



الملتقى العربي الأول  
نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي

صلالة – سلطنة عمان  
18- 20 أغسطس 2003

نظم الإدارة المحلية  
(المفهوم والفلسفة والأهداف)

د. محمد محمود الطعمنة  
مدير إدارة البحوث والدراسات  
المنظمة العربية للتنمية الإدارية

## نظم الإدارة المحلية

### "المفهوم والفلسفة والأهداف"

#### مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي. وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث. ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمناً لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

تهدف هذه الورقة لوضع إطار مفاهيمي لمصطلح الإدارة المحلية وتميزه عن المصطلحات ذات العلاقة، وبيان مقومات الإدارة المحلية وأركانها وفلسفة وأهداف تبنيتها لتشكل إطاراً فكرياً يسهم في وضوح معنى ومغزى الحكم أو الإدارة المحلية وركيزة أساسية يمكن البناء عليها من خلال تطبيقات الإدارة المحلية التنظيمية والإدارية والمالية وكل منها يتصل بها من فكر وممارسات. هذا وستتناول الورقة الموضوعات الرئيسية التالية:

أولاً : مفهوم الإدارة المحلية والمفاهيم ذات العلاقة.

ثانياً: مقومات الإدارة المحلية.

ثالثاً: فلسفة الإدارة المحلية وأهدافها.

## أولاً : مفهوم الإدارة المحلية

### اللامركزية :

لا يمكن الحديث عن مفهوم ومقومات الإدارة المحلية دون التمهيد لعرض موضوع اللامركزية كمفهوم وممارسة مرت بها معظم دول العالم المتقدم منها والنامي. وبداية لا بد من التأكيد على أن اللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً. واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية. ونحن إذ نركز على النوع الأول فقط، فإن مقتضى تشابك التعريفات يقتضي توضيح مفهوم اللامركزية السياسية. إن اللامركزية السياسية تعني توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

واللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شئون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان.<sup>(1)</sup> وبمعنى آخر فإنها أسلوباً من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً منهما. وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه. قد تكون اللامركزية عريضة أو محدودة المجال، وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عملياً من بلد لآخر وطبقاً لخصوصية وظروف كل دولة وخصائصها. إن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية. وتتعلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام.

وهكذا فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري لتستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار. ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك المحليات ولا بأي صورة من الصور من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها.

## أهداف اللامركزية

يوضح والتر كلن Walter Kalin بأن هناك أربعة أسباب لتبني اللامركزية (2):

- 1- توفير إدارة كفوءة. حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبًا لحاجات وظروف المجتمع المحلي.
- 2- ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الافراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليون.
- 3- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
- 4- الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.

## أشكال اللامركزية

تتفاوت نظم الإدارة المحلية في العالم من حيث أنواع أو ترتيبات اللامركزية التي تتبناها، وفي الإجمال فإن أدبيات اللامركزية وممارستها حددت أربعة أشكال للامركزية اعتمادًا على مدى الصلاحيات والاختصاصات التي تمنحها الصلاحيات المركزية للوحدات المحلية.

### 1- اللامركزية الإقليمية: Territorial Decentralization

في هذا النوع من اللامركزية تقوم وحدات إقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية من الدولة. وهذا يعني أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالأشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة. ويعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفًا لنظام الإدارة المحلية، وفي ظل هذه اللامركزية يفترض وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة أو مختارة من قبل سكانها وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية (3). واللامركزية الإقليمية تركز على توزيع الاختصاصات والصلاحيات ضمن تنظيم إداري يتمتع بمرونة أكثر من أسلوب المركزية الإدارية ويساهم في خلق فرصة أكبر للمواطنين في تقرير الأمور التي يرغبون في القيام بها. من هنا نعتقد أنه يجب التفريق بين الوحدات اللامركزية الإقليمية ووحدات عدم التركيز الإداري. فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعة محلية ولها اختصاصات أصيلة

يكفلها القانون بحيث لا تخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية في العاصمة في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية.

## 2- اللامركزية المصلحية: Functional Decentralization

وتعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة. إن اتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة. كل ذلك بهدف تقديم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفعالية أكبر ومن أمثلة تلك الوحدات كمؤسسة النقل العام، ومؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها. وغالباً ما تكون هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز المركزي ولها اختصاصات محددة على أساس الوظيفة التي تقوم بممارستها ولها ذمة مالية مع أهليتها للنقاضي وتتولى مسؤولياتها ضمن الاختصاصات المسندة إليها قانوناً، كما أن موظفيها يتبعون لها مباشرة دون سواها، ويشملها نظام خاص يختلف عن نظام موظفين المدينة وإن كان الجائز تطبيق هذا النظام عليهم إذا نصت القوانين على ذلك.

### التمييز بين الإدارة والحكم المحلي

هناك جدلاً واسعاً بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية Local Administration ومصطلح الحكم المحلي Local Government ، يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفدرالية . وهناك رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين ، يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك ، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي<sup>(4)</sup>.

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثير من الباحثين ، ويدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين، ويرويه اختلاف في التعبير، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً، وأنها يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى. وهنا لابد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح

الإدارة المحلية Local Administration بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديرية والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي Local Government بالرغم من وجود الرجال الحكماء (Aldermen) في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974 .

وهنا لابد من التأكيد على أن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم قوي بصرف النظر عن التسميات ولا أدل على ذلك من أن مظاهر مقومات الإدارة المحلية نظرياً ومن خلال التشريعات في كثير من قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية تبدو عظيمة وكافية من خلال الأطر التنظيمية والانتخابية التي يتضمنها التشريع ، لكن الواقع العملي يوضح بجلاء ضعف تلك الوحدات المحلية مقابل السلطة المركزية صاحبة الوصاية شبه المطلقة على هذه الوحدات.

### تعريف الإدارة المحلية

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

فيعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي (Modie Grame) "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"<sup>(5)</sup>.

ويعرفها العطار ، بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"<sup>(6)</sup>، وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي ، والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية.

وعرفها الشبخلي بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتوفر الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها<sup>(7)</sup>.

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"<sup>(8)</sup>.

وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

## ثانياً : مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات تتمثل بما يلي:

### 1- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية:

قبل البدء بالحديث عن هذا العنصر لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كما يطلق عليها البعض، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها"<sup>(9)</sup>.

إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات "تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها<sup>(10)</sup>.

## 2- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها "ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي"<sup>(11)</sup>.

فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها. لاشك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحثهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين. ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفراز قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

## 3- تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسيير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى حسن عواضة "أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه" (12).

فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركنًا من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين ، فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها (13):

- 1- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- 2- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية ، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.
- 3- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرًا أساسيًا من مؤشرات أدائها العام .
- 4- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية (عوامل تعثر الإدارة المحلية)

يمكن طرح العوامل والأسس التالية والتي تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها بما يلي (14) :

1- **العامل الإداري والفني**، يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية ، من منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية ، حيث أن هناك بعض المشكلات التي تواجه عمليات التنفيذ منها عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات ، وضعف عمليات التخطيط لتطبيق اللامركزية وعدم كفاية الموارد، إن هناك كثير من المحليات لا تتوافر لها البنية الفنية والإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها الهامشية، ويرجع سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة لتلك الكوادر ، لقد بينت إحدى الإحصائيات في الأردن أن هناك مساح واحد لكل 3 بلديات، ومهندس تنظيم لكل 10 بلديات، ناهيك عن عدم توافر معدات في كثير منها.

2- **العامل الاقتصادي** : يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نمواً وازدهاراً يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية التي تبطل عملية التعبئة ، ولذلك فهم يرون أن أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية، وفي هذا الصدد يبين الكاتب الشهير Fried Riggs أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة وبذلك فإن منح صلاحيات ومسئوليات واسعة واستقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.

3- **العامل السياسي وفلسفة الحكم**، إن الطبقات الحاكمة **Dominant Classes** في الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.

4- **العامل الاجتماعي** : تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية وعشائرية ، وطموحات إقليمية تعزز بهويتها المحلية، بشكل قد يهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول، وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة في غاية الأهمية والحساسية، الأمر الذي تؤمن من خلاله بعدم منح الوحدات

المحلية اختصاصات واسعة، وتمارس عليها رقابة تتصف بالمغالاة والشدة في كثير من جوانبها، كل ذلك مدفوعاً بهاجس الخوف من تفتت النسيج الوطني والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.

5- **حادثة النظام المحلي** : إن مقومة حادثة النظام المحلي في الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولى مراحل بنجاح، علماً بأن بعض تلك الأنظمة قد تجاوز عمره نصف قرن ولا يزال يعاني من نقص واضح في الاختصاصات والمسئوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع.

### عوامل نجاح الإدارة المحلية

إذا كانت الجولة مقتنعة وجادة في منح المزيد من الصلاحيات والمسئوليات للوحدات المحلية، فلا بد من توفير مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح النهج اللامركزي وهي (15) :

1- استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون، وهذا يعني استعداد القادة السياسيين وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسئوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسئوليات قادة الوحدات المحلية.

2- وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليين في إدارة المرافق العامة والمحلية.

3- العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي، تشمل هذه العوامل على توافر الاتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفي الحكومة المركزية وفروعها في المحليات تجاه النمط المركزي في تقديم الخدمات، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات.

4- العوامل المالية والقوى البشرية.

5- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية ، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود.

### ثالثاً : فلسفة الإدارة المحلية

تتعلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة.

وبمعنى آخر إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيس مشروع وهو:

لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

إن الإجابة على السؤال أعلاه يقودنا إلى منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية ، حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين، قد يكون هو الدافع الرئيس لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية وبشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

عودة إلى الدوافع الرئيسية أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام ، فيمكن تلخيصها بما يلي<sup>(16)</sup>:

- 1- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات ، نظراً لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
- 2- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة ، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.
- 3- أهمية إشراف المواطنين في إدارة شئونهم، وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى.
- 4- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفاعلية.
- 5- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.

6- تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

### أهداف الإدارة المحلية

من منطلق فلسفة الإدارة المحلية، يمكن تلمس الأهداف التالية للإدارة المحلية

#### أولاً: الأهداف السياسية:

أ- الديمقراطية والمشاركة. تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية. وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية. وغنى عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها. إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم.

ب- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً.

ج- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة. ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية (اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

#### ثانياً: الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتلخص تلك الأهداف بما يلي:

أ - تحقيق الكفاءة الإدارية. لقد أشار براونج Browning من أن أهم حسنات النظام اللامركزي هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من

تبنى النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية. حيث يمكن النظام اللامركزي تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة (المفضلة) والتي تختلف من محلية لأخرى، وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

ب- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

ج- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

د- تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

### ثالثاً: الأهداف الاجتماعية. وتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي:

أ- تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً.

ب- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن،

ج- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة،

د- الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.

## المراجع

- (1) Rodinelli, Dennis A. Extending Urban Services In Developing Countries, Public Administration and Development, 1986.
- (2) Walter kalin, Workshop on the Decentralization Process, UNDP, Zarqa- Jordan, Jordan, 21 August, 1994.
- (3) Mawhood, F., Local Government In the Third World, New York, John Wille and sons Ltd, 1983.
- (4) عبد الرازق الشبخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية- دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 23-25 سبتمبر 2002.
- (5) Modie Grame C. The Government of Great Britain Methuen, 1965,.
- (6) فؤاد العطار ، مبادئ في القانون الإداري ، 1955، القاهرة، ص 176.
- (7) فالح الحوري، الإمكانيات والآثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة أربد، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الإدارة العامة، جامعة اليرموك، أربد ، الأردن، 2000.
- (8) خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1984.
- (9) فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، ا لجامعة الأردنية، 1990.
- (10) محمد نور عبد الرازق، استقلال الإدارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، 1974 .

(11) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.

(12) حسن عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، 1983.

(13) عبد الرازق الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة ، مرجع سابق .

Rondineli A. et-al , Analysis of Decentralization Policies In Developing (14)

Countries: A Political Economy Frame-Work, SAGE, London, Vol.2,1989

(15) محمد طعمنة ، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 9 ، العدد 30، 2002

(15) خالدة سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق.