الإطار القانوني للمركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر

The legal framework of the administrative centralization and decentralization in Algeria

عبد النور زينب

جامعة الجبيلي ليايس بسيدي بلعباس (الجزائر)

zeyneb.abdenmour@univ-sba.dz

تاريخ الاستلام: 2021/04/25 تاريخ القبول: 2021/05/10 تاريخ النشر: 2022/12/28

ملخص:

المركزية واللامركزية أسلوبان مختلفان للتنظيم الإداري غير أحدهما متكاملان، فنجاح أي نظام إداري في تحقيق أهدافه يتوقف على الأخذ بالأسلوبين معا بنسب متفاوتة ووفقا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل دولة وقابليته للتطور مع تغير هذه الظروف، لذلك يقتضي الأمر تمكين المركزية واللامركزية من نصوص قانونية تساعد على أداء مهامها بصورة متكاملة باعتبار أن الجمع بين الأسلوبين وتطبيقهما على أرض الواقع قد يشوبه بعض العيوب أثناء الممارسة الميدانية.

كلمات مفتاحية: التنظيم الإداري، المركزية الإدارية، اللامركزية الإدارية.

Abstract:

Centralization and decentralization are deemed two different but complementary approaches of the administrative organization. The success of any administrative system in achieving its objectives depends on embracing the two approaches with varying degrees in accordance with the political, economic and social prevailing condition in every country and its ability to develop as these conditions change. This obliges the empowerment of centralization and decentralization by legal texts that aid to perform their tasks in a complementary way since combining and applying the two methods in reality may witness some defects during the field practice.

Keywords: administrative organization, administrative centralization, administrative decentralization.

مقدمة

يعتبر موضوع التنظيم الإداري من أهم المواضيع التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في آن واحد فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجبات بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها واختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية فإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة فإن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية وهيئات أخرى، فاللامركزية وبما تفرضه من تقاسم مسؤوليات تعد أمراً ضرورياً فهي تعتبر من أهم المبادئ التي يركز عليها كل تنظيم إداري حديث.

وبهذا تعتمد الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والجزائر كأى دولة معاصرة نظم المشرع الإدارة العامة فيها على أساس الأخذ بالأسلوبين معا وهذا من خلال الدستور نجد أن الجزائر في تنظيمها الإداري انتهجت كلا من النظامين المركزي واللامركزي حيث نص الدستور على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، وهو ما تجسده مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري التي تبرز مظاهر النظام اللامركزي المتمثل في الولاية والبلدية، إضافة إلى الهيئات المركزية التي تبرز مظاهر النظام المركزي فالتنظيم الإداري في الجزائر يبنى على وجود أجهزة وهيكل مركزية ولا مركزية هدفها تسيير الشؤون الوطنية والمحلية.

من خلال ما تقدم فإن إشكالية دراستنا تدور حول الإطار القانوني لنظامي المركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر؟ وتندرج تحت هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية يمكن إجمالها كالآتي:

ماذا نعني بالأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي؟ ما هي مزايا وعيوب هذين الأسلوبين في الإدارة الجزائرية؟ وهل الإجراءات القانونية المستخدمة في تطبيق النظامين معا كفيلة بتحقيق التنمية أم أن الأمر يحتاج إلى تعديل الإجراءات على نحو أكثر دقة وشمولية؟

سوف نحاول الإجابة على هذه التساؤلات والتي تخص أسلوب المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية من خلال الوقوف على مجموع النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم الإداري بحيث نعتمد على المنهج التحليلي في دراستنا حول هذا الموضوع وسنقسمه إلى مبحثين أساسيين نتناول فيهما أسلوب المركزية الإدارية في المبحث الأول، ونتناول في الثاني أسلوب اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول: المركزية الإدارية

تقتضي دراسة النظرية العامة لأسلوب المركزية الإدارية تحديد مفهومها من خلال تعريفها وبيان أركانها الأساسية (المطلب الأول) وأيضا التعريف بالصور التي تتخذها (المطلب الثاني) ومن ثم تقديرها بتبيان مزاياها وعيوبها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية

من خلال هذا المطلب سنتناول مفهوم أسلوب المركزية الإدارية وهذا بتعريفها أولا (الفرع الأول) ثم بيان أركانها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية

المركزية هي أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على تركيز السلطة الإدارية في الإدارة المستقرة في عاصمة البلاد على نحو يجعل اتخاذ القرارات محتكرة من قبل السلطات الإدارية المركزية المتمثلة أساسا في الوزارات، فهذا الأسلوب يفترض قيام إدارة عامة داخل عاصمة الدولة على أن تتصرف هذه الإدارة مباشرة مختلف الوظائف الإدارية مع إخضاع جميع العاملين بالإدارات العامة وفروعها المصلحية والإقليمية على مختلف مستوياتها الهرمية للهيمنة من جانب الرئيس الإداري المركزي الأعلى ويستوي بعد ذلك صدور الإدارة المركزية عن جهة واحدة أو جهات متعددة طالما كانت هذه الجهات تابعة للسلطة الرئاسية العليا ممثلة لها¹.

ويمكن تعريفها أيضا بأنها جمع أو تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة هي السلطة المركزية في جميع أنحاء الدولة وفي هذه الحالة لا يوجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى جميع الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها خاضعين لسلطانها وتوجيهاتها خضوعا تاما أي ليست لهم أي سلطة ذاتية وإنما يستمدون سلطتهم في العمل وحققهم في تولي اختصاصاتهم من السلطة الرئيسية العليا صاحبة الحق أصلا².

وعليه فإن الشخص المعنوي هو ذلك الشخص الذي اكتسب صفة المعنوية كممثل للدولة وهو المسؤول الوحيد عن رؤوسيه الذين جعلهم القانون تحت سلطته، ولهذا لا يمكن بأي حال من الأحوال لوزير السكن مثلا أن يتدخل في صلاحيات موظفي قطاع الصحة أو قطاع التجارة، وبالعودة إلى القانون الجزائري فشخص الوزير هو الذي يمثل الشخص المعنوي العام مركزيا لأنه يمثل الدولة والوالي هو الشخص المعنوي العام الذي يمثل الدولة لامركزيا على مستوى إقليم ولايته بينما يمثل رئيس البلدية الشخص المعنوي العام على مستوى الوحدة المحلية التي يرأسها فهو ممثل الدولة على مستوى أصغر وحدة قاعدية في البلاد³.

¹ مهند نوح، القانون الإداري 1، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018، ص 62.

² برهان زريق، السلطة الإدارية، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية الجزائرية، 2016، ص 39.

³ ابرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، جانفي 2020، ص 96-115، ص 103، 104.

الفرع الثاني: أركان المركزية الإدارية

تتأسس المركزية الإدارية على ركنين رئيسيين هما أولاً تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية وثانياً التدرج الهرمي أو السلطة الرئاسية.

أولاً: تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية

يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد وهو الدولة بمفهومها الضيق أي مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر وأوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية وتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج دون التمتع باستقلال قانوني عنها¹.

ثانياً: التدرج الهرمي أو السلطة الرئاسية.

يتأسس نظام المركزية الإدارية على وجود تدرج هرمي أو سلم إداري يجمع موظفي كل وزارة من وزارة الحكومة المركزية فالموظفون يتدرجون في هذا الهرم من أسفل إلى أعلى ففي قاعدة الهرم الإداري يوجد صغار الموظفين ثم يتدرج الهرم إلى أعلى حيث يوجد الموظفون الأعلى درجة حتى نصل إلى قمة الهرم التي يحتلها الوزير الذي يخضع لرئاسته العليا جميع الموظفين في وزارته، وفي ظل هذا الهرم أو السلم الإداري تسود قاعدة جوهريّة في النظام المركزي هي المسماة بالسلطة الرئاسية التي يملكها الموظف الأعلى درجة على الموظفين في الدرجة الأدنى فالموظف الذي يرأس الأدنى منه يعتبر في نفس الوقت مرؤوساً للموظف الأكبر الأعلى منه درجة وفي القمة يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى للجميع².

فالسلطة الرئاسية هي مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل المرؤوسين مرتبطين بالرئيس برابطة التبعية والخضوع والسلطة الرئاسية ليست حقاً مطلقاً للرئيس الإداري بل هي اختصاص يمنحه له القانون حفاظاً على المصلحة العامة³.

وفي هذا الإطار لم يترك القانون الجزائري هذه السلطة الرئاسية مطلقة بل قيدها بمواد قانونية ضبقت العملية ضبطاً محكماً حيث أشار الأمر 66-133 إلى أن كل موظف مهما كانت مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام المنوطة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 47.

² محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري (طبيعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، وظائف الإدارة العامة، الموظفون العموميون،

أعمال الإدارة العامة، امتيازات الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 133.

³ شواييدة منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر

2015، ص 383-395، ص 387.

إليه¹ بمعنى أن عدم تنفيذها كما هي محددة في القانون ستعرض مرتكبيها إلى العقوبات الإدارية، وكذلك يجب على كل موظف أن يحترم سلطة الدولة² فالرئيس إنما منحتة الدولة وقوانينها هذه السلطة وبالتالي فإن احترام الرؤوس للرئيس ليس لشخصه وحسب وإنما للكيان الذي يمثله وهو الدولة ومؤسساتها.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية

تتمثل أهم تطبيقات النظام المركزي الإداري في صورتين أساسيتين هما صورة التركيز الإداري (الفرع الأول) وصورة عدم التركيز الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التركيز الإداري

بمقتضى هذه الصورة تنحصر الصلاحيات الإدارية بكل جزئياتها في يد الوزير بحيث لا يكون لممثل الوزير في الأقاليم أي سلطة أي ينبغي على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم الرجوع إلى وزاراتهم في كل جزئية ومن هنا جاء وصف الوزارة للدلالة على الدور العظيم للوزير وهيمنته على جميع شؤون الوزارة في المركز وفي الأقاليم ومن هنا تم وصف التركيز الإداري بالمركزية المتطرفة أو الحصرية الإدارية³.

وتعليقا على هذه الصورة يمكن القول أن المركزية المطلقة لم تعد مستساغة في وقتنا الحاضر بحكم تعدد الخدمات الإدارية وتشعبها بصورة لم يكن لها مثيل في الماضي بحيث لم يعد بإمكان السلطات المركزية اليوم القيام بكل ما يتعلق بالوظيفة الإدارية، لهذه الأسباب اقتنعت الدول الحديثة بسلبات هذا التنظيم وسعت إلى إدخال نوع من التعديل عليه لغاية التخفيف من حدته وقد تمثل هذا التعديل في أسلوب عدم التركيز الإداري⁴.

الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري

يعتبر من الأساليب الإدارية الحديثة النشأة ويتجلى في الاعتراف لبعض الموظفين التابعين لوزير معين بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبت فيها نهائيا دون الرجوع إلى العاصمة وهي من بين طرق تخفيف الثقل المركزي في التسيير وبالتالي تتحقق السرعة والفعالية، ويقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على

¹ المادة 19 من الأمر 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة في 8 يونيو 1966.

² المادة 20 من الأمر 66-133 السابق الذكر.

³ سعيد نحيلي، القانون الإداري/المبادئ العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، الجمهورية العربية السورية، 2012-2013، ص 128.

⁴ محمد رضا جنح، مرجع سبق ذكره، ص 64.

الصعيد المحلي بحيث ينتج لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها وخاضعين لرقابتها أي دون أن يترتب عن ذلك استقلالهم عنها¹.

فعدم التركيز الإداري يقوم على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية النشاط الإداري، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في الأقاليم مثل الولاة ورؤساء الدوائر ومسؤولي المديرية الموجودة في المستوى الولائي دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمى التفويض في السلطة أو تفويض الاختصاص كما يأخذ التفويض صورة التفويض في التوقيع أو تفويض الإمضاء، ونظرا لطبيعة التفويض الاستثنائية فهو محفوف بالعديد من القواعد والشروط والتي من أهمها وجوب استناد التفويض بصورته إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي يميزه ويسمح به صراحة، وأن يكون التفويض في الاختصاص جزئيا ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن لن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخليا تماما عن ممارسة مهامه، وكذلك أن تحكم عملية التفويض قاعدة "لا تفويض في التفويض" بحيث لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه إلى غيره، ومن بين الشروط أيضا أن تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما و الشأن في علاقة الرئيس المرؤوس من حيث المسؤولية².

المطلب الثالث: تقدير المركزية الإدارية

لنظام المركزية الإدارية كأي نظام إداري بعض المزايا (الفرع الأول) وبعض العيوب (الفرع الثاني) الذي سنتطرق إليها تباعا في ما يلي.

الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية

إن من أهم مزايا نظام المركزية الإدارية أنها تتجاوب وتتفق مع طبيعة بعض المرافق العامة التي ليس من الممكن أو المناسب أن تتخلى عنها السلطة المركزية باعتبارها من أسس وحدة الدولة ووجودها وذلك كمرفق الأمن ومرفق البريد ومن مزايا المركزية الإدارية كذلك أنها تساعد على تقوية وتماسك الدول الناشئة بما ينطوي عليه من تقوية لنفوذ السلطة المركزية المطبقة³.

¹ مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية (دراسات اقتصادية) 24 (1)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 193-205، ص 199، 200.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 57، 58.

³ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 95.

الإطار القانوني للمركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر

المركزية الإدارية تنظم إداري ضرورة لأي دولة حيث يعتبر أداة فعالة لتقوية السلطة العامة داخل الدولة وفرض هيمنتها على جميع أنحاء البلاد على جميع المستويات السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، بإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة والمساواة بين الأفراد في الدولة كلها أمام خدماتها ذلك أن القرارات التي تتخذها السلطة المركزية تتصف بالموضوعية لأنها تضل بعيدة عن ضغط المصالح المحلية¹.

ومن مزايا هذا النظام أيضا أنه يؤدي إلى السرعة في التقرير والتصرف وذلك نظرا لاحتكار السلطة المركزية باختصاص التقرير ووحدة المصدر التي تنبثق منه السلطة المركزية الإدارية، أيضا يعمل هذا النظام على تحقيق العدالة والمساواة بين جميع نواحي الدولة حيث تسيير جميع الأقاليم وجميع المرافق من قبل السلطات المركزية الأمر الذي يتطلب نظرة شاملة لحل الإشكاليات المطروحة وإشباع الحاجيات العامة بصفة عادلة ومتساوية دون تمييز، كذلك يمكن نظام المركزية الإدارية الدولة المركزية من القيام بالمشاريع الضخمة التي قد تعجز عنها الوحدات الترابية².

الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية

المركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية نظرا للتدخل الكثير للدولة في مختلف المجالات مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحده في إدارة وتسيير مؤسسات الدولة والاستجابة للاحتياجات العامة، كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة عنوانا للأنظمة الديكتاتورية لأنه يجد من إعمال الديمقراطية الإدارية الأمر الذي يؤدي إلى عدم التجاوب الكافي مع تطلعات سكان الأقاليم ونزعتهم إلى ممارسة الديمقراطية المحلية³.

من عيوب نظام المركزية الإدارية أيضا بطء إنجاز العمل وطول الإجراءات والروتين الإداري الذي يتطلب ضرورة انتقال سكان الأقاليم إلى العاصمة المركزية لقضاء مصالحهم، إضافة إلى ضغط العمل الكثير على الرئيس الإداري باعتباره الشخص الوحيد المخول باتخاذ القرارات النهائية في كافة الأمور المتعلقة بالدولة ما يؤدي حتما إلى عدم تركيزه على مهام الرئيس الإداري الحديثة المتمثلة في صنع السياسات العامة والمساهمة في وضع إستراتيجية العمل والتخطيط والتنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لها، وكذلك يؤدي هذا التنظيم الإداري إلى صعوبة تكوين القيادات الإدارية إذ أن تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري الأعلى يجرم الموظفين الإداريين المرؤوسين من فرصة التدريب واكتساب الخبرات اللازمة لشغل المناصب العليا وبالتالي تنخفض الروح المعنوية وتسود السلبية في الجهاز الإداري اعتمادا على مسؤولية الرئيس الإداري الشاملة⁴.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية

¹ مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعام، المرجع السابق، ص 199، 202، 203.

² نفس المرجع، ص 199، 202، 203.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 60.

⁴ مهند نوح، مرجع سبق ذكره، ص 64، 65.

تعرضنا في المبحث الأول من هذه الدراسة إلى أسلوب المركزية الإدارية ورأينا أنه أسلوب يتركز على أساس تجميع وتركيز السلطة الإدارية في يد السلطة التنفيذية المركزية وفي مقابل هذا الأسلوب نجد أسلوب اللامركزية الإدارية وهو أسلوب يقوم على أساس توزيع العمل الإداري.

ولهذا نخصص هذا المبحث لدراسة النظرية العامة لأسلوب اللامركزية الإدارية وهذا بالتعرض إلى مفهوم اللامركزية الإدارية (المطلب الأول) ثم إلى صور اللامركزية الإدارية (المطلب الثاني) وننتهي بعد ذلك إلى تقدير الأسلوب اللامركزي الإداري وهذا ببيان ما له من مزايا وما يؤخذ عليه من عيوب (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

وستتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم الأسلوب اللامركزي الإداري من خلال تعريف تعريف اللامركزية الإدارية (الفرع الأول) ثم بيان أركان اللامركزية الإدارية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية المعترف لها بالشخصية المعنوية وبالاستقلال مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الإدارية، ففي نظام اللامركزية الإدارية تتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة فإلى جانب شخصية الدولة التي تمثلها السلطة المركزية يوجد نوعان من الأشخاص اللامركزية هي الأشخاص المحلية والأشخاص المرفقية¹.

ونلاحظ من خلال هذا التعريف الاختلاف بين المركزية الإدارية وبين اللامركزية الإدارية ففي المركزية الإدارية هناك تركيز للوظيفة الإدارية في أيدي الحكومة المركزية وممثليها من الوزراء أما في اللامركزية الإدارية فالدولة وقد حققت مظاهر قوتها ووحدها بفضل المركزية فهي تسعى لتوزيعه الوظيفة الإدارية فتحفظ الدولة كشخص معنوي عام تمثله الحكومة المركزية تحتفظ بإدارة بعض المرافق العامة القومية في مقابلا منح إنشاء وإدارة المرافق المحلية لأشخاص معنوية مستقلة محلية وكذلك منح بعض المرافق ذات الطابع الخاص الشخصية المعنوية العامة وهي الأشخاص العامة المرفقية².

فاللامركزية إذن هي عبارة عن عملية توزيع الوظائف الإدارية من السلطة المخولة بذلك (المركزية) في العاصمة إلى هيئات محلية منتخبة عبر التراب الوطني كما هو الحال في الجزائر بناء على أحكام الدساتير الجزائرية خاصة دستور 1989

¹ ماجد راغب الحلو، مرجع سبق ذكره، ص 95.

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص 143.

و1996 واللدان يقرا مبدأ أن (الدولة تستمد مشروعيتها من الشعب)¹، وتعني كلمة مشروعية العمل بالقوانين، فالدولة لا يمكن أن تبني قوتها دون وجود قوانين أساسها الإرادة الشعبية فهذه الأخيرة هي التي تقود إلى إرساء دعائم الدولة الديمقراطية²، وبناء على دستور الجمهورية الجزائرية فإن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية والمجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³.

ومع التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد أقر فيه المشرع بإمكانية أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة، وهذا بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية وتكفل أفضل باحتياجات سكانها⁴، وقد أكد المشرع أيضا من خلال هذا التعديل الدستوري على أن تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية، وعدم التركيز⁵، فهو بذلك يدعم مسار اللامركزية الذي له دور كبير في التنمية المحلية.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

إن من أهم أركان اللامركزية الإدارية:

أولا: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح المركزية

حيث تتولى السلطة المركزية إدارة المصالح والمرافق القومية ويترك للهيئات المحلية السلطات المحلية إدارة المرافق المحلية⁶، ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية تعيين الجهة المختصة بذلك والكيفية المتبعة في عملية التحديد، ففي الجزائر يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-07-2011 وقانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 26-02-2012.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية أي اختصاصات الإدارة اللامركزية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من

¹ المادة 11 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الجريدة الرسمية العدد 09 الصادرة بتاريخ 23 رجب عام 1409هـ الموافق لـ 01 مارس سنة 1989م، ص 237، وكذلك نفس المادة من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ: 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996، ص 09.

² ابرادشة فريد، المرجع السابق، ص 105.

³ المادة 15 و16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، ص 10.

⁴ المادة 17 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020م، ص 09، والتي تنص على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية.

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة".

⁵ المادة 18 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، ص 09.

⁶ سعيد نحيلي، مرجع سبق ذكره، ص 138.

إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان¹.

إن توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية يتم وفق أسلوبين أساسيين أولهما أسلوب التعدد الحصري أو ما يسمى الأسلوب التشريعي، ويتمثل في تحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر بحيث لا يجوز لها أن تباشر أي نشاط آخر إلا عن طريق تشريع جديد وأن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها المشرع، أما الأسلوب الثاني فهو الأسلوب العام ويكون بتحديد المشرع اختصاصات الهيئات اللامركزية بصفة عامة مهمة طبقا للقاعدة العامة، مثال ذلك نص المشرع بأن تختص الوحدات المحلية بممارسة جميع الاختصاصات ذات الطابع المحلي، وتجدر الإشارة أن لكل أسلوب من هذين الأسلوبين إيجابياته وسلبياته².

ثانياً: وجود هيئات مستقلة ومنتخبة لإدارة المصالح المحلية

من الضروري أن يصاحب وجود الأشخاص الإدارية المعنوية نظام قانوني يسمح بإنشاء هيئات أو مجالس تملك قدرة التعبير عن إرادة هذه الأشخاص لممارسة كل ما تقتضيه مصالحها من تصرفات، وهو ما يجمع عليه الفقه وتجرى به معظم التشريعات، فنظام اللامركزية هو امتداد للفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري ويجب أن يقوم أساساً على قاعدة الانتخاب فقد أدت ضرورة إصلاح النظام الإداري أن تكون أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية قريبة من منبع الحاجة إليها في الأقاليم كما أدت التطورات المعاصرة في المبدأ الديمقراطي أن يكون أداء الوظيفة الإدارية في الأقاليم بيد الأهالي سكان هذه الأقاليم أنفسهم وهو ما يعني ضرورة اختبار أعضاء المجالس المحلية من بين من يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية³، ومع ذلك قد تتطلب الأوضاع استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية أو الاعتماد على أسلوب التعيين أساساً كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية، ومع ذلك فطريقة الانتخاب تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة فهي مكرسة دستورياً كما هو وارد في المادة 16 من الدستور الجزائري حينما نص على أن "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁴.

ثالثاً: خضوع الهيئات اللامركزية لوصاية السلطة المركزية

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 64.

² سعيد نجيلي، مرجع سبق ذكره، ص 138.

³ طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص 123، 124.

⁴ محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 71.

الإطار القانوني للمركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر

إن استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقا بل هو نسبي بحيث لا بد أن توجد رقابة من السلطات المركزية على الشخص اللامركزي تسمى بالوصاية الإدارية¹ والتي يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة وهي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة اللامركزية²، فالوصاية إذن تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية ولحدود اختصاصها ولضمان احترام وإعلاء السياسة العامة للدولة وخطتها القومية ويرسم المشروع نطاق هذه الوصاية الإدارية التي تشكل الرقابة على الهيئة الإدارية للشخص اللامركزي وكذلك أعماله وقراراته، ولكن هذه الوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية يجب أن لا تصل إلى حد إلغاء استقلال الشخص اللامركزي وإلا كانت اللامركزية وهمية وغير حقيقية³.

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية

من خلال التعريف الذي تطرقنا إليه يمكننا أن نميز بين صورتين رئيسيتين لأسلوب اللامركزية الإدارية واللذان تتمثلان في اللامركزية الإقليمية أو المحلية (الفرع الأول) و اللامركزية المرفقية أو المصلحية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية

اللامركزية الإقليمية أو كما يطلق عليها المحلية وهي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة⁴، وبالرجوع إلى الدستور 1996م المعدل والمتمم نجد المادة 15 منه تنص على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية" كما تنص المادة 16 منه على أن "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁵.

وعليه فالإدارة اللامركزية الإقليمية أو ما يسمى أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية إنما تقوم على وحدتين إداريتين هما البلدية والولاية.

الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية

¹ مهند نوح، مرجع سبق ذكره، ص 66.

² عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، السنة الجامعية 2009-2010.

³ مهند نوح، مرجع سبق ذكره، ص 66.

⁴ ماجد راغب الحلو، مرجع سبق ذكره، ص 100.

⁵ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002م، الجريدة الرسمية 2، العدد 5، المؤرخة في 14 أبريل 2002م.

اللامركزية المرفقية أو المصلحية تتمثل في وضع بعض المرافق العامة المتخصصة الجامعات الكليات المستشفيات خارج التنظيم الإداري للدولة مع تزويدها بالشخصية القانونية ويقدر من الاستقلالية لتمكينها من تحقيق أغراضها الاجتماعية¹.

ومثال ذلك شركة "سونطراك" شركة بترول جزائرية فعلى الرغم من أنها مؤسسة وطنية وجميع أعمالها متمركزة في بلدية حاسي مسعود بولاية ورقلة إلا أنها تتمتع باستقلالية عن الإقليم الجغرافي أو السلطات المحلية للبلدية والولاية كما أنها مستقلة عن وزارة الطاقة والمناجم والسؤال الذي يبقى مطروحا هل هناك لا مركزية حقيقية في الجزائر، فبالاستناد إلى الدستور الجزائري 1996 فالجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية لأنها مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وبالتالي فالبلدية والولاية في الجزائر هما ممثلتا اللامركزية والإدارة المحلية².

المطلب الثالث: تقدير اللامركزية الإدارية

كأي نظام إداري يتمتع أسلوب اللامركزية الإدارية بقدرته على تحقيق الكثير من المزايا غير أنه يتعرض في ذات الوقت للكثير من الانتقادات الموجهة له، ولتقدير هذا الأسلوب سوف نتعرض من خلال هذا المطلب إلى مزايا هذا النظام (الفرع الأول) ثم نبحث بعد ذلك عن عيوبه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية

تعد اللامركزية الإدارية تطبيقا للديمقراطية في المجال الإداري ويتجلى ذلك في إشراك سكان الوحدات المحلية في تشكيل المجالس والهيئات الممثلة لهم عن طريق الانتخاب وما يحققه ذلك من مزايا تتجسد في تدريب السكان على ممارسة حق الانتخاب وعلى اختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق المحلية وبذلك تعد اللامركزية الإدارية مدرسة للديمقراطية وتحمل المسؤوليات³.

ومن أهم مزايا اللامركزية الإدارية على المستوى الإداري تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا الوطنية الهامة، وأيضا تحسين الوظيفة الإدارية نظرا لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية، وكذلك تجنب البطء والروتين الإداري وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن⁴.

¹ محمد رضا جنيج، مرجع سبق ذكره، ص 66.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للطبع والنشر، عنابة، الجزائر، 2013، ص 5، 7.

³ سعيد نحيلي، مرجع سبق ذكره، ص 142، 143.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 82.

من عيوب اللامركزية الإدارية المساس بوحدة الدولة السياسية والقانونية، فهي تتجاهل المصالح القومية الوطنية وتهتم بالمصالح المحلية¹، كذلك صعوبة الرقابة وضعف الروابط مع الإدارة العليا وخاصة في الفروع والمناطق الأخرى مع عدم اتساق القرارات المتخذة في كل إدارة بمعنى أن كل إدارة تتخذ قراراتها بنفسها².

تتطلب اللامركزية توفير عدد كبير من الموظفين ذوي الكفاءة العالية والخبرة لضمان نجاح تطبيقها، مع إمكانية وجود التنافس الضار الذي يؤثر سلبا على تحقيق الأهداف، ومن سلبيات اللامركزية الإدارية أيضا أنها تؤدي إلى زيادة النفقات والتكاليف نتيجة زيادة ازدواجية الخدمات المقدمة لكل إقليم إداري، مع ازدياد إمكانية ازدواجية العمل فمثلا من الممكن أن نجد وحدة معينة تبحث في حل مشكلة ما وفي نفس الوقت تكون وحدة أخرى تمارس نفس المشكلة³.

خاتمة

من خلال دراستنا للمركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر حاولنا عرض الأساس القانوني لهذين التنظيمين الإداريين في التشريع الجزائري واللذان يعملان على تحقيق التنمية المحلية في البلاد، حيث توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- في النظم المعاصرة أصبح من النادر البالغ حد العدم وجود نظام يتبع أسلوبا واحدا من أسلوبي تنظيم الإدارة المشار إليهما بمعنى أنه من النادر وجود نظام يتبع نظام المركزية الإدارية بشكل مطلق أو نظام اللامركزية الإدارية على طول الخط ويشهد الواقع العملي أن كل نظام يأخذ بالنظامين جميعا، بمعنى أن يقوم التنظيم الإداري على أساس عناصر من الأسلوب المركزي وأخرى من الأسلوب اللامركزي ويبقى فيصل التفرقة بين نظام وآخر في مدى ميله لأحد الأسلوبين أو مدى غلبة عناصر أحد الأسلوبين على النظام ثم تبلور المشكلة والصعوبة في تحديد عناصر كل أسلوب وكيفية التعايش بينها في إطار نظام واحد.
- إن نظام اللامركزية المطبق في الجزائر في شكله الحديث والذي تم اقتباسه قد افقد المعنى الحقيقي للتنظيم الإداري القائم على توزيع المهام بين الدولة والجماعات الإقليمية في إدارة الشؤون المحلية بمعنى آخر فإن نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر الذي يقوم على نموذج هرمي وعلى تصور أحادي قد ثبت عدم جدارته وعدم فعاليته وبدل أن يقود إلى التنمية

¹ سعيد نحيلي، مرجع سبق ذكره، ص 143.

² خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي (دراسة ميدانية على المؤسسات الإصلاحية بمدينة الرياض)، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1424هـ-2004م، ص 22.

³ مطيع إبراهيم حسين أبو مصبح، أثر العوامل التنظيمية على تطبيق اللامركزية الإدارية في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، رسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال، كلية التجارة قسم إدارة أعمال، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 1437هـ-2015م، ص 34.

- فإنه أصبح رمزا للتسيير الروتيني وبالتالي ظلت اللامركزية مجرد تقنية تتم صياغتها على المستوى المركزي وكأداة لتوزيع العمل بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية.
- يستنتج من خلال دراسة التنظيم الإداري في الجزائر عدم التطابق والتوافق بين النص القانوني المتعلق بالتنظيم الإداري الجزائري وما يمليه واقع الممارسة في الميدان.
- وعلى ضوء هذه النتائج نقترح مجموعة من التوصيات التالية:
- التفكير في ابتكار أحدث التقنيات الميدانية لتطبيق فكرة الجمع بين المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري.
- تكوين الموظفين وتدريبهم على أعلى مستويات الاحترافية الإدارية.
- ضرورة الإسراع في إصدار قوانين أكثر صرامة لمكافحة البيروقراطية الإدارية.
- ضرورة الرقابة الصارمة الإجبارية على مدى تطبيق القوانين في مختلف الإدارات الجزائرية.
- وجوب النظر في القوانين الحالية المنظمة للجماعات الإقليمية من أجل إرساء نظام لامركزي حقيقي بحيث يدعم استقلالية البلديات في تدبير شؤونها المحلية مع تزويدها بالوسائل الضرورية اللازمة كما يجب إعادة التوازن على مستوى الولاية حيث يحتفظ الوالي باختصاصاته كممثل للدولة وتمكين المجلس الشعبي الولائي بإنجاز المهام المرتبطة بالشؤون المحلية .
- ضرورة إعادة النظر من طرف المشرع الجزائري في العقوبات الخاصة بالفساد الإداري لتكون أكثر صرامة وأكثر فعالية.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، السنة الجامعية 2009-2010.
- سعيد نخيلي، القانون الإداري/المبادئ العامة، الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، الجمهورية العربية السورية، 2012-2013.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للطبع والنشر، عنابة، الجزائر، 2013.

الإطار القانوني للمركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر

- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري (طبيعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، وظائف الإدارة العامة، الموظفون العموميون، أعمال الإدارة العامة، امتيازات الإدارة العامة، أموال الإدارة العامة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012.

ثانيا: البحوث الجامعية

- خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي (دراسة ميدانية على المؤسسات الإصلاحية بمدينة الرياض)، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1424هـ-2004م.
- مطيع إبراهيم حسين أبو مصبح، أثر العوامل التنظيمية على تطبيق اللامركزية الإدارية في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، رسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال، كلية التجارة قسم إدارة أعمال، الجامعة الإسلامية غزة، فلسطين، 1437هـ-2015م.

ثالثا: المقالات

- ابرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، جانفي 2020، ص 96-115.
- مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعاس، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية (دراسات اقتصادية) 24 (1)، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 193-205.
- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015، ص 383-395.

رابعا: القوانين

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الجريدة الرسمية العدد 09 الصادرة بتاريخ 23 رجب عام 1409هـ.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل: 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020م.
- الأمر 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة في 8 يونيو 1966.