيعة عملهم وارتباطه بالمصلحة المحلية.

من النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات المحلية، يتجلى أن من أهم آثار هذا الاعتراف، تمكين الجماعات المحلية من إشباع الحاجات التي تهم سكان الإقليم المحلي، وهي حاجات ذات طابع محلي لا تتصل مباشرة بالمصلحة العامة الوطنية وإنما ترتبط بالمجتمع المحلي في حد ذات

ثانيا- مجالس محلية مستقلة عن السلطة المركزية:

لا يكفي لتحقيق اللامركزية الإدارية، مجرد الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، بل يتعين أن تتولى إدارة هذه المصالح مجالس محلية تتمتع باستقلال فعلي عن السلطة المركزية، بما يمكنها، وفي حدود اختصاصاتها القانونية، من اتخاذ القرارات اللازمة دون الخضوع لتوجيهات مباشرة من الإدارة المركزية، ويقتضي هذا الاستقلال تمتع المجالس المحلية بحرية التصرف في إنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية والإشراف عليها داخل نطاقها الإقليمي، مع توافر القدرة المالية والإدارية التي تسمح لها بأداء المهام الموكلة إليها.

تتنوع أساليب تشكيل المجالس المحلية واختيار أعضائها، علماً أن شرعية أعضاء المجالس المحلية وحجم تفاعلهم مع السكان المحليين متوقف إلى حد بعيد على طريقة

اختيارهم وتشكيل مجلسهم، خاصة وأن ذلك سينعكس على قوة تعبيرهم عن إرادتهم وإرادة مجالسهم، وتفعيل أدائهم الخدماتي والتنظيمي والرقابي.

وإن كان الفقه الإداري يجمع على أن استقلال الهيئات المحلية يمثل عنصرا جوهريا من عناصر اللامركزية الإدارية، إلا أن الاختلاف يثور حول الوسيلة المثلى لتحقيق هذا الاستقلال، وقد انقسم الفقه في ذلك إلى اتجاهين رئيسيين: اتجاه يرى تحقيق الاستقلال من خلال التعيين، واتجاه آخر يرى أن الانتخاب هو الوسيلة الأنسب، في حين يرى البعض الآخر ضرورة الجمع بينهما.

← التعيين:

بعد القرار الإداري الأداة القانونية لإجراء التعيين في الوظائف العامة، فلا يلتحق الموظف بوظيفته إلا بصدور قرار التعيين، تعبيرا عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية. ويبدأ سريان هذا القرار بعد استلام الموظف عمله. يتم تكيف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة وشؤون الموظفين، وفي ضوء هذه القواعد يتحدد المركز القانوني للموظف بوصفه من المراكز العامة وليست الشخصية، فيكون للسلطة التنظيمية الحق في تعديله وإعادة تنظيمه في كل وقت، لمجابهة التطورات تحقيقا للمصلحة العامة، وحرصا على السير الحسن والمنتظم للمرافق العام، دون الحاجة الى أخذ رأي أو موافقة الموظف.

وعلى الرغم من أن القواعد القانونية العامة قد نظمت كل ما يخص التعيين في الوظيفة العامة، إلا أن التعيين في عضوية المجالس المحلية غالبا ما يتخذ منحى آخر يغلب الجانب السياسي فيه على الجانب القانوني. يهدف التعيين إلى توفير الأعضاء ذوي الخبرات الفنية والإدارية، الذين قد لا تتاح لهم الفرصة من خلال أسلوب الانتخاب. وبذلك يكون المسعى خلق مجالس محلية يتولى إدارتها أعضاء يمثلون مختلف الشرائح الاجتماعية في الإقليم وممن يشهد لهم بالولاء والتبعية للسلطة المركزية في العاصمة.

نظريا، يتجسد أسلوب التعيين في قيام الإدارة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية لمدة محددة غير قابلة للتجديد، وعدم عزلهم خلال تلك المدة أو خضوعهم للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية. ويتم التعيين بناءً على توصية ممثلها في الوحدات المحلية، وذلك بهدف ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية والخبيرة الهامة والمؤثرة في تلك المجالس. وقد يتم تعيين أعضاء المجالس المحلية من فئات مختلفة من السكان يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان كالتجار والموظفين وغيرهم.

قدم أنصار هذا الأسلوب حججا عدة للتأكيد على أن التعيين هو الأسلوب الأنسب، من ضمنها التالي:

- يضمن التعيين اختيار ذوي الخبرات العلمية الفنية العالية في مجال الإدارة وأداء الخدمات المحلية .
- ضرورة اتباع أسلوب التعيين في تشكيل المجالس المحلية قياسا على تشكيل الهيئات المصلحية باعتبار إن كليهما من الأشخاص العامة اللامركزية .
- تعيين المجالس المحلية من قبل الإدارة المركزية يحقق الانسجام في اتخاذ القرارات المحلية، ويحقق الوحدة فيما بين الجانبين.
- تعيين المجالس المحلية غالبا ما يؤدي الى تحقيق تبعيتها إلى الإدارة المركزية ورقابتها الرئاسية في اتخاذ القرارات .
- يتوافق التعيين مع طبيعة الوظيفة الإدارية التي تؤديها المجالس المحلية، ومن ثم ليس هنالك ضرورة لاتباع نظام الانتخاب في تشكيلها لأنها لا تؤدي وظيفة سياسية، كما هذه المجالس لا تستند في تحقيق استقلاليتها النسبية على عامل الانتخاب وحده، بل يمكن ملاحظة أسس تلك الاستقلالية في القانون الذي ينظمها، الذي يمنح الوحدات التي تمثلها الشخصية المعنوية التي تؤدي إلى التعبير عن قدرتها على اكتساب الحقوق وفي تحملها الالتزامات، ومنه تحملها مسؤولية التصرفات المنسوبة إليها في إدارة الشؤون والمرافق المحلية التي تتولاها.

← الانتخاب:

لقد ذهب جانب كبير من الفقهاء إلى التأكيد على أن النظام اللامركزي هو امتدادا لفكرة الديمقراطية في المجال الإداري، لذا يجب أن يقوم على الانتخاب باعتباره الطريقة الأساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية، و بذلك فإنه يجسد شرطا ضروريا لوجود اللامركزية. وعليه، فإن الديمقراطية تتمثل في الانتخابات التي تعكس إرادة الشعب وحرية في اختيار ممثليه للتعبير عن أمانيه كما أن الحريات المحلية هي جزء من الحريات العامة التي هي أساس كل نظام ديمقراطي.

الثابت أن الديمقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، في حين أن الديمقراطية الإدارية تحقق مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية. وفقا لذلك، يجب أن تمثل اللامركزية الإقليمية المبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة، باعتماد الانتخاب كأقوى دعائم الديمقراطية في تشكيل الهيئات المحلية.

في ذات السياق، يؤكد أنصار هذا الاتجاه، أن التعيين يمثل خرقاً للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها عاجزة على إفراز قيادات محلية تمثله وتتوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية. وعليه، وجب إدارة الشؤون المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة المحلية، خاصة وأنهم الأقدر

على تحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يرويه مناسباً، فالانتخاب المباشر له دور محوري في استقلال السلطات المحلية في مواجهة السلطات المركزية، كما أن المشاركة الشعبية في التخطيط والإدارة والتنفيذ شرط جوهري لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وينتقد الانتخاب لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية، وهي عيوب سائدة في كل أنظمة العالم كالرشوة، التزوير، المحاباة والعلاقات الزبونية. ومن الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب، فوز عناصر غير كفأة و ليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية لأنها تفتقر للخبرة والكفاءة وحسن الاختيار، وهي من العيوب التي لا زالت سائدة في بعض الدول، ميزتها أنها ليست عيوباً في عملية الانتخاب بل في كيفية استعمال الانتخاب.

إضافة إلى ذلك، أكد منتقدو الانتخاب على تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال، مثلما هو الحال بالنسبة للقضاة فالانتخاب ليس الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاستقلال، إذ يمكن ضمانه عن طريق التعيين. ويمكن أن يشكل الانتخاب في نظام الإدارة المحلية تهديداً لوحدة الدولة السياسية، بالنظر إلى احتمال قدرة الوحدات المحلية وبمرور الزمن من أن تستقل وتشكل دويلات منفصلة عن الدولة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن ارتباط الانتخاب بمقدار وعي المواطنين والشعوب يحول دون اعتباره شرطاً قانونياً لقيام اللامركزية. ففي المجتمعات النامية التي لا يمتلك مواطنوها درجة الوعي السياسي الكافية والضرورية، فإن الانتخاب لن يشكل ضماناً كافية لوصول أكفأ المرشحين الأقدر على إدارة الشؤون المحلية، خاصة ما إذا كانت عوامل الصداقة والقربة... هي العوامل المتحكمة في سير الانتخابات، وفي ضوء ذلك فإن المرشح المنتخب لن يكون قادراً على القيام بواجباته ومسؤولياته على نحو سليم، وستتصاعد التجاوزات والخلافات في المجالس المنتخبة تحت تأثير العواطف الشخصية.

• الجمع بين التعيين والانتخاب:

يُلاحظ أن كلا الاتجاهين، القائم على التعيين أو على الانتخاب، يتسم بنوع من الإطلاق، حيث يميل كل اتجاه إلى اعتبار الوسيلة التي يدافع عنها هي الوسيلة المثلى الوحيدة، دون مراعاة كافية لاختلاف الظروف والعوامل المؤثرة في نجاح الإدارة المحلية. ويرجع الخلاف بين الاتجاهين في جوهره إلى اختلاف النظرة إلى طبيعة اللامركزية الإدارية ودورها في إدارة الشؤون المحلية.

فأنصار التعيين يركزون على الاعتبار الإدارية، ويُعطون الأولوية للكفاءة والخبرة على حساب الاعتبار السياسية، معتبرين أن التعيين يضمن اختيار أشخاص مؤهلين وقادرين على إدارة المرافق المحلية بفعالية، بعيداً عن التقلبات والضغوط السياسية التي قد

تصاحب الانتخابات. وفي المقابل، يرى أنصار الانتخاب أن المشاركة الشعبية في إدارة المرافق العامة المحلية تُعد عنصرًا أساسيًا في النظام اللامركزي، وأن الانتخاب يُجسد إرادة سكان الوحدة المحلية ويعزز من شرعية القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، حتى وإن أدى أحيانًا إلى اختيار أعضاء يفتقرون إلى الكفاءة الإدارية.

ومن ثم، فإن الإدارة المحلية السليمة يفترض أن تقوم على نوع من التوازن بين متطلبات المشاركة الشعبية التي يحققها الانتخاب، ومتطلبات الكفاءة الإدارية التي قد يضمنها التعيين، ويظل الهدف الأساسي للإدارة المحلية هو تحقيق قدر معقول من الاستقلال النسبي عن السلطة المركزية، وهو الاستقلال الذي يمكن تحقيقه سواء عن طريق الانتخاب أو التعيين، متى توفرت الضمانات القانونية والمؤسسية الكفيلة بحمايته.

وبناءً عليه، فإن الانتخاب لا يُعد شرطًا حتميًا للاعتراف باستقلال المجالس المحلية استقلالًا حقيقيًا، كما أن التعيين لا ينفي بالضرورة هذا الاستقلال، ما دام تشكيل المجالس المحلية يتم وفق قواعد قانونية تضمن حريتها في اتخاذ قراراتها دون خضوع غير مبرر لتدخلات السلطة المركزية.

لن نخالف الحقيقة ما إذا قلنا، أن مؤيدو تطبيق أسلوب الجمع يصرون على إمكانية الاستفادة من إيجابيات أسلوب التعيين والانتخاب عن طريق الجمع بينهما، إذ يوفر التعيين عنصر الخبرة والكفاءة اللازمة لتحقيق أداء أفضل لأعضاء المجالس المحلية، بينما يوفر الانتخاب عنصر الشرعية التي ستمتع بها تلك المجالس، فضلًا عن تمكين المواطنين من مباشرة حقوقهم السياسية عامة وفي إدارة شؤونهم المحلية خاصة. ويشير التطبيق العملي إلى إن الدول التي تتبنى تطبيق هذا الأسلوب غالبًا ما تجعل عدد الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية أكثر من عدد الأعضاء المعيّنين فيها. فضلًا عن ذلك، هنالك تطبيقات أجازت اللجوء إلى تطبيق هذا الأسلوب في الحالات الاستثنائية أو بحكم القانون.

اعتمد انصار هذا التوجه لدعم رأيهم على الحجج التالية:

- يكفل الانتخاب تحقيق الديمقراطية في الإدارة، أما التعيين فإنه يضمن اشتراك الكفاءات والخبرات فيها.

- يكون التعيين بمثابة مرحلة انتقالية في التحول نحو الانتخاب.

- تفادي النتائج السلبية للانتخاب، إذ يرى البعض أنه على الرغم من الأخذ جزئيًا بأسلوب الانتخاب، إلا إن هنالك عدد من العوامل التي تحرف مسارات العمل الديمقراطي على المستوى المحلي، وتحول دون أن تضطلع المجالس المحلية بمسؤولياتها في تمثيل المصالح

الحقيقية للمواطنين، فالثقل العشائري والعائلي لا يزال ذو تأثير كبير على سير الانتخابات المحلية لا سيما في ظل انخفاض درجة الوعي الانتخابي لدى المواطنين المحليين.

وعلى الرغم مما تقدم من مسوغات ، فإن الواقع العملي يؤكد بأن تعيين أعضاء حكوميين بحكم وظائفهم غالبا ما يؤدي إلى التدخل الواضح في توجيه أعمال المجالس المحلية، أكثر مما يؤدي إلى تقديم تسهيلات معينة تصب في خدمة مواطني الوحدة المحلية عند قيامها بأداء مهامها المحلية. وبالتالي تتحول المجالس المحلية إلى تابعة وفاقة لاستقلاليتها. وعلى أساس ذلك ، نرى أنه من الضروري اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، لما يحمله من مزايا ايجابية أكثر من غيره، فيما يتعلق بإتاحة الفرصة للمواطنين المحليين في التعبير عن رأيهم وتمكينهم في الاشتراك بفعالية في إدارة شؤونهم المحلية، كما يمكن أن يتيح تطبيق هذا الأسلوب الاستعانة بالكفاءات والخبرات من خلال زجهم في إطار لجان استشارية أو التعاقد معهم كمستشارين لتلك المجالس، وذلك لتعويض النقص الحاصل في الكفاءات من بين أعضاء المجالس المحلية، وهو الأمر الذي تفرزه دائما كل انتخابات شعبية وخاصة تلك التي تجرى في الدول النامية التي ينخفض فيها مستوى الوعي القانوني والسياسي لغالبية مواطنيها، نتيجة للتخلف والفقر وتراجع مستويات نموها المجتمعي.

ثالثا- خضوع الهيئات المحلية للرقابة:

الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية في إدارة شؤونها ومصالحها لا يعني بأي حال من الأحوال استقلالا مطلقا، بل يظل مقيدا بضرورة خضوع هذه الهيئات لنوع من الرقابة، يختلف نطاقها وحدودها من دولة إلى أخرى تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتعد الرقابة عنصراً أساسيا لضمان حسن سير الإدارة المحلية وتحقيق التوازن بين مبدأ اللامركزية الإدارية ووحدة الدولة، تتولاها جهات متعددة وبوسائل مختلفة، فقد تكون رقابة سياسية، أو قضائية، أو إدارية تمارسها السلطة المركزية، فضلا عن الرقابة المالية التي تهدف إلى ضمان سلامة التصرف في الأموال العامة.

1- الرقابة السياسية: تتحقق الرقابة السياسية عندما تمارس سلطة سياسية نوعا من الرقابة على أعمال الإدارة، وتتنوع صور هذه الرقابة بحسب الجهة التي تمارسها وبحسب الآثار المترتبة عنها، فقد تأخذ شكل رقابة برلمانية، أو رقابة شعبية.

- الرقابة البرلمانية: تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، إلى جانب وظيفتها التشريعية، وتستخدم السلطة التشريعية في إطار هذه الرقابة وسائل متعددة من بينها: الأسئلة البرلمانية، والاستجوابات، وتشكيل لجان التحقيق التي تهدف إلى

تقصي الحقائق حول موضوع معين، وتتمتع هذه اللجان بسلطة استدعاء مسؤولي الهيئات المحلية والاستماع إليهم.

- **الرقابة الشعبية:** تمارس بواسطة الناخبين أنفسهم، من خلال اختيار أعضاء المجالس المحلية من طرف سكان الوحدة المحلية المتمتعين بحق الانتخاب، أو من خلال منحهم الحق في قبول أو رفض بعض قرارات الهيئات المحلية. ومن جهة أخرى، يعد الرأي العام وسيلة مهمة من وسائل الرقابة السياسية، حيث يمارس تأثيره من خلال حرية التعبير والضمانات الديمقراطية، وبالأخص عبر وسائل الإعلام المختلفة، وقد شهدت وسائل الإعلام تطورا كبيرا، سواء من خلال القنوات الفضائية أو وسائل الاتصال الحديثة المرتبطة بشبكة الإنترنت، التي أسهمت بشكل ملحوظ في تكوين رأي عام واع قادر على التأثير في توجهات السلطات العامة. ولا يمكن إغفال دور المظاهرات والاحتجاجات السلمية باعتبارها من أهم وسائل التعبير عن الرأي العام، خاصة في الدول الديمقراطية، لما لها من تأثير مباشر في توجيه السياسات العامة والضغط على صناع القرار.

2- **الرقابة القضائية:** هي رقابة تباشرها السلطة القضائية من خلال محاكمها المختلفة ودرجاتها المتعددة، وتستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة العامة، سواء كانت هذه الإدارة مركزية أم لامركزية، ومنه فهي تهدف إلى إلزام الإدارة باحترام القانون، وذلك عن طريق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، أو التعويض عن الأضرار الناتجة عنها، كما تهدف هذه الرقابة إلى حماية حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة أو انحرافها في استعمال السلطة. غير أن من أبرز خصائص الرقابة القضائية أنها لا تمارس تلقائيا، إذ لا يتدخل القاضي إلا بناء على دعوى ترفع إليه من صاحب المصلحة، وهو ما يجعل هذه الرقابة رغم أهميتها، غير كافية بمفردها، الأمر الذي يبرر الحاجة إلى تكاملها مع أشكال أخرى من الرقابة.

3- **الرقابة الإدارية:** هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية في مواجهة الهيئات اللامركزية سواء كانت اقليمية كالإدارة المحلية أو مرفقية كالمؤسسات العامة، وتعرف باسم الوصاية الإدارية، وتنصب هذه الرقابة على أعمال الهيئات المحلية وتصرفاتها وقراراتها، وتشمل فحص مشروعية هذه الأعمال وملاءمتها، بما يحقق حماية المصلحة العامة دون المساس بجوهر استقلال الهيئات المحلية. وتمارس الرقابة الإدارية بأسلوبين رئيسيين، يحددهما القانون، بما يحقق التوازن بين متطلبات وحدة الدولة ومتطلبات اللامركزية الإدارية.

❖ **الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية:** من خلال:

- الإيقاف: قد ينص القانون على تحويل جهة الرقابة الإدارية سلطة وقف المجلس الأعلى لمدة ولأسباب محددة، تحقيقا للمصلحة العامة، وعادة يعد اجراء تمهيديا لحلها.

- حل المجالس المحلية: أكثر آليات الرقابة خطورة ومساسا باستقلالية المجالس المحلية، عادة ما يتم تقييدها بضوابط قانونية منعا للتعسف في استعمالها.

❖ **الرقابة الإدارية على أعضاء الهيئات المحلية:** تمارس عندما يمنح المشرع للسلطة الإدارية امكانية تعيين بعض اعضاء المجالس المحلية.

❖ **الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات الإدارية:** من ضمن صور الرقابة الإدارية، وتتجلى في عدة وسائل، من أبرزها:

- التصريح أو الإذن المسبق: يقصد بها اشتراط موافقة سلطة الإدارة المركزية على مشروع القرار قبل صدوره عن الهيئة المحلية، وذلك للتأكد من مطابقتها للقانون وعدم تعارضه مع المصلحة العامة.

- التصديق: يقصد به إقرار السلطة الإدارية المركزية للأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية، بحيث يمكن أن تكون في موضع التنفيذ على أساس أنها لا تخالف أي قاعدة قانونية ولا تضر بالمصلحة العامة، ويكمن الاختلاف بين التصريح والتصديق في توقيت الصدور، فالتصريح سابق لصدور القرار بينما التصديق يكون لاحقا بعد اتخاذ من قبل الهيئات المحلية.

- الإلغاء ويقصد به القرار الصادر عن السلطة الإدارية المركزية القاضي بإلغاء قرار إداري صادر عن هيئة محلية، لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع المصلحة العامة.

- الإيقاف يقصد به تعليق تنفيذ القرار الإداري الصادر عن الهيئة المحلية، رغم كونه قابلا للتنفيذ، وذلك لمدة مؤقتة يحددها القانون، وغالبا ما يكون الإيقاف تمهيدا لإلغاء القرار.

- الحلول: يقصد به حلول السلطة الإدارية المركزية محل الهيئات المحلية في اتخاذ القرارات التي تتضمن سير المصالح المحلية لحساب أو على مسؤولية الهيئات المحلية، ويتم اللجوء إلى الحلول عندما تمتنع الهيئة المحلية عن القيام بما لا تراه مناسبا من الاعمال بحكم استقلالها، غير أن هذا الاستقلال مرهون بعدم المساس بالمصلحة العامة، ويعتبر الحلول من أخطر وسائل الرقابة الإدارية وأكثرها مساسا باستقلال الهيئات المحلية، لذلك يشترط لممارسته: وجود نص قانوني صريح يجيز الحلول توجيه إنذار مسبق للهيئة المعنية، استمرار امتناع الهيئة عن أداء واجباتها رغم التنبيه.

4- الرقابة المالية: رغم الاستقلال المالي للهيئات المحلية، إلا أن السلطات المركزية تمارس نوعاً من الرقابة المالية على هذه الهيئات لحماية المصلحة العامة للدولة والمواطنين وتأخذ هذه الرقابة عدة مظاهر، أبرزها الرقابة على:

- ❖ موازنة الهيئة المحلية والتصديق عليها.
- ❖ حق الهيئات المحلية في الحصول على قروض والتصديق عليها.
- ❖ حق الهيئات المحلية في غدارة ممتلكاتها والتصرف فيها.
- ❖ التدخل في تحديد الضرائب المحلية.