عنوان المداخلة: تطور منظومة الإدارة المحلية والحكم المحلي في المنطقة العربية: مقاربة تاريخية

د. مسلم باباعربي
أستاذ محاضر بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة قاصدي مرباح ورقلة

مقدمة:

يُعبر نمط التنظيم المحلي للإدارة العامة عن شكل من أشكال استجابة الدولة الحديثة لتحدي تقريب الإدارة من المواطن، كما يعكس تصورها لطبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، فالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعوامل التاريخية قد صاغت بصور مختلفة أنماطا للإدارة المحلية تختلف باختلاف تجارب الدول وتباين فلسفات الحكم المعتمدة فيها.

تُبرز الدراسات المقارنة أن معظم نظم الإدارة المحلية الحديثة قد تطورت في مرحلة ما بعد الثورة الصناعية في أوربا متأثرة بتزايد مهام الدولة وتعدد أدوارها في المجتمع، ثم انتقلت إلى الدول حديثة الاستقلال خلال النصف الثاني من القرن العشرين. وعلى اعتبار أن معظم الدول العربية قد كانت خلال القرنين التاسع عشر والعشرين تحت وضع الاحتلال، فقد ورثت نظم إدارية محلية مختلفة سعت إلى تكييفها وفق متطلبات بناء الدولة في مرحلة ما بعد الاستعمار، حيث يمكن من خلال استقراء تاريخ التنظيم الإداري المحلي في المنطقة العربية فهم منطق تدبير الشؤون المحلية في الدول العربية، وتفسير مختلف أشكال التنظيم المحلي التي عرفتها الدول العربية في مرحلة ما بعد الاستقلال.

إن موضوع هذه الورقة هو تقديم **قراءة تاريخية لتطور منظومة الإدارة المحلية والحكم المحلي في الدول العربية لغرض فهم الخلفيات الكامنة وراء أنماط التنظيم المحلي** التي تم تبنيها، وإبراز أهم المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتحكمة في شكل التنظيم المحلي للإدارة العامة في المنطقة العربية.

تعود الأصول الأولى للتنظيم الإداري المحلي في المنطقة العربية إلى مرحلة الحكم العثماني، أين عرفت العديد من البلدان العربية (مصر، الشام، تونس والجزائر..) أنماط مختلفة للتنظيم الإداري المحلي قائمة على نوع من التفويض للصلاحيات من سلطة **"الباب العالي"** إلى الهيئات المحلية في ظل تبعية للمركز متفاوتة في شدتها من إقليم إلى آخر، كما شهدت ذات الدول أيضا تجربة مختلفة خلال فترة الاستعمار الأوربي الحديث، حيث أرسيت نظم خاصة لإدارة المجتمعات المحلية. تبحث الورقة بشكل أساسي في **أثر الموروث الإداري لفترة ما قبل الاستقلال على طبيعة النظم الإدارية المحلية في الدول العربية**، من حيث تبني مؤسسات إدارية قائمة على التبعية الشديدة للإدارة المركزية، وضعف مستوى استقلالية الجماعات المحلية على المستوى التنظيمي والمالي بفعل استمرار النماذج الموروثة من عهد الاحتلال، حيث كان ينظر للجماعات المحلية على أنها أدوات للتحكم والسيطرة على المجتمعات المحلية أكثر منها مؤسسات للتمثيل ولمشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم المحلية.

عبر البحث التاريخي القائم على فحص أهم أشكال النظم الإدارية التي عرفتها الدول العربية خلال فترة ما قبل الاستقلال الوطني، تسعى الورقة إلى تقصي حجم تأثير تلك النظم الموروثة من عهد الاستعمار على شكل التنظيم المحلي المعتمد في الدول العربية في المراحل اللاحقة، سعيا للإجابة على الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تأثرت الأشكال الحديثة لتنظيم الإدارة المحلية في الدول العربية بتجربة الإدارة المحلية خلال الفترة الاستعمارية؟

المحور الأول: مقاربة مفاهيمية للإدارة المحلية والحكم المحلي:

تقع مفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي في دائرة اهتمام حقل الإدارة العامة، فهي بالأساس تجسيد لشكل من أشكال تنظيم الإدارة العامة في الدولة، كما أنها أصبحت في العقود الأخيرة موضوعا أيضا لاهتمام دراسات نظم الحكم والنظم السياسية المقارنة، على اعتبار أن التنظيم المحلي للإدارة يعكس نمطا من تفويض الصلاحيات من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية، ويمثل أيضا صورة من صور إشراك المواطنين محليا في صنع القرار وتقرير السياسات المحلية، فعندما تستقر أمور الدولة ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة للأمور السياسية الهامة وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم. "بما أنه يتعذر على الحكومة تسيير أقاليمها بنفسها والاطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي،

فإن الحكومة تعمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة".[1]

عُرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء إلى وحدات محلية أمرا ضروريا. إن الإدارة المحلية لم تحظ بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الإدارة المحلية فرعا من فروع القانون العام لتصبح لاحقا علما قائما بذاته.

لذلك فإن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، حيث تميزت مرحلة ما بعد الثورة الصناعية في أوربا بتزايد مهام الدول واتساع نطاق تدخلها في المجتمع، الأمر الذي دفع نحو بداية عمليات نقل وتفويض البعض من مهامها وصلاحياتها إلى الوحدات المحلية، وهو الأمر الذي عبرت عنه الكتابات الأكاديمية في أواخر القرن التاسع عشر. ظهر النظام التشريعي الخاص بالإدارة المحلية لأول مرة في القرن التاسع عشر، من خلال ما سمي بقانون الإصلاح عام 1832 في إنجلترا، ثم ظهرت بها أيضا التشريعات المنظمة للحكم المحلي، كما أنشئت في فرنسا المجالس المحلية عام 1833، لكنها لم تعطى حق إصدار القرارات الإدارية إلا عام 1884.[2]

يمكن القول أن أهم ما يميز التنظيم الإداري المحلي، هو كونه "يكرس مبدأ مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية وبهذه الصفة يكون قد جسد صورة من صور الديمقراطية، ألا وهي صورة ممارسة حقهم في الانتخاب واختيار ممثليهم وفق القوانين السارية".[3]

يكاد الباحثون يجمعون على أن الإدارة المحلية تعبر عن شكل من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، وتكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات، وتقوم بمهام مكملة لمهمة الحكومة المركزية.

---

[1] شويح بن عثمان، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2011/2010، ص06.

[2] كمال فار، "الاتصال المؤسساتي والخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية"، أطروحة دكتوراه، كلية علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2018/2017، ص81.

[3] شويح بن عثمان، مرجع سابق، ص 06.

جاء نظام الإدارة المحلية كرد فعل منطقي لعدة متغيرات سياسية واجتماعية وثقافية وتكنولوجية واقتصادية ساهمت في تحويل أسلوب إدارة المجتمعات، خاصة المحلية نحو نظام السلطة المحلية، ولعل أهم تلك المتغيرات بروز فلسفات وأساليب جديدة جعلت الحكومات تنتهج سبيل الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، إن هذا التوجه تعزز بظهور موجة أو حركة استقلال العديد من الدول النامية من قيد الاستعمار الغربي خلال منتصف القرن العشرين، وانتهاج الدول النامية وتطبيقها سياسات إصلاح اقتصادي شامل، مبني على الاتجاه المعاكس للتسلط والاستبداد والسيطرة، كما أن هذه الدول المستقلة حديثا قد ورثت نظم إدارية محلية من الحقبة الاستعمارية.

يعرف نظام الإدارة المحلية وفق تصور **منظمة الأمم المتحدة** بأنه نظام من نظم الإدارة العامة، حيث يعد وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة، وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي.

كما يعرفها الكاتب البريطاني **غرام مودي Grame Modie** أنها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعد مكملاً لأجهزة الدولة".[4]

تعرف الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة هيئة محلية تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون.[5]

حسب تعريف الكاتب "فؤاد العطار" فالإدارة المحلية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها.[6]

يستلزم الحديث عن الإدارة المحلية التمييز بين مفهومين مختلفين، لكنهما متقاربين في المعاني ومتداخلين في الاستعمال الأكاديمي؛ **الإدارة المحلية والحكم المحلي.**

---

[4] صبيح فرحان، "تقييم دور السلطات المحلية في تحقيق التنمية المكانية"، رسالة ماجستير، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، سنة 2009، ص 155.

[5] أحمد شريفي، "دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، سنة 2010، ص51.

[6] بشير الشايب، "الإدارة المحلية والحكم المحلي"، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، المجلد 4 العدد 1، جوان 2015، ص12.

يرى بعض فقهاء القانون أن الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الأولى يقصد بها شكل معين من **اللامركزية الإدارية**، بينما تشير الثانية إلى أسلوب من **أساليب اللامركزية السياسية**.

فالحكم المحلي يقتضي نوعا من الاستقلالية السياسية للوحدات المحلية يكون على حساب وحدة الدولة السياسية، حيث تكون للهيئات المحلية قدرا من الصلاحيات التشريعية والقضائية زيادة على الاستقلالية الإدارية والتنفيذية، فالحكم المحلي وفق تصور الفقيه "سليمان الطماوي" ينصرف إلى جميع مظاهر الحكم التقليدية من تشريع وتنفيذ وقضاء، أما بالنسبة لنظام الإدارة المحلية فمن المسلم به أنه لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء، بل ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية.[7]

يعتبر نظام الإدارة المحلية أحد تجليات اللامركزية الإدارية في بعدها الإقليمي، فإذا كانت المركزية الإدارية تعني جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي تمارسه في جميع انحاء الدولة وعلى جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق القيام بإنجاز كافة الوظائف، فإن اللامركزية الإدارية تتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة -محلية أو مرفقية- تباشر وظيفتها تحت رقابة واشراف السلطة المركزية فهي ترتكز على أساسين: الاستقلال في الإدارة وإشراف السلطة المركزية ورقابتها.[8]

ويعتبر هذا الاتجاه العالمي نحو الإدارة اللامركزية إجراء تصحيحيا للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل السبعينات من القرن العشرين عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة.

تقوم اللامركزية الإقليمية على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، مفهوم اللامركزية الإقليمية مرادف للإدارة المحلية، وهو ذلك التنظيم الإداري القائم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية يسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية في حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.[9]

---

[7] مصطفى الجندي، "الإدارة المحلية واستراتيجيتها"، الاسكندرية: منشاة المعارف، سنة 1987، ص18.
[8] أيمن معاني العودة، "الإدارة العامة الحديثة"، الأردن: دار وائل للنشر، ط2، سنة 2012، 47.
[9] نفس المرجع، ص59.

المحور الثاني: الجذور التاريخية لتنظيم الإدارة المحلية في البلدان العربية.

تعود الأشكال الأولى للتنظيم الإداري المحلي في المنطقة العربية في العصر الحديث إلى الحقبة العثمانية، حيث نظمت الأقاليم التابعة للخلافة العثمانية خلال القرن التاسع عشر في شكل إدارات خاضعة لقوانين ونظم إدارية واضحة خصوصا خلال ما عرف ب"عصر التنظيمات" الذي توج بصدور القانون الأساسي أو دستور 1876، الذي يعتبر أول نص دستوري بالمعنى الحديث في المنطقة.

فبموجب نظام الولايات عام 1864 استحدثت في الولاية مجلس عمومي يترأسه الوالي، ويضم ممثلين محليين لهم اختصاص النظر في الأمور المتعلقة بالطرق وشؤون الزراعة والتجارة، لكن رأي المجلس استشاري حيث يرفع هذا المجلس توصياته إلى الوالي الذي يبلغها بدوره إلى الحكومة المركزية في الباب العالي.[10]

كما نصت المادة 111 من نظام إدارة الولايات العمومية لسنة 1871 على تشكيل مجلس بلدي للنظر في الأمور البلدية ويتألف المجلس البلدي من رئيس ومعاون وستة أعضاء وعدد آخر من الأعضاء الاستشاريين، منهم طبيب المدينة ومهندسها، كما يعين لكل مجلس بلدي كاتب وأمين صندوق.[11]

أولا: نظم الإدارة المحلية في البلدان العربية خلال العهد العثماني:

تبلورت أولى صور نظام الإدارة المحلية **في الجزائر** - شأنها في ذلك شأن العديد من الدول العربية - خلال الحقبة العثمانية التي عرفت تأسيس العديد من مظاهر الدولة الحديثة من بيروقراطية وجيش ووزارات ودواوين. إن أول عمل قام به العثمانيون بعد استقرارهم في الجزائر، هو البحث عن الآليات العملية التي تمكنهم من تثبيت حكمهم في البلاد، فلهذا الغرض وضعوا نظاما إداريا محكما، فقسموا البلاد من الناحية الإدارية إلى أقاليم التي عرفت ب"البايليك"، وأنشأوا أجهزة إدارية متنوعة في المدن والأرياف، حيث مكنهم هذا التنظيم من إخضاع معظم أجزاء البلاد لسلطتهم فقد اكتمل الهيكل الإداري للجزائر سنة 1565 تقريبا وقسمت البلاد إلى أربعة أقاليم "بايليك: دار السلطان" وتضم الجزائر العاصمة وضواحيها، "بايليك التيطري"، "بايليك الشرق"، و "بايليك الغرب".[12]

---

[10] وجيه كوثراني، "التنظيمات العثمانية والدستور: بواكير الفكر الدستوري"، مجلة تبيين" العدد 3 شتاء 2013، ص3.
[11] نفس المرجع، ص 4.
[12] أرزقي شويتام،"طبيعة الحكم العثماني في الجزائر (1519- 1830) "، مجلة التاريخ المتوسطي، المجلد 04، العدد1 جوان 2022، ص 109.

أما على مستوى مدن البايلك فكان لها نظام خاص، إذ يعين الباي حاكما عليها الذي يساعده في مهامه بعض الموظفين الأساسيين مثل الخزندار وقائد العيون وقائد الحامية، إلا أن الأهمية التي تكتسيها المدينة في التنظيم الإداري العثماني، جعل الدايات ينفردون بحق تعين حكام المدن واختيارهم، كما كانوا يهدفون من وراء ذلك التقليص من صلاحيات البايات ومراقبتهم.[13]

اعتمد الأتراك العثمانيون بشكل عام في تسيير شؤون المجتمع الريفي على بعض القبائل المتعاونة والمتحالفة، والأسر المحلية القوية. فعلى الرغم من وجود نظام للإدارة المحلية إلا أنه لم يكن بالمستوى المطلوب من الفعالية، ولم تكن المجالس المحلية ذات صلاحيات معتبرة، وهو ما عبر عنه اعتماد السلطات العثمانية كثيرا على القبائل بمختلف أنواعها وتسمياتها كأداة في تسيير المجتمع الريفي، فكانت تؤدي أدوارا اقتصادية وإدارية وعسكرية مقابل حصولها على بعض الامتيازات.

في مصر تعود المحاولات الأولى لتنظيم شؤون الإدارات المحلية إلى الجهود الإصلاحية التي قادها "محمد علي باشا" والي مصر منذ توليه حكم "الولاية العثمانية" في مايو 1805، حيث يعتبر مؤسس الدولة المصرية الحديثة، من خلال نهج الإصلاحات الإدارية والمؤسسية التي اعتمدها عبر إدخال نظم الإدارة الحديثة، وسن التشريعات والقوانين الناظمة لعمل الدولة. حيث شكل "محمد علي" سنة 1805 "ديوان الوالي" لضبط المدينة وربطها، كما أسس سنة 1825 "المجلس العالي الملكي" لتنظيم شؤون الحكومة، وقام بتقسيم مصر وأنشاء حكومات ملحية لكنها كانت مرتبطة في كل أعمالها بتدخل الباشا حيث خضعت أعمال رجال الإدارة في الأقاليم لمركزية شديدة، على الرغم من أن المناصب القيادية على المستوى المحلي كانت كلها محتكرة من قبل أبناء الباشا وأقربائه والأتراك والشراكسة.[14]

وبعكس التجربة المصرية التي تميزت بالطابع الخاص للمشروع التحديثي الذي قاده محمد علي وسعى من خلاله إلى الاستقلال عن سلطة الباب العالي، وإعطاء مصر مكانة مختلفة عن باقي الأقاليم الخاضعة للسلطة العثمانية، عرف **التنظيم المحلي في سوريا** وضعا متقلبا طبعه التجاذب حول السلطة بين "المركز" و"الأطراف" في مرحلة ما قبل التنظيمات.

ثم جاءت "التنظيمات" كمحاولة في مرحلة أولى لتدعيم مركزية السلطة في كل من الولايات على حساب الوظائف التقليدية فيها، عندما قامت بحشد ممثلي التجمعات الطائفية والمهنية، من أعيان وآغوات وشيوخ المهن والأحياء، في مجالس محلية، ليصبحوا في خطوة تالية موظفين

[13] أرزقي شويتام، مرجع سابق، ص112.
[14] نجلاء مكاوي، "التوظيف السياسي للدين والقانون في مشروع محمد علي"، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018، ص33.

مأجورين لدى السلطة المركزية في إسطنبول، مشكلين بذلك تلك الحلقة الوسيطة بين السلطة على مستوى الولاية والسلطة المركزية في العاصمة البعيدة إسطنبول.

لاحقا جاء قانون الولايات الصادر عام 1864 ليحدد أعمال مجلس إدارة الولاية، الذي أنيطت به مناقشة كل ما يتعلق بالإدارة العامة في الولاية، وشؤونها المالية، والعلاقات الخارجية والأشغال العامة والنشاط الزراعي. أحدث القانون المذكور إنشاء مجالس البلدية، مشكلا بذلك منعطفا كبيرا في التحديث الإداري للدولة بشكل عام وللولايات السورية بشكل خاص ومانحا بذلك للوجهاء المتنفذين في الولايات السورية نوعا من الحكم الذاتي إلى جانب الولاة الذين سبق وعينتهم الإدارة المركزية. [15]

كما تولت الولايات السورية بنفسها اتخاذ قرارات أساسية مثل ترشيد التعرفة الجمركية على الحركة البينية للبضائع وإرساء قواعد ناظمة للتجارة، فقد ترتب على الولايات السورية دفع مبالغ متزايدة لخزينة الدولة في إسطنبول، فبسبب زيادة أعبائها المترتبة عن حروب البلقان والقرم سعت الحكومة في العثمانية لزيادة حصتها من الموارد المالية للولايات السورية، ففي نهاية القرن التاسع عشر تم تقديم أكثر من 80 بالمئة من عائدات الخزينة في الولايات السورية إلى الباب العالي وعشرين في المئة فقط خصصت لتغطية حاجيات النفقات المحلية.

ثانيا: نظم الإدارة المحلية في البلدان العربية خلال مرحلة الاحتلال الغربي.

يمكن القول أن المرحلة الجنينة لنظم الادارة المحلية في البلدان العربية قد تبلورت إبان الحكم العثماني، غير أن معظم التشريعات ونظم العمل البيروقراطي قد تطورت خلال مرحلة الاستعمار الحديث، سواء تحت مسمى الحماية البريطانية أو الفرنسية أو الاحتلال المباشر، حيث استعمل المستعمر نظم الإدارة المحلية كجزء من وسائل السيطرة على المجتمعات المحلية، والتحكم في الأقاليم المختلفة.

ففي سوريا استعانت سلطة الانتداب بين سنة 1918 وسنة 1946 في إقامة إدارتها بمن تبقى من أشخاص الإدارة السابقة أيام الدولة العثمانية في الولايات السورية، كما أعادت العمل بقسم كبير من القرارات السابقة التي كان معمولا بها بموجب الدستور العثماني لعام 1908 إذ جاءت مجالس الحكم المشكلة مشابهة إلى حد كبير لمثيلاتها افي الولايات السورية أيام العثمانيين.[16]

[15] محمد علي الصالح، "إدارة الاقتصاد السوري زمن الانتداب الفرنسي 1918-1946 تأثيرها فيما بعد الاستقلال"، بيروت: press de l'Ifpo، سنة 2020، ص24.
[16] نفس المرجع، ص 99.

تعاملت سلطة الانتداب في البدء مع هذ المجالس كهيئات استشارية أقامتها إلى جانب سلطة الانتداب وكان من المفترض أن تصبح هذه المجالس تشاورية بالتدرج، غير أن ذلك لم يحصل بل على العكس تراجع دورها وحجم تأثيرها على القرارات المتخذة محليا.

خلاصة القول أن باكورة الجهاز الإداري الذي تشكل تحت حكم الانتداب الفرنسي في سوريا وبلاد الشام تميز بعدة ثغرات على رأسها ضعف إشراك أهل البلد في حكم أنفسهم، حيث كان هدفه الأساسي هو تعزيز سيطرة قوى الاحتلال على الأقاليم المحتلة.

في الجزائر كان التنظيم الإداري خلال مرحلة الاستعمار الفرنسي بين 1830 و1962 يخضع لنظامين إداريين مختلفين فقسم منها يخضع لجيش الاحتلال الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد، في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة الفرنسية التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد،

سنة 1844 وضع المستعمر على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" bureaux arabes مسيرة من قبل ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على المقاومة الشعبية، بعد استباب الأمن وبالتحديد سنة 1868 أصبح التنظيم البلدي في الجزائر يتميز بثلاث أصناف من البلديات:

البلديات الأهلية: كانت في مناطق الجنوب وكذا بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال ودام هذا الشكل إلى غاية 1880 حيث تميزت البلديات بالطابع العسكري في تسيير شؤون المواطنين بمساعدة بعض أعيان المنطقة.

البلديات المختلطة: غطت أكبر إقليم من الجزائر لاسيما القسم الشمالي منه، في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين ترتكز على هيئتين رئيسيتين: المتصرف، الخاضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام بالإضافة إلى اللجنة البلدية التي يرأسها متصرف مع أعضاء من المنتخبين الفرنسيين والجزائريين الذين يتم تعيينهم من قبل السلطة الفرنسية كممثلين عن "الدوار".

البلديات ذات اختصاص كامل تشمل الأماكن التي يتواجد بها الاوربيون بشكل مكثف في المدن الكبرى والمناطق الساحلية وخضعت للقانون البلدي الفرنسي الصادر سنة 1884، مكونة من هيئتين المجلس البلدي منتخب من طرف سكان البلدية من الأوربيين والجزائريين وله صلاحيات متعددة إلى جانب العمدة le maire ينتخب من قبل المجلس البلدي.[17]

[17] شويح عثمان، مرجع سابق، ص 07.

إن الهدف من الهياكل والنظم التي ارساها الاحتلال في الدول العربية، كان بالأساس تعزيز قدرات المحتل على مراقبة كل ما يجري على المستوى المحلي، وإحكام السيطرة على مختلف الأقاليم المحتلة، لذلك كان من المنطقي أن تميل تلك الهياكل والمؤسسات إلى اعتماد مقاربات تقوم أساسا على مركزية القرار وتهميش دور الهيئات التمثيلية التي كانت مجرد مجالس شكلية دون سلطة قرار فعلية.

خلفت مرحلة الاحتلال الغربي إرثا إداريا ثقيلا، خصوص في المجتمعات التي تعرضت لفترات طويلة من الاحتلال كما هو شأن الجزائر، فمعظم القوانين والتشريعات وقواعد العمل التي انتهجت غداة جلاء المحتل كانت مستمدة من النصوص الفرنسية، بل إن المسميات نفسها التي أعطيت للهيئات المحلية بقيت مستخدمة لعقود من الزمن بعد استرجاع السيادة الوطنية.

فتجربة البناء والتحديث في العديد من الدول العربية ما بعد الاستقلال، واجهت العديد من التحديات على كل الأصعدة، فالدولة القطرية في المنطقة العربية هي في الغالب نتاج إرث استعماري، خصوصا من حيث نمط إدارتها ونمط علاقتها بمواطنيها، "فدولة الاستقلال لم ترث عن الإدارة الاستعمارية الهياكل والمؤسسات فقط بل ورثت أيضا أسلوب إدارة الحكم ونمط العلاقة بالمحكومين وهي في مجملها علاقة انفصالية وعمودية تهدف إلى احتواء المجتمع وضبط حركته بصورة فوقية"[18].

لقد كان من نتائج عملية **"التحديث المشوه"** الذي استهدفت من خلاله الدولة الناشئة استيراد أدوات السلطة السياسية وفق الأنماط التي كانت سائدة في العالم الغربي، أو الاستمرار في استخدام الأدوات الموروثة من المرحلة الاحتلال، أي أدوات الإكراه والخضوع القائمة على تهميش دور المؤسسات المحلية، دون وسائل المشاركة في المؤسسات السياسية المدنية خصوصا المحلية منها، "أننا نشهد اليوم اختلالا واضحا بين دولة تزداد قدرة على الضبط الوقائي والردع العقابي مصحوب بنزعة تدخلية هائلة في فضاءات الحياة الخاصة والعامة مقابل مجتمع مفكك الأوصال، لتتحول الدولة في النهاية إلى آلة ضخمة للرقابة والعقاب الجماعي بدل أن تكون أداة في خدمة الشأن العام، ذلك ما يمكن وصفه **بالتحديث من دون حداثة**"[19].

---

[18] رفيق عبد السلام بوشكلالة،"الاستبداد الحداثي العربي: التجربة التونسية نموذجا"، في علي خليفة الكواري (محررا)،"الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة"، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سنة 2005،ص86.

[19] نفس المرجع، ص91.

المحور الثالث: العوامل السياسية والاقتصادية التي عززت خيار المركزية الإدارية في البلدان العربية ما بعد الاستقلال.

ما من شك أن الموروث الإداري لمرحلة ما قبل الدولة الوطنية في المنطقة العربية قد لعب دورا مهما في صوغ نظم الإدارة المحلية التي تم تبنيها عقب الاستقلال، لكن من الواضح أيضا أن هناك عوامل أخرى مؤثرة قد ساعدت على ترجيح خير نموذج الدولة المركزية ذات الصلاحيات التدخلية الواسعة على المستوى المحلي، خصوصا تلك العوامل المتصلة بالخيارات السياسية وطبيعة نظم الحكم التي سادت المنطقة العربية في العقود الأولى لمرحلة ما بعد الاستقلال، وكذا العوامل الاقتصادية المتعلقة بنمط الانتاج وطبيعة النموذج الاقتصادي.

أولا: العوامل السياسية التي ساهمت في ترسيخ المركزية الإدارية:

تعتبر فترة ما بعد نهاية الاستعمار الأوربي في المنطقة العربية، مرحلة مهمة على صعيد بناء نظم الحكم وتحديد أهم الخيارات بشأن طبيعة المنظومات السياسية التي تم إرساؤها، حيث اعتمدت معظم النخب الحاكمة في البلدان العربية بعد الاستقلال خيارات تميل إلى تبني نظم حكم مركزي في مواجهة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الصعبة، وكذا حالة عدم الاستقرار السياسي.

فعلى الرغم من أن بعض الدول العربية قد اختارت نهج اللبرالية السياسية في وقت مبكر، كما هو شأن الكويت مطلع الستينات، إلا أن تلك التجربة لم تأسس لديمقراطية لبرالية تمثيلية حقيقة في ظل هيمنة مؤسسة الملك على منظومة الحكم، كما أن موجة الانقلابات العسكرية التي عرفتها معظم الدول العربية (سوريا سنة 1948، مصر سنة 1952، العراق والسودان سنة 1958، الجزائر1965.....) قد ساهمت في إنهاء وجود العديد من النظم الدستورية التي قامت عقب الاستقلال، حيث سيطرت النخب العسكرية باسم المشروعية الثورية على مؤسسات الحكم، وأقامت نظم مؤسسة على توجهات أيديولوجية أقرب إلى الاشتراكية، حيث حلت أفكار ك"الحزب الطلائعي"، "القائد" و"مجلس قيادة الثورة" محل البرلمان أو الملك[20].

مثلت تجربة حكم جمال عبد الناصر في مصر (1952- 1970) المثال الأوضح عن نمط السلطوية العسكرية الذي سيطر على معظم النظم العربية مع اختلافات بسيطة، حيث بنت النخب العسكرية التي وصلت عبر الانقلابات إلى سدت الحكم مشروعيتها على قدرة العسكريين

[20] وسيم حرب (محررا)، "إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية"، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2010. ص 28.

على الانجاز والحسم في مواجهة الخلافات والانقسامات التي طبعت تسيير المرحلة الماضية، كما اعتبر القادة العسكريون أبطال معركة التحرير أنفسهم الأقدر على حماية الاستقلال، وضمان الوحدة الوطنية. كما برروا حكمهم بحاجة التنمية الاقتصادية والتحديث إلى وجود سلطة سياسية مركزية قوية وحازمة[21].

مهما كانت الأسباب المؤدية إلى فشل عملية بناء المؤسسات السياسية الديمقراطية في البلدان العربية في مرحلة ما بعد جلاء المحتل وعلى الرغم من تزامنها مع عملية بناء الدولة القطرية عقب نيل الاستقلال الوطني، فإن هذا الطور السياسي تميز بنماذج للحكم مرتكزة على وجود سلطة مركزية قوية، حزب واحد ذي أيديولوجية شمولية، وجهاز بيروقراطي قوي مهيمن على العملية السياسية. حيث انتهى الحال في معظم التجارب إلى إلغاء الدساتير التي اعتمدت في مراحل سابقة، وتعليق عمل المجالس النيابية، وحظر نشاط الأحزاب السياسية.

تبرز التجارب المقارنة في مختلف دول العالم، أن نظم حكم الحزب الواحد التي سادت عدد كبير من دول العالم كانت تعتمد على وجود سلطة مركزية قوية جامعة لمختلف الصلاحيات ومتحكمة في مختلف مناحي العمل السياسي والإداري، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف صلاحيات السلطات المحلية على مستوى الأقاليم والمقاطعات، حيث تتحول مؤسسات الإدارة المحلية إلى مجرد أدوات تنفيذية خاضعة للسلطة المباشرة للإدارة المركزية.

ومن ثمة فإن الدول العربية التي تم فيها تبني خيار الحزب الواحد في عقود الستينات والسبعينات من القرن العشرين، انتهجت مسار المركزية الإدارية المطلقة، وتم فيها تهميش دور مؤسسات الإدارة المحلية لصالح المؤسسات المركزية،

شكل نهج المركزية الإدارية المفرطة، نوعا من الاستمرارية مع الأنماط الموروثة من مرحلة الاستعمار حيث لم تحظى المجالس المحلية بصلاحيات معتبرة، كما لم يتم تبني أي نوع من أنواع تفويض السلطة واستقلالية التسيير المالي والإداري على المستوى المحلي في ظل هيمنة أسلوب التسيير البيروقراطي المركزي المتحكم في كل مناحي العمل الإداري.

كان يجب إنظار مرحلة الانفتاح السياسي منتصف الثمانينات وبداية التسعينات في العديد من البلدان العربية لتظهر بعض الإصلاحات على مستوى التنظيم المحلي الرامية لتعديل نهج المركزية الإدارية نحو أساليب أكثر تفويضا للسلطة لصالح الهيئات والمؤسسات المحلية.

[21] Ghassan Ghassan Salamé (réd), « Démocraties sans démocrates », Paris :Fayard, 1994, p 326.

فمسار إصلاح الإدارة المحلية تزامن تاريخيا مع موجة التحولات السياسية التي بدأت في العالم العربي خلال النصف الثاني من عقد السبعينات، وتعززت خلال الثمانينات.

ثانيا: العوامل الاقتصادية التي ساهمت في تعزيز المركزية السياسية والإدارية

اهتمت العديد من الأدبيات في إطار ما يعرف بالاقتصاد السياسي الجديد بدراسة العلاقات التبادلية بين أنماط الاقتصاد السائدة في دولة ما وطبيعة منظومة الحكم القائمة فيها، حيث حظيت الدول العربية بالحظ الأوفر من هذا الاتهام، في سياق محاولة الكشف عن مدى ارتباط ظاهرة التسلطية السياسية، والمركزية الإدارية بسيطرة نمط الاقتصاد الريعي في تلك الدول.

غير أن تأثير اقتصاديات الريع على كيان الدول أصبح يتعدى حدود طبيعة منظومات الحكم ليشمل مقومات استقرار واستدامة أمن الدول، فآليات اشتغال الاقتصاد الريعي، قد تشكل عائقا مهما في سبيل تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية.

يمكن أن تجد المركزية الإدارية المفرطة التي تم تبنيها في معظم الدول العربية بعض التفسيرات في طبيعة البنية الاقتصادية لدول المنطقة، سواء من حيث النمط الإنتاجي المعتمد أو مستويات الدخل، فوفقا لمنظور الاقتصاد السياسي الجديد حاولت بعض الدراسات البحث في المقومات الاقتصادية للتسلطية في الوطن العربي والآثار السياسية لصعود وتراجع ظاهرة الاقتصاد الريعي والدولة الريعية، وكذا في العلاقة بين سياسات التحرير الاقتصادي من ناحية والتحرير السياسي وعملية التحول الديمقراطي من ناحية أخرى. مع التسليم بأن العامل الاقتصادي لا يفسر وحده ظاهرة غياب الديمقراطية، وتمركز السلطات في رأس الدولة. سعت بعض الكتابات إلى البحث في الخلفيات الاقتصادية لشيوع وترسيخ سمة التسلطية السياسية في الوطن العربي.[22]

إن المقولة الأساسية التي دارت حولها هذه التحاليل مفادها أن هيمنة الدولة على الاقتصاد في معظم الدول العربية منذ الخمسينات من خلال تبني الاقتصاد الموجه قد أدت إلى تعاظم دور الدولة وتمكينها من إحكام سيطرتها على المجتمع ومنع ظهور أي حركية مجتمعية

[22] حسنين توفيق إبراهيم، "النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها"، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص205.

مستقلة " ما أدى في التحليل الأخير إلى تكريس ظاهرة الدولة التسلطية التي سيطرت على المجتمع، بل أممته أيضا لحسابها، ما حال دون نشوء وتبلور مجتمع مدني مستقل"[23].

إن التخلف الذي عانته الدول العربية على مستوى الانفتاح السياسي حسب هذه التحاليل مرتبط بسيطرة أو غلبة النمط الريعي، حيث أن الأطروحة التي صاغها "ج. لوسياني" ترى أنه في الدول ذات النظام الجبائي المتخلف أو في الدول حيث النفقات العمومية ممولة من مصادر خارجية (الريع البترولي، المساعدات الخارجية) الطلب على المشاركة المجتمعية والسياسية فيها يكون محدود، أو ومعدوم.

فحين يكون الاقتصاد الوطني مدعوم بالنفقات العمومية، يتعزز الاتجاه نحو التسلطية خصوصا في الدول التي تحصل على مداخيلها من مصادر خارجية، وهو طرح مستمد من قاعدة "لا ضريبة بدون تمثيل" لكن في شكلها المقلوب، فمن أجل استمرار الأوضاع على حالها وعدم دفع الشعب إلى المطالبة بالمشاركة والتمثيل كرد على فرض الضرائب، لجأت الحكومات العربية إلى الاعتماد أكثر على الضرائب غير المباشرة، دون التقليل من أهمية الريع البترولي.[24]

إن نمط اقتصاد الريع ينسجم أكثر مع نمط التسيير المركزي، فحيث أن العائدات المالية الريعية يتم تحصيلها مركزيا فإن تسيير النفقات العمومية يكون بصفة مركزية، ما يجعل من الهيئات الإدارية المحلية مجرد أدوات تنفيذ لما تقرره الحكومات. فاللامركزية الإدارية تتطلب نوع من تفويض السلطات والصلاحيات للهيئات المحلية مع استقلالية مالية نسبية مستمدة من التحصيل الضريبي المحلي.

في معظم الأقطار العربية ركزت استراتيجية الدولة على التدخل المباشر والسيطرة على القطاع الاقتصادي العمومي الذي بموجبه تحكمت في دواليب التنمية معتمدة على التخطيط المركزي كوسيلة قانونية مؤطرة للتنمية المحلية. لكن مع انهيار النمط الاشتراكي وتراجع خيار الاقتصاد الموجه، لصالح نمط اقتصاد السوق وسياسات اللبرالية الاقتصادية المنتهجة منذ منتصف الثمانينات بدأت التحولات الاقتصادية تلقي بأثرها على أنماط التسيير المحلي من خلال بداية تعزيز صلاحيات المجالس المحلية، والاتجاه تدريجيا نحو بناء لامركزية إدارية بديلة عن الأنماط السابقة.

[23] حسنين توفيق إبراهيم، مرجع سابق، ص206.

[24] Ghassan Salamé, Op.cit, p319.

خلاصة واستنتاجات:

يمكن القول في الختام أن نظام الإدارة المحلية في البلدان العربية شانه شان معظم نظم الإدارة المحلية في العالم يتأثر بالعوامل التاريخية والموروث الإداري للمراحل السياسية السابقة خصوصا الحقبة الاستعمارية التي شهدت تأسيس نظم الإدارة المحلية في العالم، وتم خلالها وضع النواة الأولى لمؤسسات الإدارة المحلية في المنطقة العربية.

تبنت الدولة العثمانية خلال المرحلة الزمنية التي حكمت فيها المنطقة العربية نظم إدارية محلية هدفها المساهمة في تسيير شؤون الرعايا وتوطيد سلطة الباب العالي، من خلال سيطرته على مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولم تكن المجلس الملحية التي تم تأسيسها سوى هيئات استشارية بدون سلطة قرار حقيقة، وهو نفس النهج الذي سارت عليه نظم الإدارة المحلية أيضا في مرحلة الاحتلال الغربي، سواء بالنسبة للدول التي خضعت للإحتلال الفرنسي أو البريطاني، فإن مؤسسات الإدارة المحلية كانت بالأساس جزء من أدوات السيطرة والتحكم في المجتمعات المحلية دون أي إشراك حقيقي أو تمثيل فعلي للسكان المحليين.

إن هذا الموروث الثقيل لسنوات من الاحتلال قد شكل أحد مداخل تبني نظم الإدارة المركزية وتقليص مشاركة السكان على المستوى المحلي خلال سنوات الاستقلال الأولى، حيث عززت الكثير من العوامل السياسية والاقتصادية خيار السلطة المركزية القوية المتحكمة في مختلف مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية.

من الواضح إذا أن النظام الإداري لكل دولة في العالم، يتأثر بطبيعة النظام السياسي السائد وبالظروف التاريخية التي مرت بها كل دولة، لذلك شكل تزايد الضغوط الجماهيرية المطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية وتضخم وظائف الدولة وتشعب مسؤوليتها وثقل أعباء التنمية وبروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية، جملة من العوامل الموضوعية الدافعة لإنهاء الأساليب المركزية القديمة في ممارسة السلطة واستبدالها بأساليب أكثر تشاركية من جهة واكثر فاعلية من جهة أخرى.

إذ يعتبر أسلوب الإدارة المحلية في التنظيم الإداري القائم على المشاركة الشعبية من أكثر الأساليب نجاحا وفعالية في تحقيق طموح الشعب في مشاركة الدولة في إدارة الشؤون المحلية بشكل مباشر، كما يعتبر أكثر الأساليب تجسيدا لمبدأ اللامركزية، الذي تنادي به أغلب الحكومات في العالم.

قائمة المرجع:

1 أيمن معاني العودة، **"الإدارة العامة الحديثة"**، الأردن: دار وائل للنشر، ط2، سنة 2012.

2 مصطفى الجندي، **"الإدارة المحلية واستراتيجيتها"**، الاسكندرية: منشاة المعارف، سنة 1987.

3 نجلاء مكاوي، **"التوظيف السياسي للدين والقانون في مشروع محمد علي"**، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.

4 رفيق عبد السلام بوشكلالة،"الاستبداد الحداثي العربي: التجربة التونسية نموذجا"، في علي خليفة الكواري (محررا)،**"الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة"**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، سنة 2005.

5 حسنين توفيق إبراهيم، **"النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها"**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.

6 وسيم حرب (محررا)،**"إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية"**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2010.

7 أرزقي شويتام،"طبيعة الحكم العثماني في الجزائر (1519- 1830) "، **مجلة التاريخ المتوسطي**، المجلد 04، العدد1 جوان 2022، ص 109.

8 بشير الشايب، "الإدارة المحلية والحكم المحلي"، **المجلة الإفريقية للعلوم السياسية**، المجلد، 4 العدد 1، جوان 2015، ص12.

9 وجيه كوثراني،"التنظيمات العثمانية والدستور: بواكير الفكر الدستوري"، **مجلة تبيين**، العدد 3 شتاء 2013.

10 أحمد شريفي، **"دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"**، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، سنة 2010.

11 كمال فار، **"الاتصال المؤسساتي والخدمة العمومية في الإدارة المحلية الجزائرية"**، أطروحة دكتوراه، كلية علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2018/2017.

12 شويح بن عثمان، **"دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2011/2010.

13 صبيح فرحان، **"تقييم دور السلطات المحلية في تحقيق التنمية المكانية"**، رسالة ماجستير، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، سنة 2009.

14 Ghassan Salamé (réd), « Démocraties sans démocrates », Paris :Fayard, 1994.