

الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية:

دراسة للبناء المؤسسي ومتطلبات الإصلاح

Local Governance in the Kingdom of Saudi Arabia: A Study of Institutional Importance and Reform Requirements

تاريخ النشر: 2025/04/25

تاريخ القبول: 2025/04/08

تاريخ الإرسال: 2024/12/29

فضيل براهيم مزاري¹EMAIL : f.mazari@univ-chlef.dz، جامعة الشلف ، الجزائر¹

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الدينامية التي شهدتها عملية التأسيس للإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، والتطورات التي عرفت منذ مرحلة توحيد الدولة على يد الملك المؤسس إلى غاية الإصلاحات الحديثة مع مطلع الألفية الثالثة، وهذا من خلال التطرق إلى عملية التأسيس بدايةً من المناطق والمحافظات والمراكز والنواحي، وعلى مستوى البلديات باعتبارها قاعدة اللامركزية الإدارية، وهذا حتى يتم اكتشاف النظم الذي يحكم عمل الإدارة المحلية في المملكة، وكذا الأهمية المؤسسية والوظيفية للإدارة المحلية في عملية بناء الدولة بشكل عام، وفي عملية فرض النظام العام والسكينة العمومية في إقليم الدولة بشكل خاص، عن طريق المؤسسات الإدارية والمرافق العمومية التابعة للدولة، وترسيخ قيم المواطنة وثقافة الدولة لدى المواطنين، لا سيما مع النزعة التحديثية الهائلة التي عرفت المملكة منذ مطلع تسعينات القرن العشرين إلى غاية اليوم.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية؛ المملكة العربية السعودية، المجالس المحلية.

المؤلف المرسل: فضيل براهيم مزاري ، الإيميل: f.mazari@univ-chlef.dz



Abstract:

This study aims to identify the dynamics witnessed by the process of establishing local administration in the Kingdom of Saudi Arabia, and the developments it has witnessed since the stage of unification of the state by the founding king until the modern reforms at the beginning of the third millennium, and this is through addressing the process of establishment starting from the regions, governorates, centers and districts, and at the level of municipalities as the basis for administrative decentralization, and this is in order to discover the regulator that governs the work of local administration in the Kingdom, as well as the institutional and functional importance of local administration in the process of building the state in general, and in the process of imposing public order and public tranquility in the territory of the state in particular, through administrative institutions and public facilities affiliated with the state, and consolidating the values of citizenship and the culture of the state among citizens, especially with the tremendous modernization trend that the Kingdom has known since the early nineties of the twentieth century until today.

Keywords: Local groups; Saudi Arabia; local councils.

1. مقدمة

أخذت اللامركزية الإدارية اهتماماً بالغاً في بناء الدولة الوطنية، وهذا منذ مطلع القرن العشرين، وبالأخص بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وبروز المدرسة التنموية في تحليل النظم السياسية والسياسات العامة، وبهذا لجأت كل دول العالم إلى التخلي عن المركزية الإدارية واتخذت من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية خياراً في بناء الدولة وتنفيذ سياسات العامة التنموية؛ كما أن الدراسات الأكاديمية وتقارير المنظمات الأممية لا سيما تقارير صندوق النقد الدولي تؤكد دورياً على أن اللامركزية الإدارية الموسعة ضرورة استراتيجية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة والتنمية الشاملة؛ وبعدما زادت مطالب



الديمقراطية التشاركية مع مطلع الألفية الثالثة أصبحت اللامركزية الإدارية أهم الآليات لضبط وتنظيم الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، وهذا حتى يتسنى للمجتمع المحلي رسم السياسات المحلية التي تُلبّي احتياجاته الأساسية وفق الأولويات المطروحة، ووفقاً للتداول بين أفراد المجتمع المحلي بطريقة ديمقراطية.

اقتنعت النخبة الحاكمة في المملكة العربية السعودية منذ مطلع خمسينات القرن العشرين بضرورة بناء دولتها وفق النمط المؤسساتي للدول المتقدمة، وبضرورة بناء المرافق العمومية عبر مختلف ثراب المملكة لتوفير الخدمات الأساسية التي يحتاجها المواطن السعودي، وبهذا انطلقت في تقوية المؤسسات المركزية وبعدها اتجهت إلى تنظيم مؤسسات اللامركزية الإدارية وفقاً لتقاليدها التنظيمية التي تتخذ من التعيين منطلقاً رئيسياً لتحقيق الانسجام والتناسق المؤسساتي L'institutionnalisme، وكان أول نظام للمناطق سنة 1992 القائم وفقاً لنظرية عدم التركيز الإداري La Déconcentration Théorie de، وبهذا تم وضع الإطار المؤسساتي الذي من خلاله يتم تنفيذ السياسات العامة التنموية في مختلف أقاليم المملكة، وبعدها بدأ نظام اللامركزية الإدارية يتطور وفقاً للتحديات المطروحة أمام صانع القرار السعودي، ووفقاً للتحديات التنموية في المملكة، وبهذا جاء نظام البلديات سنة 2004، الذي أسس لتجربة الانتخابات المحلية في الدولة السعودية المعاصرة، وبهذا تمكن المشرع السعودي من دمج نظريتي عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية La Décentralisation Administrative في تنظيم الجماعات المحلية Les Collectivités Locales، وبهذا أصبحت المملكة تتوفر على جهاز إداري ينطلق من البلديات والقرى كأصغر وحدة إدارية مروراً بالمحافظة والمنطقة كوحدات إدارية إقليمية Régionales وصولاً إلى المركز السياسي، الأمر الذي يمكّن الدولة السعودية من تنفيذ سياساتها بالسلسلة المطلوبة على مستوى كل الإقليم، وتوفير الخدمات العمومية الأساسية التي يحتاجها المواطن السعودي داخل الدولة.

رغم الجهود المؤسساتية والإصلاحات الإدارية التي اتبعتها المملكة العربية السعودية، إلا أنه لا زال هناك مجموعة من التحديات المؤسساتية تنتظر المملكة، خاصة مع

التحولات الاجتماعية نتيجة التدفق الإعلامي الكبير والاحتكاك الثقافي بين مختلف الشعوب والجماعات، لا سيما بعد سياسة الانفتاح التي اعتمدها النخبة السياسية الحاكمة منذ سنة 2018، وكذا نتيجة التحولات الاقتصادية العالمية التي تتطلب تكثيف الاستثمارات الاقتصادية في مختلف القطاعات والتخلص من هيمنة الرع النفطي على الاقتصاد السعودي؛ فهذه كلها عوامل تقتضي إدخال المزيد من الإصلاحات الإدارية لتجاوب مع الإصلاحات الاقتصادية والتحولات الاجتماعية داخل المملكة.

إشكالية الدراسة: بناءً على ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هي طبيعة الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية؟ وما هو واقع اللامركزية الإدارية في الدولة السعودية؟

التساؤلات الفرعية: للإجابة على هذه الإشكالية يمكن طرح التساؤلات التالية:

- ما هي المرجعية التاريخية للجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية؟
- ما هي الإصلاحات الإدارية التي اتخذتها المملكة العربية السعودية؟
- ما هي البنى المؤسسية التي تنتظم عليها الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية؟

فرضيات الدراسة:

- يخضع نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية لهندسة السلطة المركزية وتصوراتها؛
- الإصلاحات التي باشرها الحكومة السعودية في الجماعات المحلية كانت سطحية وتفتقر للبعد السوسيولوجي للمجتمع المحلي.

الهدف من الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق ثلاث أهداف رئيسية وهي:

- تحديد الناظم المؤسساتي الذي يحكم عمل الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية؟

- تحديد الأهمية المؤسساتية للجماعات المحلية في عملية بناء الدولة السعودية، وكذا أهميتها في عملية التنمية المحلية.

- تحديد دور الجماعات المحلية في تحقيق دولة الرفاه الاجتماعي في المملكة العربية السعودية.

منهجية الدراسة:

استخدمت هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لدراسة واقع البناء المؤسساتي الإداري للدولة السعودية، من خلال وصف وتحليل الظروف التي جاءت فيها النظم التي تؤسس وتؤطر الجماعات المحلية؛ كما تم الاعتماد على منهج دراسة الحالة في تحليل العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية على المستوى اللامركزي، وتسلسل الجهاز الإداري للدولة، وطبيعة الإشراف والرقابة على أعمال الجماعات المحلية داخل المملكة.

2. نبذة تاريخية عن اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية

يعود تاريخ الدولة في المملكة العربية السعودية إلى ما قبل التاريخ، حيث عرف المجتمع هناك مظاهر الدولة والتنظيم الإداري في صورته القبلية القائمة على النظام الأبوي، إلا أن الدولة بمفهومها المؤسساتي الحديث نشأت مع دولة المدينة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، ثم نشأت وتطورت بشكل كبير في عهد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث عرفت الدولة مفهوم الأقاليم، والوظيفة الإدارية والديوان والكتاتيب والحاجب وغيرها، وهذا مُدون في العديد من الدراسات الأكاديمية الخاصة بنظام الإدارة في الإسلام. (طيلية، 1978) وبالتالي تجربة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية كانت قائمة من قبل، إلا أن المشرع السعودي أضفى عليها الطابع القانوني وهندسها مؤسساتياً وفق خيارات بناء الدولة السعودية المعاصرة، وبالتالي فالإصلاحات جاءت بعد عام

التأسيس سنة 1932. وبقيت تتطور إلى يومنا هذا حيث أصبحت المجالس المحلية يتشكل ثلثها بالانتخاب المباشر، وهذا ما سنبينه في العناوين التالية:

1.2. نشأة الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية

كانت المملكة العربية السعودية تعيش مع مطلع القرن الثامن عشر نوع من التشتت، حيث تعدد فيها مراكز السلطة السياسية وفقاً لمتغيرات القوة لدى القبائل المختلفة داخل المملكة، ناهيك عن خضوع جزء من التراب السعودي للسيطرة العثمانية؛ وبما أن الأسرة المالكة صغيرة، ومساحة الدولة شاسعة وتميز المجتمع بالتعدد القبلي وزيادة التحدي الخارجي الناتج عن موجة الاحتلال الفرنسي والبريطاني، قرر الملك عبد العزيز آل سعود توسيع حجم العائلة، وهذا بتأسيس روابط اجتماعية قوية تمكنه من اكتساب ود أعيان القبائل وتوظيفهم في تعزيز سلطته على الدولة والمجتمع السعودي، وبهذا لم يتردد بتزويج جزء من أفراد العائلة بعشرين امرأة من أعيان القبائل المعروفة، لا سيما قبيلة "آل الشيخ" التي ينتسب إليها الشيخ "محمد بن عبد الوهاب" عميد النزعة الدينية الوهابية في المملكة العربية السعودية وعائلة الجلوي وغيرها. (Fitzgerald, 1983)

بعد أن تمكن الملك عبد العزيز آل سعود من تمتين الروابط الاجتماعية وتعظيم رأسماله الاجتماعي وبناء قدر من القوة أعلن عن تأسيس الدولة السعودية يوم 23 سبتمبر 1932. لكن كان من الواضح أن الدولة تعاني من نقص في الهياكل الحكومية سواءً على المستوى المركزي أو المناطق، كما أن الدولة تحتاج إلى قدر هائل من التحديث الاجتماعي والاقتصادي لا سيما بعد اكتشاف النفط سنة 1936 واستخراجه سنة 1938. وكانت المحاولة الأولى هي تأسيس نظام إداري يحكم إقليم الحجاز، ورغم أنه لم يُنفذ بشكل كامل إلا أنه كان بمثابة "دستور مملكة الحجاز"، (Fitzgerald, 1983) وهي محاولة متقدمة جداً دشنت النزعة المؤسساتية لبناء النظام السياسي السعودي الذي سيحكم الدولة بشكل كامل مستقبلاً.

أما فيما يتعلق بالحكومة فقد تم تشكيل أول مجلس وزاري سنة 1931، إلا أنه يتشكل من وزارتين فقط، وهما: وزارتا الخارجية والمالية، حيث قاد الملك وزارة الخارجية بنفسه، أما وزارة المالية قادها الوزير "عبد الله السليمان" من سنة 1932 إلى 1954، وظهرت على أنها أهم مؤسسة في الحكومة، وكانت تتمتع باستقلالية كبيرة حيث لا يخضع الوزير إلا للملك. (Fitzgerald, 1983) وبعدها تم تأسيس وزارة الدفاع سنة 1944، وأضيفت وزارات جديدة إلى التشكيلة الوزارية وهي: وزارة الداخلية، وزارة الاتصالات، وزارة التعليم، وزارة الزراعة، ووزارة التجارة سنة 1950؛ واستمرت عملية التأسيس تنمو وتتطور تدريجياً، حيث تم إنشاء مجالس للمناطق (الأقاليم) لخمس مناطق رائدة، وهي: مكة، المدينة، جدة، الطائف، وينبع؛ (Fitzgerald, 1983) وهي مرحلة مهمة في تغلغل النزعة الدولانية L'Etatisme ومزاحمتها للنزعة القبلية على مستوى كامل التراب الوطني، واستمرت معركة التأسيس حتى بعد وفاة الملك المؤسس وانتقال الحكم لابنه سعود بن عبد العزيز وراثياً سنة 1953، وهي أول اختبار لمؤسسة الملك من ناحية سلاسة انتقال السلطة من فرد إلى آخر واستقرارها، (Fitzgerald, 1983) وهي نقطة جوهرية في الطابع المؤسساتي لأي نظام حكم، فنظام الحكم الذي يتمكّن من وضع آلية مؤسساتية تضمن انتقال السلطة من شخص إلى آخر دون أي اضطرابات أو قلاقل، فقد تمكّن من تحقيق عوامل الاستقرار السياسي بشكل كبير.

قام الملك سعود بتمكين كبار العائلة وأعيان القبائل وعلماء الدين من لعب أدوارٍ فاعلة في المجتمع السعودي، وأنشأ لجنة من كبار الأمراء كانت بمثابة مجلس استشاري، ممّا جعل الملك يحصل على دعم رسمي من هؤلاء، وهي القوة التي جعلته يحقق اختراقات مهمة في المجتمع السعودي، ويمارس حكمه على الأراضي السعودية دون أية معارضة، خاصةً وأن المؤسسة الدينية منحتة الدعم الموثوق لقبول حكمه كزعيم وقائد للدولة الحديثة؛ (Fitzgerald, 1983)

ازدحمت متطلبات حكم الدولة على الملك سعود، ففرض النظام العام وتقديم الخدمات العمومية للمواطنين تقتضي وجود عدد هائل من الإدارات العمومية والموظفين الإداريين

وكذا المهندسين والمستشارين، كما أن استخراج النفط والانطلاق في التأسيس لاقتصاد صناعي تقتضي التوجه للخارج لعقد شراكات اقتصادية وتجارية مع الشركات الغربية الكبرى. فمن ناحية المورد البشري استعانت المملكة بالمصريين والبنانيين والأتراك، أما فيما يتعلق بالشركات الصناعية فاستعانت بالأمريكان، وكان التعاقد مع "شركة نفط كاليفورنيا Oil Company of California" سنة 1933 من أولى الخطوات في هذا المجال. (Fitzgerald, 1983) فالدينامية السياسية والاقتصادية فرضت على الملك سعود تبني استراتيجية للتحديث الإداري والاقتصادي والتخلي على نمط الحكم القديم الذي يقوم أساساً على البداوة السياسية ويراعي التكوينات القبلية، ومن هنا بدأ التأسيس للإدارة العامة الحديثة التي تشغل في دولة المواطنة La citoyenneté. وبهذا تطورت الإدارة العامة السعودية من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الحديثة، خاصة بعد انتشار التعليم وزيادة العائدات الضخمة من إيرادات النفط، بما فرض على النخب الحاكمة التحديث المؤسساتي للقياد بالأدوار الموكلة لها. (Zughaibi, 1973) وازدادت الإدارة العامة تطوراً بعد إدخال الإصلاحات الإدارية والفنية التي اعتمدتها لجنة التعاون الفني للأمم المتحدة، ومؤسسة (فوردي) سنة 1964. (الشيحة، 2015)

يمكن القول أن الدولة السعودية الحديثة بشكل عام والإدارة العامة بشكل خاص تأسست على يد الملك المؤسس عبد العزيز آل سعود، واستمرت الجهود مع ابنه الملك سعود الذي استمر في التأسيس ورسم مجالات الجيش والإدارة والاقتصاد في المملكة، ورغم الإصلاحات المتتالية التي دفعت هذه الأجهزة بشكل كبير إلى التقدم، إلا أن مرجعية الملك المؤسس وبصمته لا زالت باقية في كل مؤسسات الحكم، سواء في نظام الحكم، أو فلسفة الإدارة العامة، أو النهج الاقتصادي المتبع.

2.2. نشأة اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية

عرفت المملكة العربية السعودية كغيرها من الدول القبلية نظام اللامركزية الإدارية بشكله التقليدي، أي البطون والفخوذ التي تتفرع من القبيلة، وتبقى تكتل لقيادتها الولاء، وتمارس معها كل أشكال التضامن الاجتماعي والاقتصادي والحربي، إلا أن هذا النظام بعد

أن بدأت الدولة تعرف البناء المؤسساتي، سواء تلك المرحلة التي دشّنها دستور المدينة، أو مجمل الإصلاحات الإدارية التي أدخلها الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، أو مجمل التشريعات والقوانين التي جاءت مع التطورات التي عرفتها الإمارة الإسلامية في ظل الحضارة العربية الإسلامية. لكن نظام اللامركزية الإدارية في الدولة السعودية الحديثة له مسارٌ خاص، حيث تأسس وفقاً لاستراتيجية الملك المؤسس، وورثته الذي حكموا من بعده، فعمليات التأسيس كانت تُراعي بدقة الخصوصية السوسيو سياسية للمجتمع السعودي؛ ويبدو أن صانع القرار السعودي حتى بعد توحيد البلاد كان متربّثاً جداً في الإعلان عن ميلاد الجماعات المحلية بشكلها المعاصر، نظراً لما تُثيره التقسيمات المحلية من حساسية لدى مختلف العشائر المكونة للمجتمع السعودي، ضف إلى ذلك الصراعات التي ستشتعل حول من يقود ويدير هذه المجالس المحلية، وترك الجماعات المحلية بشكلها التقليدي تدير شؤونها من خلال الزعمات المحلية من جهة، ونظراً لضرورات استمرار الدولة التي تفرض النظام العام، والآداب العامة، والصحة العامة والسكينة العمومية، خاصة وأن الجهاز الإداري للدولة يمتد من المستوى المحلي عن طريق النواحي والأقسام؛ فالأمر كان يقتضي توفر تراكم من التحديث الاجتماعي وقوة الدولة وتقوية شرعيتها، وبعدها يأتي نظام المجالس البلدية، وبهذا نجحت المملكة في هندستها لإقليمها الترابي وفق معطيات فرض السلطة وإشراك المجتمع المحلي في إدارة شؤون بلاده، مع وضع تقييدات قانونية لعمل المجالس البلدية، خشية من أي انزلاقات قد تضر بالأمن العام ووحدة الدولة السعودية.

تطور نظام الحكم في المملكة العربية السعودية بشكل مستمر منذ توحيد البلاد على يد الملك الراحل عبد العزيز في عام 1932. ويمكن وصف إدارة البلاد بين عامي 1932 و1953 بأنها "آلية مجزأة يختلف هيكلها وأسلوبها وسلطتها من دولة إلى أخرى". من وضع إلى آخر، بحسب تباين الخلفية التاريخية الإقليمية التي لم يغيرها الواقع السياسي الجديد تغييراً عميقاً، بعد عام 1953، تم إنشاء مجلس الوزراء، وفي مارس 1992، أدخل الملك ثلاثة أنظمة جديدة للحكم وهي: (أ) النظام الأساسي للحكم، (ب) مجلس الشورى، (ج) نظام

المحافظات. (Reshoud، 2000) فهذه الأنظمة كانت الانطلاقة الفعلية لعملية التأسيس السياسي والإداري للدولة، حيث لم يقتصر الأمر على المركز السياسي فقط، بل امتد إلى المستوى الإقليمي، وهي خطوة مهمة يمكن للمركز السياسي من خلالها التحكم وإدارة البلاد، مع ضمان تدفق الخدمات العمومية للمواطنين بشكل مستمر، وكذا فرض الرقابة والنظام العام بشكل آلي ومستمر، عن طريق العلاقة الرئاسية السلمية التي تربط الموظفين الإداريين من المستوى الإقليمي (مجلس المنطقة) إلى المستوى المركزي (رئيس الوزراء، ووزير الداخلية).

تنقسم المملكة العربية السعودية إلى خمس مناطق جغرافية رئيسية، وهي الوسطى (نجد)، والشرقية (الأحساء)، والغربية (الحجاز)، والشمالية والجنوبية (عسير). ولا تمثل هذه المناطق الجغرافية التقسيمات الإدارية للبلاد. ومع ذلك، لأغراض إدارية، تنقسم البلاد الآن إلى ثلاثة عشر مقاطعة (الإمارات). والإمارات الثلاثة عشر هي: الرياض، مكة المكرمة، المدينة المنورة، عسير، الباحة، حائل، الحدود الشمالية، الجوف، جيزان، نجران، القصيم، آل. الشرقية وتبوك. (Reshoud، 1983) فهذه الإمارات تشكل المستوى الإقليمي، التي تضمن التواصل المستمر والتنسيق الفعلي والدائم بين المستويين اللامركزي والمركزي. كما تعمل إدارة هذه الامارات (مجالس المناطق) على صهر مختلف الفعاليات الاجتماعية والدينية والسياسية في بوتقة الدولة واستراتيجياتها التحديثية.

بما أنّ التوزيع السكاني للمملكة العربية السعودية يختلف من منطقة إلى أخرى، فقد تبنيّ المشرّع السعودي معايير إدارية وسكانية خاصة للتفريق بين المراكز الحضرية والريفية. حيث قامت وزارة الشؤون البلدية والقروية بتصنيف المراكز الحضرية إلى الفئات التالية حسب الوظيفة الإدارية وكذلك حسب حجم السكان. (أ) المراكز الحضرية الكبرى وهي الرياض وجدة ومكة المكرمة والمدينة المنورة والطائف والدمام. (ب) المدن الكبيرة (الفئة "أ")، وهي أبها، والأحساء، والبابا، وبريد، وتبوك، وحائل. (ج) مدن الفئة "ب" متوسطة الحجم "الفئة ب". (15 مدينة)، (د) المدن "الفئة ج" (45 مدينة). (هـ) المدن الصغيرة من الفئة "د" (30 مدينة). (Reshoud، 1983) يعتبر هذا التوزيع مهمّ في تحديد

عدد أعضاء المجالس ومدى استقلاليتهما في ممارستها لصلاحياتها، وحجم الميزانية التي ينبغي أن تتوفر عليها كل سنة مالية.

3. تشكيل مجالس الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية

تتكون الوحدات المحلية في الدولة السعودية من مستويين، لكل منهما مجلس يدير شؤون الوحدة المحلية وفقاً للتشريع السعودي؛ فالمستوى الأول يتمثل في البلديات والتي تشكل مجالسها وفقاً لنظرية اللامركزية الإدارية، حيث يتم انتخاب ثلثي الأعضاء، ويتم تعيين الثلث الآخر. أما المستوى الثاني فيتمثل في المناطق، والتي تشكل مجالسها وفقاً لنظرية عدم التركيز الإداري، حيث يتم تعيين كل أعضاء المجلس من طرف رئيس الوزراء، إلا أنها تضم عدد من الأهالي من ذوي الخبرة والكفاءة والسمعة الطيبة.

إن تحليل الوثائق القانونية المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية يتبين أن المشرع السعودي يُولي أهمية كبيرة للمناطق أكثر من اهتمامه بالبلديات، رغم تخصيصه هيئة وزارية كاملة لها، تحت اسم: وزارة الشؤون البلدية والقروية. وما يؤكد هذا الطرح أن مجلس المنطقة يخضع لأمر برتبة وزير، وللمنطقة مجلس معين بشكل كامل من مختلف الهيئات والمصالح الوزارية والشخصيات الكفوة، كما أن المنطقة تتمتع بأمانة عامة، ولها مجموعة من المصالح التابعة لها والتي تخضع بشكل مباشر لأمر المنطقة، كما تتبعها مجموعة من الدوائر الإدارية، هي: المحافظات، والنواحي والمراكز، فهذه كلها هيئات إدارية تعمل على ترجمة خطط وسياسات التنمية التي تتبناها الحكومة أو مجلس المنطقة على أرض الميدان؛ كما أنها تساهم بشكل كبير في تحقيق النظام العام والسكينة العمومية والصحة العمومية والضبط الاجتماعي بشكل كبير، كما تساهم في تزويد مجلس المنطقة بالمعلومات والبيانات والتقارير التي تتضمن اهتمامات وانشغالات الساكنة المحلية.

تؤكد فلسفة الجماعات المحلية على وجوب مشاركة أفراد المجتمع المحلي عن طريق مجالس محلية في إدارة شؤونهم العامة، فوجود مجلس محلي يتولى مجموعة من الوظائف تحت رقابة السلطة المركزية يعتبر ركناً مهماً من أركان اللامركزية الإدارية، إلا أن تنظيم

الجماعات المحلية وطريقة تشكيل مجالسها يختلف من دولة إلى أخرى، فبعض الدول تأخذ بمبدأ انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية، وأخرى تأخذ بمبدأ المزج بين الانتخاب والتعيين، أي جزء معين وجزء آخر منتخب، وهناك من تأخذ كلياً بمبدأ التعيين في تشكيل المجالس المحلية، وحتى هذه التوجهات كلٌ لها مبرراتها في نظرية الديمقراطية المحلية. فالمُشرع السعودي تبَيَّ مبدأ المزج بين التعيين والانتخاب في تشكيل المجالس البلدية، واختار مبدأ التعيين الكلي في تشكيل مجالس المناطق، والمحافظات، وهذا ما سنبينه في العناوين التالية:

1.3. مجالس المناطق

بموجب المرسوم الملكي الصادر في مارس 1992، تم إنشاء مجلس المنطقة لمناطق المملكة الثلاثة عشر، الذي يهدف إلى رفع مستوى الوظيفة الإدارية والتنمية في مختلف أقاليم المملكة. والحفاظ على الأمن وضمان حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشريعة الإسلامية. ووفقاً لنظام المناطق الجديد، تتكون كل منطقة إدارياً من عدد من المحافظات والنواحي والمراكز. ويكون لكل منطقة أمير (برتبة وزير) ونائب يساعده في مهامه وينوب عنه في حالة غيابه؛ يتم تعيين وعزل أمير المنطقة ونائبه بأمر ملكي بناء على توصية وزير الداخلية. (الملك، 1412) وهذا بدوره يؤكد على أن التنظيم المحلي في المملكة العربية السعودية يطغى عليه نظام عدم التركيز الإداري على نظام اللامركزية الإدارية.

أ- تشكيل مجالس المناطق: بما أن فلسفة الإدارة العامة في الدولة السعودية يقوم على غلبة النزعة المركزية في إدارة البلاد، فنظام المناطق وتشكيل مجالسها تبَيَّ خيار التعيين، إلا أن في هذا التعيين، راعى المشرع السعودي حساسية المكون المحلي، وبالتالي اتجه إلى تعيين عدد من الأهالي ذوي الخبرة والسمعة الحسنة في مجالس المناطق، حيث فتح مجال المشاركة المحلية وقيدتها بإرادة السلطة المركزية، وعليه فمجلس المنطقة يتكون من:

✓ أمير المنطقة رئيساً للمجلس؛

✓ نائب أمير المنطقة نائباً لرئيس المجلس؛

- ✓ وكيل الإمارة ومحافظي المحافظات؛
- ✓ رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على توصية من وزير الداخلية؛
- ✓ عدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص، من أهل العلم والخبرة والاختصاص، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على ترشيح أمير المنطقة، بموافقة وزير الداخلية، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد. (الملكي، 1412)

وفقاً لهذا النموذج الذي تتشكل به مجالس المناطق يمكن اعتبار المنطقة أنها تخضع لمبدأ عدم التركيز الإداري بدلاً من اللامركزية الإدارية، فحتى ولو أن المنطقة تتمتع بالشخصية المعنوية، ولها ذمة مالية وتقوم السلطات الإقليمية فيها Régionalisme برسم السياسات العامة المحلية سنوياً بالتنسيق مع السلطة المركزية؛ فطريقة تشكيل المجالس الإقليمية يطغى عليها إرادة السلطة المركزية بشكل سافر، وهذا بدوره يلغى كل إرادة أو رغبة محلية في المشاركة في تسيير شؤون المنطقة، وبالتالي لا يمكن اعتبار المنطقة مدرسة لتعلم الديمقراطية والمشاركة السياسية حسب تعبير (أليكسي دي توكفيل. A. de Tocqueville).

ب- أهمية تعيين عدد من الأهالي في مجلس المنطقة: تؤكد الفقرة (هـ) من المادة 16 على أن: المجلس يضم عدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص، من أهل العلم والخبرة والاختصاص، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناءً على ترشيح أمير المنطقة، بموافقة وزير الداخلية، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد. (الملكي، 1412) ولهذا التعيين أهمية مؤسسية، وأهمية وظيفية.

- الأهمية المؤسسية: إن تعيين "عدد من الأهالي" في مجلس المنطقة له أهمية استراتيجية تكمن في التأسيس لثقافة المشاركة على المستوى الإقليمي بطريقة تخضع لتأطير وهيمنة السلطة المركزية، وهذا بدوره يحقق قدراً من التناغم المؤسسي، وينبئ

شعوا المواطنة لدى هؤلاء وذوهم من سكان المنطقة، وتعزيز ثقافة الدولة لديهم، كما أن هؤلاء المعينين من الأهالي يلعبون دوراً بالغ الأهمية في الاتصال المؤسساتي مع المواطنين في المنطقة، وهذا يزيد من فعالية السلطة المركزية في تحقيقها لمبدأ التغلغل واحتواء الفعاليات المحلية وإشراكها في دينامية التنمية الجهوية Le Développent Régionale، وبهذا تتمكن من توفير قنوات للتواصل مع المواطنين في مختلف مناطق المملكة وتحقيق الاستقرار السياسي.

- الأهمية الوظيفية: بما أن التنمية هي عملية جذرية معقدة تتطلب تعبئة أكبر قدر من الجهود والفعاليات الاجتماعية وإشراكها في تحسين شؤون المجتمع، فإن إشراك "عدد من الأهالي" في مجلس المنطقة له أهمية وظيفية مهمة، تكمن في الدور الذي يلعبه هؤلاء المعينون في تجميع مطالب المواطنين ورفعها لمجلس المنطقة، الذي بدوره سيتبناها ضمن خطط التنمية الخاص بالمنطقة. كما أن هذا التعيين من الأهالي يؤسس لعلاقة اتصال دائم بين المواطن والدولة، وبهذا لا تصبح مؤسسات الدولة تعاني بما يمكن أن نسميه: "خارجانية الدولة عن المجتمع". فالدولة تعيش بالشعب وله، وأي تهديد له يؤدي إلى تحلل مؤسساتها واغتراب مسؤوليها عن المجتمع، وهذا يزيد من تعميق الفجوة بين السلطة والمواطنين؛ لهذا يمكن القول أنه كلما كانت مؤسسات الدولة تشرك المواطنين في صناعة القرار وحل مشاكلهم كلما تمكنت من تحقيق الاستقرار السياسي واندماج الشعب في مؤسسات الدولة ومساندة خيارات النظام الحاكم.

2.3. المحافظة

تؤكد المادة الثالثة من نظام المناطق على أن المنطقة تتكون من مجموعة من المحافظات والمراكز والنواحي، إلا أن نظام المناطق لم يحدد طريقة تشكيل مجالس المحافظة، وبالتالي أصبح تنظيم المحافظة يسير بالمراسيم القانونية الصادرة عن وزارة الداخلية، تجدر الإشارة إلى أن المجالس المحلية للمحافظات كانت في الأصل لجائناً محلية لتنمية وتطوير القرى، جرى تحويلها في عام 2000 بقرار تضمن التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز. (الشيخة، 2015) إن عدم الاهتمام

التشريعي للمشرع السعودي بمجالس المحافظات وتركها لوزير الداخلية يؤكد تركيز النظام السعودي على البناء البيروقراطي في تسيير شؤون الدولة والمجتمع، بدل إشراك المكون المحلي في إدارة المحافظة والمراقبة الدورية على اهتماماته التنموية.

جاء تنظيم المجالس المحلية للمحافظات بعد إلغاء نظام اللجان المحلية لتنمية وتطوير القرى واستبداله بالمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز، (السعودية، 1420) كما أن التعليم الوزارية لوزارة الداخلية السعودية في مادتها الأولى والثانية تؤكد على التبعية الوظيفية المطلقة للمجالس المحلية لمجلس المنطقة، وهذا يفقده صبغته المحلية، ويخرجه كلياً عن فلسفة الجماعات المحلية، كما لا يتضمن أي ركن من أركان اللامركزية الإدارية المعترف بها في نظرية الإدارة المحلية. فالتبعية الوظيفية لمجلس المنطقة تجعل من هذه المجالس مجرد هيئات تنسيقية فقط، لا ترقى للمبادئ والأسس التي تتشكل عليها المجالس المحلية التي تنبع من صلب المجتمع المحلي وتعمل على حل مشاكله وتلبية مطالبه وفقاً للأطر القانونية للدولة.

يتشكل مجلس المحافظة من:

- محافظ المحافظة رئيساً للمجلس المحلي؛
 - وكيل المحافظة نائباً للرئيس، أو من ينوبه الرئيس؛
 - رؤساء الأجهزة الحكومية في المحافظة الممثلة في مجلس المنطقة؛
 - عدد من الأهالي لا يقل عن خمسة أشخاص ويتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية.
- (السعودية، 1420)

إن تشكيلة المجلس المحلي للمحافظة التي جاءت عن طريق التعيين بشكل كامل، والتي تجمع بين الموظفين الإداريين من المراتب العليا وعدد من الأهالي ذوي السمعة الحسنة والخبرة، رغم أهميتها المؤسسية والوظيفية، إلا أنها توجي بأن صانع القرار السعودي له هاجس من الانفتاح على اللامركزية بأركانها المعروفة، خاصة فيما يتعلق بمنح الوحدة المحلية سلطة تشكيل مجلس محلي، وكذا منحها الشخصية المعنوية التي تؤهلها لممارسة

وظائفها بالاستقلالية المطلوبة في حدود التشريعات والتنظيمات الخاصة بالمملكة. فهذا التخوف جعل من المجلس المحلي للمحافظة منغلقاً على ذاته، تابع بشكل كامل لمجلس المنطقة، وبالتالي فرغم ضمه لعدد من أهالي المحافظة إلا أن عملية التنمية المحلية ورؤية المجلس المحلي للمحافظة ومجلس المنطقة تبقى مغلقة ضمن رؤية المكاتب الإدارية للمحافظة والمنطقة، خاصة وأن مجالس المحافظات هي مجرد هيئة اقترح أكثر منها هيئة للمداولات وصناعة القرار المحلي وتنفيذه.

3.3. المجالس البلدية

تُبين تجربة البلديات في المملكة رغبة صانع القرار في التوجه إلى اللامركزية الإدارية، على خلاف التجارب السابقة المتعلقة بمجالس المناطق ومجالس المحافظات؛ فالسعودية حديثة عهد بالبلديات، حيث تبنت هذا النظام في سنة 2004، ونظّمت أول انتخابات سنة 2005، وهي الانتخابات البلدية، كما أن تخصيص حقيبة وزارية خاصة بالشؤون البلدية والقروية تؤكد اهتمام صانع القرار السعودي بضرورة التركيز على الفعاليات المحلية ودمجها نظامياً في المجالس البلدية بطريقة مؤسساتية تسمح للفواعل المحلية بالتعبير عن آرائها وتدبير شؤونها في هذه المجالس.

تؤكد المادة الأولى من نظام البلديات والقرى أن البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وبهذا تكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية *La Personnalité Morale* التي تؤهلها لممارسة وظائفها واتخاذ القرارات داخل مجالسها بقدر من الحرية، رغم نظام الوصاية الذي تخضع له. حسب المادة السادسة من هذا النظام، تتشكل سلطات البلدية من المجلس البلدي، ورئيس البلدية، حيث يمارس المجلس البلدي سلطة التقرير والمراقبة، أما رئيس البلدية فيمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية؛ (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وحسب المادة عشرين من نظام البلديات والقرى، يتخذ المجلس البلدي قراراته بأكثرية أصوات أعضائه الحاضرين وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس أو نائبه في حالة غيابه مُرجحاً. (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وهذا يعطي صورة أولية

للافتتاح على الديمقراطية في طريقة اتخاذ القرارات داخل المجلس البلدي. إلا أن هذا الوجه من الديمقراطية المحلية مقيد وفق الفقرة الأولى من المادة السابعة بوزير الشؤون البلدية والقروية الذي يعتبر المرجع الإداري للبلدية، فهو الذي يحدد قرارات المجلس التي تخضع لتصديقه أو تصديق من يفوضه، كما بإمكانه، أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة وله أن يلغي أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب (معلل). (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وبهذا يمكن القول أن الانفتاح السعودي على اللامركزية الإدارية وعلى تجربة الانتخابات البلدية له أهميته في الدينامية المؤسساتية في بناء الدولة، إلا أن هذه التجربة لا زالت تحتاج إلى الكثير من الانفتاح على المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرارات وإدارة الشؤون المحلية بطريقة ديمقراطية.

أ- تركيبة المجالس البلدية: تبني المشرع السعودي خيار المزج بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس البلدية، وهي خطوة جريئة مقارنة بالخطوات السابقة التي اعتمد فيها على مبدأ "التعيين" بشكل كامل، وجاءت تركيبة المجالس وفق الإجراءات التالية:

- عدد المقاعد في المجالس المحلية: تؤكد نظريات الديمقراطية التمثيلية على أن عدد مقاعد المجالس الانتخابية سواءً على المستوى المركزي أو المستوى المحلي تخضع لتعداد السكان، وهناك معيار واضح (عددي) يُحدد بموجبه من يمثلون الساكنة المحلية في المجالس المحلية. إلا أن المشرع السعودي أعطى هذه الصلاحية للسلطة المركزية، حيث تؤكد المادة الثامنة من نظام البلديات والقرى أن وزير الشؤون البلدية والقروية يحدد بقرار منه عدد أعضاء المجلس البلدي في كل بلدية. (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وبهذا يمكن القول أن المشرع السعودي اتخذ مسبقاً قيداً على التمثيل المحلي بشكله الديمقراطي في المجالس البلدية.

- طريقة تشكيل المجالس البلدية: تختلف الآراء الفقهية في القانون الإداري على أي الطرق أحسن في تشكيل المجالس المحلية؟ خاصة في الدول التي تنتشر فيها النزعة القبلية

والجمهورية، إلا أن النظريات الحديثة في الجماعات المحلية تجتمع على أن الانتخابات المحلية هي الأساس في تشكيل المجالس المحلية، وهذا ما تأخذ به غالبية الدول، لا سيما الدول الديمقراطية أو تلك الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً؛ وبما أن المُشَرِّع السعودي اختار نمط المزج بين الانتخاب والتعيين في المجالس المحلية، وإن كان هذا له ما يبرره في الفقه الإداري، إلا أن الواقع اليوم يؤكد غلبة مبدأ "الانتخاب" على مبدأ "التعيين" أو المزج بينها في تشكيل المجالس المحلية؛ وجاءت تشكيلة المجالس البلدية وفق النمط التالي:

يتكون المجلس من عدد من الأعضاء- يحدده الوزير وفقاً لفئات البلديات- لا يزيد على ثلاثين عضواً، يختار ثلثاهم بالانتخاب، ويعين الثلث الآخر بقرار من الوزير، على أن تتوافر في الأعضاء المعينين شروط الترشح لعضوية المجلس الوارد في المادة (08) في هذا النظام. (السعودية، نظام المجالس البلدية، 1435) إن الثلث المعين يخضع للسلطة التقديرية لوزير الشؤون البلدية والقروية، وهذا وفقاً لمعايير الكفاءة والنزاهة وحسن السمعة؛ أما الثلثين الآخرين يكونا عن طريق الاقتراع السري المباشر من طرف ساكنة البلدية لمن تتوفر فيهم شروط الانتخاب؛ وبما أن الدولة السعودية لا تتوفر فيها أحزاب سياسية، فالانتخابات تكون على الأشخاص وفقاً لنظام القائمة الانتخابية الموحدة، وعدد الأصوات هو المعيار الحاسم في الحصول على مقعد داخل المجلس البلدي، كما أن هناك "نظام المجالس البلدية" الذي يؤطر الانتخابات البلدية وينظمها وفقاً لأخلاقيات النزاهة والشفافية.

- مدة العهدة الانتخابية للمجلس البلدي: تبلغ مدة العهدة الانتخابية أربع سنوات، لكن تم تمديد مدة العهدة الانتخابية لأول انتخابات بلدية سنتين كاملتين، لاعتبارات خاصة بإصلاح نظام الانتخابات وعدد البلديات والمقاعد داخل المجالس البلدية، حيث تم تنظيم ثاني انتخابات بلدية سنة 2011، بدل سنة 2009.

- رئاسة المجلس البلدي: يختار المجلس البلدي رئيساً له ونائبه من بين أعضائه عن طريق الانتخاب، بصفة دورية لمدة سنتين قابلة للتجديد وإذا تساوت الأصوات بين المرشحين فيعتبر قرار وزير الشؤون البلدية والقروية مرجحاً. (السعودية، نظام المجالس البلدية،

(1435) بمعنى أن أعضاء المجلس (المنتخبين والمعينين) يترشح بينهم عدد من الأعضاء ويتم اختيارهم من طرف أعضاء المجلس لرئاسة المجلس، كما أن مدة العهدة الانتخابية للرئيس مختلفة عن مدة العهدة الانتخابية للمجلس، فعهدة الرئيس تبلغ سنتين قابلة للتجديد، أما عهدة المجلس فتبلغ أربع سنوات.

ب- اتخاذ القرارات داخل المجلس: تُتخذ القرارات داخل المجلس عن طريق التداول والانتخابات بين أعضاء المجلس، وتعتمد القرارات وفقاً لتصويت أغلبية الأعضاء، وإذا تساوت الأصوات فإن صوت الرئيس هو المرجح. (السعودية، نظام المجالس البلدية، 1435) فهذه القاعدة تعبر عن ديمقراطية اتخاذ القرارات داخل المجلس، كما أن هذا النمط من التنظيم يمنع تسلط رئيس البلدية وانفراده باتخاذ القرارات، لكن هذه الديمقراطية مقيدة برؤية السلطة المركزية، حيث أن وزير الشؤون البلدية والقروية يحدد القرارات التي ينبغي أن تخضع لوصايته، وهذا واضح في المادة الثلاثين التي تنص على أنه: يحدد وزير الشؤون البلدية والقروية قرارات رئيس البلدية التي تحتاج إلى تصديقه أو تصديق من يفوضه. (السعودية، نظام المجالس البلدية، 1435) لذا تبقى إرادة الناخب المحلي ورؤيته التنموية محددة برؤية السلطة المركزية، وهذا النمط يُعرف بالوصاية Tutelle الذي كان معتمداً بشكل كبير في نظام الجماعات المحلية الفرنسي، والتي تخلت عنه ضمن إصلاحات سنة 1982، وهو لا يزال سارياً في العديد من نظم الجماعات المحلية مثل: المغرب، والجزائر ومصر، كما أن هذه الدول تُنصب مندوباً للحكومة (والي، محافظ، عامل: Un Préfet) يمارس الوصاية أي مراجعة قرارات المجالس المنتخبة واعتمادها أو رفضها، وهو المنصب الذي يوازي (أمير المنطقة) في نظام الإدارة المحلية السعودية.

4.3. الأهمية المؤسساتية والوظيفية لنظام البلدية في المملكة العربية السعودية

يُعتبر اعتماد نظام البلديات في المملكة العربية السعودية خطوة مهمة جداً في البناء المؤسساتي للدولة، فالجماعات المحلية كانت موجودة منذ عهد بعيد، إلا أنها لم تكن

تخضع لنظام قانوني موحد، وبالتالي اعتمادها وفقاً للنصوص التشريعية للدولة يؤسس لخطوة مهمة تحقق التواصل المؤسسي من البلدية إلى الحكومة، أي من القاعدة إلى هرم السلطة المركزية، وبهذا تتمكن السلطة المركزية من تحقيق عدة أهداف، حيث أنها تخلق إطار مؤسسي لمشاركة المواطنين في مؤسسات الدولة على المستوى المحلي؛ كما أنها تُقرب مؤسسات الدولة من المواطنين، وهذا تحقيق لمبدأ مهم جداً في العمل المحلي وهو الجوارية La Proximité، هذا من الناحية المؤسسية، أما من الناحية الوظيفية، إن اعتماد نظام البلديات والمجالس البلدية يسهل على الحكومة تحقيق التنمية المحلية وفقاً لرؤية الساكنة المحلية وبمشاركة ممثلهم في المجالس البلدية، كما أنها تحقق قدراً عالياً من الضبط الاجتماعي عن طريق أجهزة البلدية المختلفة، والتي تلعب دوراً مهماً في الحفاظ على النظام العام (L'ordre Public) والسكينة العامة والصحة العامة.

تأسيساً على ما سبق يمكن القول أن تجربة اللامركزية في الدولة السعودية حققت طابعاً مؤسسياً مهماً يمكن البناء عليه مع إدخال المزيد من الإصلاحات التي تمكن المواطنين المحليين من المشاركة في إدارة الشأن العام المحلي، وتحقيق اندماج مؤسسي بين السلطة المركزية والسلطات المتواجدة على المستوى المحلي ضمن إطار مؤسسي تتفاعل فيه النقاشات والحوارات واتخاذ القرارات والبرامج والمخططات المتعلقة بتنمية البلاد وتجسيد قيمة المواطنة بشكل فعلي في ذهنية وسلوك المواطن السعودي. فمثلاً، تعتبر تجربة انتخاب مجالس البلدية مرحلة ذات أهمية بالغة نحو الديمقراطية المحلية، لا سيما بعد التخلي عن تعيين نصف الأعضاء واعتماد تعيين الثلث فقط، فهذه تجربة ناجحة إذا ما تم إدخال المزيد من الإصلاحات مثل الاعتماد على انتخاب كل أعضاء المجلس البلدي والتخلي عن التعيين نهائياً، ثم تعميم هذه التجربة على مجالس المناطق، من خلال استحداث مجالس منتخبة تُشكل هيئات إقليمية تشارك في إدارة شؤون المملكة.

4. صلاحيات واختصاصات الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية

يختلف أسلوب توزيع الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية من نظام محلي إلى آخر، ومن دولة إلى أخرى، فبعض الدول تتبنى الأسلوب الفرنسي الذي يقوم فيه نظام توزيع الاختصاصات الوظيفية على مبدأ "الإطلاق"، والبعض الآخر يعتمد على الأسلوب البريطاني الذي يقوم على مبدأ "الحصر"، إلا أن بعض الدول تتبنى نظاماً خاصاً بها في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية وجماعاتها المحلية وفقاً لتصوراتها لإدارة الدولة وقيادة عملية التنمية الشاملة، والمملكة العربية السعودية تمزج بين الأسلوبين على مستوى المناطق، حيث تتبنى الأسلوب البريطاني القائم على مبدأ "الحصر" لمجلس المنطقة، بينما تعتمد الأسلوب الفرنسي القائم على الإطلاق لرئيس مجلس المنطقة، أما بالنسبة للبلديات فتتبنى أيضاً أسلوب "الحصر"، حيث أن القانون واضح في تقييد صلاحيات المجالس المحلية خاصة البلدية، ويترك المجال مفتوحاً للسلطة المركزية وهيئات عدم التركيز الإداري لإدارة التنمية في مختلف القطاعات، وبهذا يمكن تحديد صلاحيات الجماعات المحلية كالتالي:

1.4. الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية لمجلس المنطقة

يقتضي معالجة صلاحيات الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية تحديد النموذج الذي اتبعه المشرع السعودي في تحديد الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية لكل هيئة، مثلاً، تؤكد المادة الخامسة والعشرون من نظام مجالس المناطق على أنه يُحضر على مجلس المنطقة النظر في أي موضوع يخرج عن الاختصاصات المقررة له حسب هذا النظام، وتكون قراراته باطلة إذا تجاوز ذلك... الخ. (الملكي، 1412) فهذا يسمى في نظرية الجماعات المحلية "بأسلوب الحصر"، إلا أن المشرع يستثني رئيس مجلس المنطقة من هذا التقييد، ويعتمد معه ما يسمى "بأسلوب الإطلاق"، وبهذا فالدراسة تقتضي التفريق بين صلاحيات واختصاصات أمير المنطقة (رئيس المجلس) وبين صلاحيات مجلس المنطقة، لأن ما يمنحه القانون لرئيس المجلس أوسع بكثير من الصلاحيات الممنوحة لأعضاء المجلس، وعليه يمكن تحديد صلاحياتها وفقاً لما يلي:

أ. صلاحيات مجلس المنطقة: إن القراءة القانونية لصلاحيات مجلس المنطقة تؤكد أن هناك تقييد كبير لهذا المجلس، حيث تجعل من أعضاء المجلس مجرد هيئة استشارية تطرح الانشغالات لرئيس المجلس وتبدي رأيها في المخططات والبرامج التنموية التي يقدمها؛ فالمادة الثالثة والعشرون تحدد اختصاصات المجلس فيما يلي:

- تحديد احتياجات المنطقة، واقتراح إدراجها في خطة التنمية للدولة؛
 - تحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها، واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية؛
 - دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة، ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها؛
 - متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية، والموازنة، والتنسيق في ذلك.
- (الملكي، 1412)

- يقوم مجلس المنطقة باقتراح أي عمل من أعمال النفع العام لمواطني المنطقة، وتشجيع اسهام المواطنين في ذلك، ورفعها إلى وزير الداخلية. (الملكي، 1412)

وفقاً لهذه الصلاحيات المحدودة جداً يبقى المجلس يفتقر للآليات القانونية التي تمنحه روح المبادرة التي من خلالها يمكن وضع برامج ومخططات تنموية خارج عن إرادة رئاسة المجلس، وبهذا يعتبر المجلس هيئة مداولات أكثر منه هيئة اتخاذ القرارات ورسم سياسات التنمية المحلية.

ب- صلاحيات رئيس مجلس المنطقة: يتمتع رئيس مجلس المنطقة بصلاحيات واسعة، خلافاً لمجلس المنطقة، وبهذا يعتبر دوره محورياً على مستوى المنطقة، فهو بمثابة رئيس الوزراء في إقليمه، ولقد منحت المادة السابعة من نظام المناطق جملة من الاختصاصات يمكن توضيحها فيما يلي:

- يتولى أمير كل منطقة إدارتها، وفقاً للسياسة العامة للدولة، ووفقاً لأحكام نظام المناطق، وغيره من الأنظمة واللوائح، أي مجمل القرارات والمراسيم الصادرة عن السلطة المركزية، الممثلة في الملك أو ولي العهد أو أي عضو من أعضاء الحكومة.

- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، وفقاً للأنظمة واللوائح؛
 - تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية؛
 - كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم، وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات، إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً؛
 - العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً؛
 - العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة، ورفع كفاءتها؛
 - إدارة المحافظات، والنواحي، والمراكز، ومراقبة أعمال محافظي المحافظات، ومديري النواحي، ورؤساء المراكز، والتأكد من كفاءتهم في القيام بواجباتهم.
 - المحافظة على أموال الدولة وأموالها، ومنع التعدي عليها؛
 - الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة، للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص، وذلك مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة في المنطقة بمراجعهم.
 - الاتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المصالح، وبحث أمور المنطقة معهم، بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم، مع إحاطة وزير الداخلية بذلك؛
 - تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة في المنطقة، وغير ذلك من شؤون المنطقة، وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام.
- (الملكي، 1412)

وفقاً لهذه الاختصاصات الواسعة لرئيس المنطقة يمكن اعتباره النواة الصلبة في إقليم المنطقة، فهو الشخصية المحورية التي تدور حوله مختلف الفعليات، حيث يقع تحت إدارته عدد واسع من الهيئات والمصالح الإدارية، تعمل على النهوض بالمنطقة؛ كما أنه مسؤول على مراقبة المصالح الخارجية للوزارات التي تقع في إقليمه، والتنسيق معها ومع الوزارات المختلفة، كما أنه مسؤول عن مراقبة مسؤولي المحافظات والنواحي والمراكز وتوجيهها والتأكد من تأدية مهامها وفقاً للتوجيهات السياسية والتنموية الكبرى للدولة.

وبهذا يمكن اعتبار رئيس المنطقة يدير مختلف شؤون المنطقة وفقاً للصلاحيات الممنوحة له، وكذا وفقاً لسلطته التقديرية، بالتنسيق الدوري مع وزير الداخلية ورئيس الوزراء.

2.4. الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية للبلدية

تعتبر البلدية بمفهومها القانوني حديثة النشأة في المملكة العربية السعودية، رغم أن وجودها من الناحية السوسولوجية له جذور مرتبطة بالبنية القبلية للمجتمع السعودي، وبهذا هيمنت المناطق والمحافظات على الصلاحيات الوظيفية، وجاء دور البلدية تكميلي لاحتياجات الساكنة المحلية؛ فبخلاف النظم المحلية في دول العالم لا يعتبر المشرع السعودي البلدية قاعدة اللامركزية، ومدرسة للممارسة الديمقراطية والمواطنة، رغم أن تشكيل جزء من مجلسها يكون عن طريق الانتخابات المباشرة، وهذا بدوره أثر على الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية لمجلس البلدية وكذا لرئيس البلدية، وعليه جاء اختصاصاتهما تخضع لمبدأ الحصر، وفقاً لما يلي:

أ- صلاحيات البلدية: تحدد المادة الخامسة من نظام البلديات والقرى المجالات التي تشتغل فيها البلدية والصلاحيات المخولة لها، إلا أن هذه الصلاحيات مرهونة بعدم التداخل واحترام الهيئات الإدارية المختلفة المتمثلة في المراكز والنواحي والمحافظات والمصالح الوزارية المختلفة غير الممركزة في الإقليم، حيث أن الإدارات العمومية التي تخضع لنظام عدم التركيز الإداري لها أولوية وظيفية وعملية على البلدية التي تخضع لنظام اللامركزية الإدارية، وبهذا يؤكد المشرع على أنه مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة من اختصاص عام لبعض الإدارات أو المصالح، تقوم البلدية بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة ولها في سبيل ذلك اتخاذ التدابير اللازمة؛ وبهذا يمكن تحديد اختصاصاتها على النحو التالي:

- تنظيم وتنسيق البلدية وفق مخطط تنظيمي مصدق أصولاً من الجهات المختصة؛
- الترخيص بإقامة الانشاءات والأبنية وجميع التمديدات العامة والخاصة ومراقبتها؛

- المحافظة على مظهر ونظافة البلدة، وإنشاء الحدائق والساحات والمنتزهات وأماكن السباحة العامة وتنظيمها وإدارتها بطريق مباشر أو غير مباشر ومراقبتها؛
- وقاية الصحة العامة وردم البرك والمستنقعات ودرء خطر السيول وإنشاء أسوار من الأشجار حول البلدة لحمايتها من الرمال؛
- مراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية والإشراف على تموين المواطنين بها، ومراقبة أسعارها وأسعار الخدمات العامة ومراقبة الموازين، والمكييل والمقاييس بالاشتراك مع الجهات المختصة، ووضع الإشارة (الدمغة) عليها سنوياً؛
- إنشاء المسالخ وتنظيمها؛
- إنشاء الأسواق وتحديد مراكز البيع؛
- الترخيص بمزاولة الحرف والمهن وفتح المحلات العامة ومراقبتها صحياً وفنياً؛
- المحافظة على السلامة والراحة، وبصورة خاصة اتخاذ الإجراءات اللازمة بالاشتراك مع الجهات المعنية لدرء وقوع الحرائق وإطفائها وهدم الأبنية الآيلة للسقوط أو الأجزاء المتداعية منها وإنشاء الملاجئ العامة.
- تحديد مواقف الباعة المتجولين، والسيارات والعربات بالاتفاق مع الجهات المختصة.
- تنظيم النقل الداخلي وتحديد أجوره بالاتفاق مع الجهات المختصة؛
- نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة؛
- تحديد واستيفاء رسوم وعوائد البلدية والغرامات والجزاءات التي تقع على المخالفين لأنظمتها؛
- الإشراف على انتخابات وترشيح رؤساء الحرف والمهن ومراقبة أعمالهم وحل الخلافات التي تحدث بينهم؛
- حماية الأبنية الأثرية بالتعاون مع الجهات المختصة؛
- تشجيع النشاط الثقافي والرياضي والاجتماعي والمساهمة فيه بالتعاون مع الجهات المعنية؛

- التعاون مع الجهات المختصة لمنع التسول، والتشرد، وإنشاء الملاجئ للعجزة والأيتام والمعتوهين وذوي العاهات وأمثالهم؛
- إنشاء المقابر والمغاسل وتسويتها وتنظيفها ودفن الموتى؛
- تلافي أضرار الحيوانات السائبة والكاسرة والرفق بالحيوان؛
- منع وإزالة التعدي على أملاكها الخاصة والأملاك العامة الخاضعة لسلطتها؛
- أية اختصاصات أخرى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء. (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435)

بالنظر إلى هذا الترتيب المتعددة من الصلاحيات، يبدو أن البلدية لها مجال واسع للعمل، إلا أن هذه الصلاحيات مقيدة بمدى موافقة أغلبية أعضاء المجلس الذي يعتبر ثلثه معيناً، كما أن ممارسة هذه الصلاحيات تخضع في جزء منها لوصاية وزير الشؤون البلدية والقروية باعتباره المرجع الإداري للبلدية، فهو الذي يحدد قرارات المجلس التي تخضع لتصديقه أو تصديق من يفوضه، كما يحق له أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة وله أن يلغي أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب (معلل). (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وبهذا تبقى ممارسة الصلاحيات الوظيفية للبلدية مرهونة بسلطة الوصاية الإدارية، خاصة وأن مجلس البلدية هو سلطة تقريرية، أما سلطة التنفيذ تخضع لرئيس البلدية.

ب- اختصاصات رئيس البلدية: يحتل رئيس البلدية مركزاً قانونياً مهماً، باعتباره يمثل السلطة التنفيذية للبلدية، كما أنه هو الأمر بالصرف L'Ordonnateur على مستوى البلدية، ولرئيس البلدية مسؤولية قانونية أمام المجلس البلدي أولاً، وأمام وزير الشؤون البلدية والقروية ثانياً، وبهذا يعتبر رئيس البلدية مزدوج الوظيفة أي يحمل قبعتين، فهو ممثل للبلدية تارة، وممثلاً للسلطة المركزية على مستوى الوحدة المحلية تارة أخرى، وبهذا جاءت اختصاصاته كما يلي:

- إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها ومراقبة حساباتها وصيانة حقوقها؛

- إعداد تقرير شامل عن نشاط البلدية كل أربعة أشهر وتقديمه إلى المجلس البلدي؛

- إعداد مشروع ميزانية البلدية وبرنامج المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية القادمة وتقديمه إلى المجلس البلدي؛

- تنفيذ الميزانية؛

- إعداد الحساب الختامي للسنة المالية الماضية وتقديمه إلى المجلس البلدي؛
- إبرام العقود؛

- مراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها. (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435)

لم يوضع القانون المسؤولية الوظيفية والقانونية لرئيس البلدية أمام السلطة المركزية، إلا أن طبيعة الرقابة على قرارات المجلس من طرف وزير الشؤون البلدية والقروية تؤكد هذه المسؤولية، وعليه فترئيس البلدية بالإضافة إلى كل هذه الاختصاصات له كلمته في وظائف البلدية بشكل عام، وفي صلاحيات المجلس البلدي بصفته عضواً ورئيساً بشكل خاص، لا سيما وأنه هو من يرمج جدول أعمال المداولات، وهو من يترأسها، فبكل هذا يكون الرئيس تحت طائلة المسؤولية القانونية وكل قراراته تخضع للرقابة الإدارية، بما يجعله لا ينساق وراء كل طروحات المجلس البلدي، بل دائماً يأخذ بعين الاعتبار رؤية السلطة المركزية واهتماماتها في إدارة الدولة واستراتيجية تحقيق التنمية الشاملة.

5- الرقابة على الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية

تعتبر رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية رُكناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية، وتتوزع هذه الرقابة بين الرقابة على الأشخاص، والرقابة على الأعمال، وكذا الرقابة السابقة واللاحقة؛ كما أن شدة الرقابة تختلف من نظام محلي إلى آخر، وهذا حسب طبيعة الدولة، وطبيعة النظامين السياسي والإداري في الدولة. لكن مهما كان ينبغي أن تكون الرقابة دائمة وفعّالة حتى يستقيم عمل الجماعات المحلية، وبالأخص المرافق العمومية وطبيعة الخدمات التي تُقدّمها.

بالنسبة للرقابة في النظام المحلي للملكة العربية السعودية ترجع لطبيعة نظام الجماعات المحلية المعتمد في الدولة، فالسعودية تنتهج بشكر واضح منهجين مزدوجين للجماعات المحلية، حيث تعتمد على نظام عدم التركيز الإداري في تنظيم المناطق والمحافظات والنواحي والمراكز، بينما تعتمد نظام اللامركزية الإدارية في تنظيم المجالس البلدية والقروية، وهذا فالعلاقة بين مختلف الوحدات المحلية تكون رئاسية سلمية، وهذا يتضح في علاقة أمير المنطقة بمحافظي المحافظات ومدراء النواحي ورؤساء المراكز، والذين يخضعون بمجملهم لرقابة وزير الداخلية، أما طبيعة الرقابة على مجالس البلديات والقرى فتخضع بشكل مباشر لوزير الشؤون البلدية والقروية، وهذا ما سنبينه في العناوين التالية:

1.5. نظام الرقابة على مجالس المناطق

ينبع نظام الرقابة على المناطق ومختلف الفروع الإدارية التابعة لها من نظام التعيين فيها، فمن له صلاحية التعيين، له صلاحيات الرقابة والعزل، فنظام المناطق جعل من رئيس مجلس المنطقة النواة الصلبة على مستوى كامل إقليم المنطقة، فهو مندوب الحكومة في إقليم منطقته، وكل الفعاليات تدور حوله، سواء فيما يتعلق بمجلس المنطقة أو المحافظات والنواحي والمراكز، ومختلف الفعاليات المدنية والاقتصادية، فهو الذي يقرر السياسات والبرامج وهو الأمر بالصرف L'Ordonnateur، لا سيما وأنه يتمتع برتبة وزير، كما أن تعيينه وعزله يتمان بأمر ملكي بناءً على توصية من وزير الداخلية. وبهذا يكون أمير المنطقة شخصية محورية في الإقليم، فهو الذي يمارس الرقابة باسم الحكومة على مختلف الهيئات الإدارية التي تقع تحت مسؤوليته، لا سيما محافظي المحافظات، ومدراء النواحي، ورؤساء المراكز، فالقراءة التحليلية للنصوص المنظمة لمجالس المناطق والصلاحيات الممنوحة لرئيس المنطقة تؤكد أن الحكومة تجعل من رئيس المنطقة الهيئة المنفذة للبرامج والسياسات الحكومية من جهة، وهو الهيئة الرقابية على مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الإقليم من جهة ثانية، بما فيها الأجهزة والمصالح التابعة للوزارات. وإذا كان تعيين المحافظين يتم بأمر من رئيس مجلس الوزراء، ومدراء النواحي بقرار من وزير

الداخلية، فهذا لا يعني أنهم مستقلون عن أمير المنطقة، بل يخضعون لسلطته السُّلمية، والأمر نفسه بالنسبة لرؤساء المراكز الذين يتم تعيينهم بقرار من أمير المنطقة. (الملكي، 1412)

إن التدرج الهرمي الذي اعتمده المشرع السعودي في تنظيم الجماعات المحلية يساعد رئيس مجلس المنطقة في عملية الرقابة والتوجيه، فالمادة الثالثة عشرة من نظام المناطق تؤكد على أنه يساعد محافظو المحافظات أمير المنطقة في ممارسته لمهامه وفي تنفيذه لوظائفه، وعلمهم مراقبة أعمال مديري النواحي، ورؤساء المراكز التابعين لهم، والتأكد من كفايتهم بالقيام بواجباتهم، وتقديم تقارير دورية لأمر المنطقة عن كفاية أداء الخدمات العامة، وغير ذلك من شؤون المحافظة، وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام. (الملكي، 1412) فهذا يتمكن أمير المنطقة من رقابة مختلف الهيئات وتوجيهها لما يخدم برامج وسياسات الحكومة من جهة، والبرامج والسياسات التي يعتمدها مجلس المنطقة من جهة ثانية.

إن الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس مجلس المنطقة لا تعفيه من المحاسبة، فهو الآخر يخضع لرقابة ومحاسبة السلطة المركزية، وبوجه خاص وزير الداخلية ورئيس مجلس الوزراء، فالمادة الثانية والثلاثون من نظام المناطق تفرض على رئيس مجلس المنطقة رفع نسخة من القرارات إلى وزير الداخلية. كما ينبغي عليه ابلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بما يخصها من قرارات المجلس. (الملكي، 1412) وهذا كله بهدف تنسيق جهود مختلف المصالح الوزارية في عملية التنمية الإقليمية لتحقيق التنمية الشاملة. كما تبرز مظاهر الرقابة على مجلس المنطقة أيضاً في سلطة حل مجلس المنطقة من طرف رئيس مجلس الوزراء، وإعادة تشكيله في غضون ثلاثة أشهر.

بناءً على ما سبق يمكن القول أن نظام الرقابة على الجماعات المحلية في المملكة العربية السعودية قائم داخل الجهاز الإداري نفسه، فالمشرع السعودي أسس أولاً الجهاز الإداري على أساس هرمي، يخضع فيه المستوى الأدنى إلى رقابة المستوى الأعلى منه، وبما أن أمير

المنطقة الذي هو نفسه رئيس مجلس المنطقة يراقب ويحاسب مختلف المسؤولين الإداريين الذين يشتغلون على مستوى إقليم المنطقة، ويتأكد دورياً من كفاءتهم ومدى فعاليتهم في تنفيذ القرارات والتوجيهات المسندة لهم.

2.5. الرقابة على المجالس البلدية والقروية

بما أن طبيعة الرقابة الإدارية تختلف من نظام محلي إلى آخر، وإذا كانت النظم المحلية التي تبنت خيار النموذج الفرنسي في تنظيمها المحلي اعتمدت على الرقابة السابقة لأعضاء المجالس المحلية، والرقابة اللاحقة لمختلف القرارات التي تتخذها المجالس البلدية وفقاً لنظام الوصاية الإدارية La Tutelle Administrative، وهذا يكون من طرف "المحافظ أو الوالي". فنظام الرقابة التي تعتمد السعودية للجماعات المحلية لا يختلف كثيراً عن هذا، إلا أن لديه مميزاته الخاصة، وهذا راجع لخصوصية الدولة من جهة، ولتاريخ نشأة النظام المحلي من جهة أخرى.

تعتمد المملكة العربية السعودية مجموعة من الشروط للترشح إلى المجالس البلدية والقروية، وهي نفسها المطبقة على فئة المعينين داخل المجلس، وبهذا يكون مختلف الأعضاء قد خضعوا للرقابة السابقة ومدى توفر الشروط القانونية التي تؤهلهم للظفر بمقعد بالمجلس البلدي، ويمكن إقالة أي عضو ثبت عدم توفره على الشروط القانونية التي تؤهله للعضوية داخل المجلس؛ أما بالنسبة للرقابة على الأعمال فتخضع بمجملها لوصاية وزير الشؤون البلدية والقروية.

تؤكد المادة السابعة على أن وزير الشؤون البلدية والقروية المرجع الإداري للبلدية؛ وهذا تعبير صريح على أن كل أعمال البلدية تخضع في نهاية المطاف إلى وصاية السلطة المركزية المتمثلة في الوزارة الوصية على البلديات؛ إلا أن الرجوع في كل مرة إلى الوزارة في كل أشغال وقرارات البلدية يؤدي إلى جمود العمل المحلي ويؤثر على دينامية التنمية المحلية، كما يخلق نوع من الجمود في التعاطي مع المستجدات المحلية ويعطل القدرة الاستجابية للبلديات، ويجعل من أعضاء المجلس المحلي مجرد موظفين إداريين لا غير،

وبهذا أقرّ المشرّع السعودي مرة أخرى على أن وزير الشؤون البلدية والقروية يحدد قرارات المجلس التي تخضع لتصديقه أو تصديق من يفوضه. يعني القرارات التي ينبغي أن تخضع للوصاية والمراجعة، وبهذا يعود المشرّع من جديد ويعطي مساحة من الحرية للمجالس المحلية، فالوزير إذا كان من حقه تحديد القرارات التي ينبغي أن تخضع لمراجعته، فهو يحدد القرارات الاستراتيجية والمصيرية مثل تلك المتعلقة بميزانية البلدية، أو تلك المتعلقة بأملاك الدولة على مستوى البلدية. إلا أنه ينبغي التأكيد على أن تلك القرارات التي لم تخضع لوصاية ومراجعة الوزارة الوصية على البلديات يمكن للوزير أن يطلب إلغائها أو تعديلها، لا سيما تلك القرارات المخالفة للوائح والأنظمة القانونية المعتمدة في المملكة. كما أن للوزير صلاحية حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة ولايته إذا عجز عن القيام بواجباته وذلك بقرار من وزي الشؤون البلدية والقروية وفي هذه الحالة يحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس حتى صدور قرار تسمية أعضاء المجلس الجديد. (السعودية، نظام البلديات والقرى، 1435) وهذا يعتبر من أكبر الصلاحيات التي يقيد بها الوزير المجالس البلدية التي قد تتماطل أو يسودها التسبب في عملها المحلي؛ أو تلك المجالس غير القادرة على القيام بأداء المهام والوظائف الموكلة لها على مستوى إقليم البلدية.

بناءً على ما سبق يمكن القول أن عملية الرقابة في النظام المحلي السعودي قائمة على الوصاية، التي تتمثل في وصاية وزارة الشؤون البلدية والقروية على كل أعمال المجالس البلدية، وإذا كان القانون يُخبر الوزير في تحديده للقرارات والأعمال التي ينبغي أن تخضع لمراجعته، إلا أنه أعطاه صلاحية المطالبة بإلغاء أو تعديل أي قرار، وهذا في الحقيقة يتجاوز نظام الوصاية الإدارية التي تقتضي أن يتم قبول العمل كلياً أو تركه كلياً أي لا "تقبل التجزئة"، مع تحمّل المسؤول البلدي المسؤولية كاملةً عن قراراته وأعماله. وفي النهاية يمكن القول أن عملية الرقابة على المجالس البلدية لا زالت تحتاج إلى تحديد وتوضيح أكثر، حتى لا تبقى المجالس البلدية رهينة خيارات الوزارة الوصية، بما يفقدها روح المبادرة ويخرجها عن فلسفة الجماعات المحلية التي تقتضي التعاطي اليومي مع المشاكل

المحلية والعمل على حلّها وفقاً للتداول الذي لا يخرج عن الأطر القانونية العامة، ووفقاً لخيارات الجوارية والتشاركية مع مختلف الفعاليات المحلية والمجتمع المدني المحلي.

تعتبر المملكة العربية السعودية دولة تدفع من المركز إلى المستوى المحلي، سواء تعلق الأمر بالبرامج والسياسات العمومية أو فيما يتعلق بالتمويل والرقابة، وهذا راجع لتاريخ نشأة الجماعات المحلية في المملكة، حيث لعب المركز السياسي بقيادة (الملك المؤسس عبد العزيز) دوراً محورياً وحاسماً في تجميع مختلف القبائل والعشائر حول سلطته في المرحلة الأولى، وعمله الجاد في توحيد أراضي المملكة في المرحلة الثانية سنة 1932، وبهذا أصبح المركز السياسي هو اللاعب الرئيسي والمحدد والموجه والممول لمختلف الفعاليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وبهذا يصبح هذا الدور الرائد للمركز في القيادة والتوجيه بمثابة عقد ضمني، لا يمكن أن تتراجع عنه السلطات العليا مع مرور الوقت، ولا يمكن أن يُصاب بالضعف أو الانحلال أو أي شكل من أشكال التسيب أو عدم الالتزام؛ فالدراسة للسياسات العامة السعودية تؤكد حرص النخب الحاكمة على هذا الميثاق الضمني، التي تقدم بموجه المؤسسة الرسمية نفسها بمثابة دولة العناية الإلهية التي لا تُصاب بالوهن والضعف في إلتزاماتها أمام المطالب الاجتماعية وحماية الأمن القومي للسعودية والسعوديين.

6- الخاتمة

في الأخير يمكن القول أن الحكومة السعودية تمكّنت من تحقيق تقدم هائل في عملية البناء، إلا أنها لا زالت تحتاج إلى إدخال المزيد من الإصلاحات الإدارية وفقاً لنظريات الإدارة المحلية المعاصرة، لا سيما تلك المبادئ المتعلقة بالديمقراطية المحلية والجوارية والتشاركية في عمل المجالس المحلية. فالمشرّع السعودي اعتمد في البداية على نمط التعيين في تشكيل مجالس المناطق ومجالس المحافظات، وقد يكون هذا ناتج عن هاجس عدم ملائمة مرحلة البناء للصراعات والمناكفات التي تسود العملية الانتخابية، لا سيما في دولة تتميز بالطابع القبلي والعشائري. إلا أنه كان ينبغي التخلي تدريجياً عن هذا المبدأ

مع موجة التحديث الهائلة التي عرفها المجتمع السعودي، خاصةً مع ترسيخ ثقافة دولة المواطنة لدى الجماهير السعودية على مختلف أطيافها وأعمارها.

تعتبر تجربة الانتخابات للمجالس البلدية تحول نوعي لرؤية صانع القرار السعودي للمجالس المحلية المنتخبة، ورغم أن تشكيل هذه المجالس يتم عن طريق المزج بين الانتخاب والتعيين، إلا أنها تبقى تجربة مهمة تحتاج إلى إدخال المزيد من الإصلاحات، لكي يتم تشجيع مختلف الفعاليات المحلية للانخراط في مؤسسات الدولة التمثيلية، وتعلم مبادئ التداول الديمقراطي واتخاذ القرارات داخل المجالس المنتخبة. كما أن ادخال المزيد من الإصلاحات سيزيد من العمل الجوارى والتشاركي لأعضاء المجالس البلدية مع الساكنة المحلية.

تأسيساً على كل ما سبق يمكن القول تجربة اللامركزية في المملكة العربية السعودية لها أهمية بالغة في عملية بناء الدولة والتأسيس السياسي والإداري لها، فرغم سوسيولوجية الدولة السعودية التي كانت تتميز بالطابع القبلي والعشائري إلا أن صانع القرار السعودي تمكن من عملية البناء بالكفاءة المطلوبة، حيث أن عملية البناء جاءت على شكل خطى مستمر، لم يكن فيها انقطاعات أو عوارض عدم الاستقرار السياسي أو المؤسساتي. وهذا يعتبر مؤشراً إيجابياً في عملية البناء، فهذا النموذج رغم أنه يغلب عليه الطابع البيروقراطي على الدينامية والحيوية التي تميز الجماعات المحلية، إلا أنه تمكّن من خلاله الحكومة السعودية من ضمان تدفق مختلف الخدمات العمومية بشكل مستمر وبجودة محترمة جداً؛ وإذا أخذنا مؤشر جودة الخدمات العمومية لقياس مدى نجاح هذا النموذج، يمكن اعتباره ناجحاً على حدٍ كبير؛ أما إذا أخذنا مؤشر الديمقراطية ومفاهيمها المتمثلة في الجوارية والتشاركية يمكن اعتباره نموذج بيروقراطي تسلطي. مع التأكيد على أن هذا النجاح يعود لارتفاع الدخل القومي والنتاج المحلي للدولة السعودية الناتج عن الريع النفطى الهائل، فالإدارة المحلية وفقاً لهذا النموذج لا يمكن أن تكون فاعلة في خلق الثروة وتحقيق إنجازات في الاستثمار المحلي الناجح؛ فالتمويل المركزى للخدمات العمومية والسياسات والوطنية وإعادة توزيعها من خلال أجهزة الدولة على مستوى المناطق

والمحافظات هو الذي مكن من تحقيق هذه الإنجازات التي جعلت من الدولة السعودية دولة رفاه اجتماعي، واليوم تتطلع لتكون قطباً اقتصادياً على المستوى العربي والإسلامي والافرو آسيوي، نظراً لموقعها الجغرافي المميز.

قائمة المراجع:

- Fitzgerald, G. T. (1983). *Government administration in Kingdom of Saudi Arabia*.
- Reshoud, A. M. (1983). , *Decentralisation in Saudi Arabia : The Role Of The New System Of Provincials With Special Reference To Riyadh Province*. University College London.
- Zughaibi, M. M. (1973). *Public Administration in Saudi Arabia: Problems and Prospects*. the North Texas State University.
- السعودية، ا. ا. (1420). *التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز*. الرياض: وزارة الداخلية.
- السعودية، ا. ا. (1435). *نظام البلديات والقرى*. الرياض: مجلس الوزراء.
- السعودية، ا. ا. (1435). *نظام المجالس البلدية*. الرياض: مجلس الوزراء.
- الشبيحة، ع. ب. (2015). *الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية من البيروقراطية المركزية إلى سلطات المجالس المحلية*. *المجلة العلمية للإدارة*. 67,
- الملكي، ا. ا. (1412). *نظام المناطق*.
- طبلية، ا. م. (1978). *نظام الإدارة في الإسلام: دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة*. القاهرة: دار الفكر العربي.

