



تنظم ملتقا دوليا حول  
**الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية**  
"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :  
L'expérience des pays du Maghreb"

الدكتور عزوز غربي

جامعة المسيلة

مداخلة بعنوان

الحكم المحلي قراءة في:

المفهوم، الفلسفة والأهداف، وتأثيرات البيئة.

فعاليات الملتقى يومي 27 و28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

[www.univ-guelma.dz](http://www.univ-guelma.dz)

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

د. غربي عزوز

أستاذ محاضر قسم ب-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة المسيلة

azzouzgherbi@yahoo.com

**الملخص:**

في ظل التراجع الوظيفي الذي عرفته الدولة وتغير مستوى تدخلها، أين أصبح يلاحظ وجود عجز لدى الدولة للإشراف الكامل والتام على كافة النشاطات، ما استدعى وبشكل ضروري فتح المجال أمام الفئات الاجتماعية للبقاء، في ظل متطلبات هذا العالم المتغير، ولقد انعكس هذا على الأقاليم أو الوحدات المحلية البعيدة عن مركز الدولة .

وعليه فان ضرورة إيجاد نظام يعالج مثل هذه الآثار أو الأعباء الجديدة الناجمة عن التغير الوظيفي للدولة بجانب العديد من العوامل الأخرى، مما سيؤدي إلى تحقيق نتائج أفضل لمختلف الأطراف، ومن ثم برزت هذه الأهمية لإيجاد السبل الكفيلة بتوزيع المسؤولية والصلاحيات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية وكذا أهمية تقسيم الأدوار بين جهاز الدولة المركزي والأجهزة الأخرى، التي ينبغي أن تعطى صلاحيات جديدة وهو ما سيقود إلى إرساء مايسمى بنظام الحكم المحلي.

هاته المداخلة ستحاول أن توضح مفهومه، وتستكشف الفلسفة والأهداف التي يسعى للوصول

إليها، من دون إغفال مختلف المؤثرات البيئية في صورتها المتنوعة.

### **Abstract :**

under the functional decline experienced by the State and changes in the level of intervention, where became a deficit in the State for the complete and full supervision on all activities, as required and necessary for social groups to stay under the requirements of a changing world, and this has been reflected at the regional or local units away from the center of the State.

thus the need for a system to address such impacts or new burdens resulting from the change functional of State beside many other factors which will lead to better results For the different parties, and then figured out the importance of finding ways to distribute responsibility and powers between the Central Government and the local units as well as the importance of the Division of roles between the central State and other organs, which should give new powers which will lead to the establishment of the so-called local government system.

This paper will try to explain the concept and explores the philosophy and objectives of access, without forgetting the different environmental effects in various forms.

## الحكم المحلي قراءة في: المفهوم، الفلسفة والأهداف، وتأثيرات البيئة.

د. غربي عزوز

أستاذ محاضر قسم ب

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة المسيلة

### مقدمة:

إن فهم نظام الحكم المحلي يتطلب التعرف على فلسفة هذا النظام والدوافع والبواعث التي قضت بتطبيقه أصلاً، وبطبيعة الحال فإن فلسفة وأهداف الحكم المحلي في العالم بصورة عامة وفي الدول المغاربية بشكل خاص، لا بد أن تستند إلى مجموعة من العوامل البيئية استناداً إلى أن الحكم المحلي يمثل نظاماً فرعياً للنظام السياسي في الدولة. الذي يعتبر بدوره نظاماً فرعياً للنظام الاجتماعي. وفي الحقيقة إن الأهداف المتوخاة تحدد وتعكس أساليب إقامة نظام الحكم المحلي وهياكل بناءها، لأن تشكيل النظام ما هو إلا مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه، حيث أن قيمة النظام تقاس تبعاً لتحقيقه للأغراض التي أسس من أجلها.

وعليه فإن فهماً حقيقياً لفلسفة وأهداف الحكم المحلي، والعوامل البيئية المختلفة التي تؤثر فيه، يفسر لنا اختلاف تطبيقات النظم لتباين أهدافها والعوامل البيئية التي تحيط بها، ومن هنا تتضح قيمة دراسة فلسفة وأهداف الحكم المحلي وأهمية تحليل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تشكل بناءه ومناهج عمله وطبيعة العلاقة بين مختلف فواعله.

وكل ذلك يقود إلى ضرورة معالجة الإشكالات المطروحة حول المفهوم والفلسفة التي يتمحور حولها الحكم المحلي، وماهي بواعث ودوافع تطبيقه والأهداف المتوخاة تحقيقها من دون إغفال أهمية العامل البيئي بمختلف مستوياته، وهو ما ستسعى هاته المداخلة تناوله والإجابة عنه، من خلال تناول العناصر الآتية:

أولاً. الحكم المحلي: المفهوم والمقومات.

ثانياً. فلسفة وأهداف الحكم المحلي.  
ثالثاً. العوامل البيئية المؤثرة في نظم الحكم المحلي.

### أولاً. الحكم المحلي: المفهوم و المقومات:

**1. مفهوم الحكم المحلي:** لقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الحكم المحلي، تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر ينظر إلى الموضوع من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها، ولكننا أيضا نجد أن أولئك المفكرين قد انفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الحكم المحلي، ولا شك في اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الحكم المحلي:<sup>1</sup>

فالكايت البريطاني مودي جرام Grame Modei يعرفه بأنه: مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أما الناخبين -سكان الوحدة المحلية- و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة.

كما يعرفه **فؤاد العطار** بأنه: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية التي تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها". ولعل أهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي، ورقابة وإشراف الحكومة المركزية في وضع تعريف للحكم المحلي. أما **عبد العزيز الشبخلي** فقد عرفه بأنه: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المراقب القومية في البلاد، في حين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة، وهذا التعريف يتميز بأنه يحاول أن يبين أهمية و دور الحكم المحلي في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعه.

وهناك من ينظر للحكم المحلي على **غرار خالد الزعبي** مثلا على أنه عبارة عن : أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

1 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. ط1 ، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص ص 22-23.

واستنادا إلى ما سبق وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الحكم المحلي بأنه جزء من النظام العام للدولة منحتة الحكومة المركزية شخصية معنوية، وقد أوجد من أجل تلبية احتياجات مجتمعه المحلي ويتمثل في هيئة منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

**2. في التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية:** المتبع لأدبيات الحكم المحلي أو الإدارة المحلية يكتشف مدى الجدل (غير المبرر) الذي أسهب فيه الفقهاء العرب للتمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية Local Administration والحكم المحلي Local Government، فمنهم من أكد على وجود اختلافات جوهرية بينهما، ومنهم من لم ير أي اختلافات بينهما، واعتبروا أنهما مصطلحان مترادفان، وعلى الرغم من أن المراجع الأجنبية لا تتناول هذا الموضوع بشيء من الاهتمام والتحليل الكبير مثلما يفرد له الفقهاء العرب فصولا وشروحا طويلة، إلا أن الفقز أيضا على ذلك قد لا يكون مقبولا من الناحية العلمية لذلك سيتم استعراض وتوضيح مختلف الآراء حول هذه النقطة كالاتي:<sup>1</sup>

**➡ الاتجاه الأول:** الذي يرى أن هناك فروقا بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، الذي تؤيده أن الفارق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي هو أن الأول تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية فيها تشير الثانية إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية والمفهوم أن اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية ولا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية، حيث قد توجد في الدولة البسيطة والمركبة بينما اللامركزية السياسية، حيث توزع حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات الأخرى المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية وفق دستور الاتحاد.

و يبدو أن هذا الفريق يفرق بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس المدلول اللغوي للاصطلاحين (إدارة) و(حكم) وعلى هذا الأساس فإن الحكم المحلي لا يوجد في إطار هذا المعنى إلا في الدول الفدرالية أما نظام الإدارة المحلية فقد يوجد في بعض الدول البسيطة.<sup>2</sup>

ويقتصر أصحاب هذا الرأي اصطلاح (الإدارة المحلية) على الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها أو في غالبتهم على الأقل لإدارة مصالحها المحلية - كلها و بعضها- تحت إشراف ورقابة السلطات المركزية.

**➡ الاتجاه الثاني:** يرى أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، وهي بالتالي تشكل جزءا من نظام الحكم المحلي لا يمكن فصله ويؤكد هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية تشكل الأداة الفعالة لتطوير المجتمع المحلي وتأهيله لتقبل نمط معين من الحكم المحلي وبذلك فإن وجود الحكم المحلي يتضمن وجود إدارة محلية كأمر حتمي والإدارة المحلية تعتبر كمرحلة أولى في مخطط طويل المدى لتحقيق الحكم المحلي وهذا ما يمكن الاستفادة منه في وضع إستراتيجية ناجحة في الدول النامية

1- محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص 19.  
2- خالد سمارة الزعبي، تنظيم السلطة الإدارية. عن سمير محمد عبد الوهاب وآخرون، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2009 ، ص 113 .

التي لا تستطيع أن تطبق نظاما متقدما للحكم المحلي مرة واحدة نظرا لظروفها الاجتماعية المتخلفة وخاصة في مناطق الريف.<sup>1</sup>

ويؤكد أنصار هذا الرأي، أن بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية (الإقليمية) بتفويض الصلاحيات أوتحويلها أولا من الحكومة المركزية لممثليها في الأقاليم والمحافظات، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وأنه في حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى حالة أفضل للامركزية الإقليمية، ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، فإن ذلك مدعاة لتأمين حكم محلي، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجلس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الإدارة المحلية.<sup>2</sup>

**الاتجاه الثالث:** يرى أن اصطلاحي (الإدارة المحلية) و (الحكم المحلي) مترادفين بمعنى أن لهما مدلول واحد و أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة و من ثم لا يوجد مبرر لهذا التمييز بين نظام محلي و آخر عل أساس التسمية أو المدلول اللغوي للألفاظ أو الاختلاف في مدى درجة الاختصاصات و الصلاحيات أو الرقابة أو التمثيل و المشاركة الشعبية.<sup>3</sup>

ولذلك فإن التفرقة بين ما يسمى بالإدارة المحلية والحكم المحلي لا تشير إلى فائدة تذكر على المستوى العملي، لذا يبدو الاتفاق منطقيا مع ما ذهب إليه القائلون بالرأي أو الاتجاه الثالث، و ذلك في ضوء الحجج الآتية:<sup>4</sup>

- على الرغم من وجود اختلاف بين الحكم والإدارة بصورة مجردة في مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي، إلا أن هذين المصطلحين أصبح لهما المفهوم نفسه واستقرا بعيدا عن مفهوم الكلمات المجردة.
- إن الاحتكام إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتصنيف الحكم المحلي ليس له ما يبرره في أرض الواقع، حيث نجد أن النظام الفرنسي -مثلا- يستخدم مصطلح الإدارة المحلية "Local Administration" علما بأن كل أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقد، بينما نجد أن النظام الانجليزي يستخدم مصطلح "Local Government"، على الرغم من وجود الرجال الحكماء "Aldermen" في المجالس المحلية الذي تم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى عام 1974.
- يتغير المصطلح داخل الدولة ذاتها، دون أن يعني ذلك أن هناك تغييرا قد حدث في جوهر النظام المحلي، وهذا ما حدث في مصر حيث أطلق على هذا النظام خلال الفترة ما بين 1975 و 1988 الحكم المحلي، ثم تغيرت بعد ذلك التسمية إلى إدارة محلية دون أن يكون قد حدث تقليص لاختصاصات

1- محرم صبحي، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي. القاهرة: دار النهضة العربية، 1993، ص 36.

2 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص 20.

3 - خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، عن سمير محمد عبد الوهاب وآخرون ، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة . القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2009 ، ص 272.

4 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه ، ص 21.

وسلطات الوحدات المحلية، وهذا ما يحدث في العراق أيضا، حيث استمر استخدام مصطلح الإدارة المحلية حتى عام 1976 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي، دون أن يتأثر النظام المحلي أو يتغير من قريب أو بعيد.

• إن نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ما هو إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في إدارة شؤونها المحلية بواسطة ممثلين عن سكانها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، فمتى توافرت شروط هذا التعريف في هذه المنطقة، فإنه يمكن أن يطلق عليها منطقة حكم محلي.

• إن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة على اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة هو المعيار و المحك الرئيس في وجود نظام سليم قوي بصرف النظر عن التسميات (إدارة محلية أو حكم محلي).

3. مقومات الحكم المحلي: يركز الحكم المحلي على مجموعة من الأسس و المقومات تتمثل فيما يلي:

1. تمتع الحكم المحلي بالاستقلال: إن المقومات الأساسية للحكم المحلي هو ارتكازه على عنصر الاستقلال، بحيث تتمتع الوحدة المحلية بشخصية معنوية مستقلة من حدود إقليمية محددة من إقليم الدولة، و ينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصا حقيقيا، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها.

إن ما يميز الحكم المحلي عن الإدارة المركزية هو تمتعه بالشخصية المعنوية، لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية، فإن ذلك يعني أنه ما زال مرتبطا بالإدارة المركزية، لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزه و يمنحه الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للحكم المحلي إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلاله وبوجود مصالح محلية خاصة به.<sup>1</sup>

و هذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منسئبها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة عن قيامها بأنشطتها، فاعتبرت هذه الأنشطة، و كأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلا للإلزام و الالتزام، و أصبح قادرا على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق و ما تفرضه من التزامات، و هذا الأمر تتبعه ذمة مالية مستقلة بما يسمح لها بالقيام باختصاصاتها إن عنصر الاستقلال للحكم المحلي يعني عدم ارتباطه "عضويا" بالسلطة المركزية، و هذا العنصر يظهر من خلال صور عديدة أبرزها:<sup>2</sup>

أ. تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية محلية معترف لها بالشخصية المعنوية، و تفاوت الدول في أنماط تنظيم الوحدات المحلية في الدولة تبعا للظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة.

ب. الاستقلال المالي، وهذا يعتبر عاملا حاسما في توفير استقلالية الحكم المحلي بحيث يكون له موارده و صلاحية تحصيلها و حق استعمالها في وجوه الاتفاق التي تقرها.

1 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص23.

2 - نفس المرجع ، ص ص 24-25 .

ج. عدم تلقي الهيئات المحلية أوامر أو تعليمات من السلطة المركزية.  
د. استقلال الوحدات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة في الأمور المحلية بما لا يتعارض مع التشريعات.

هـ. وجود جهاز إداري و تخصصي تابع للوحدة المحلية مع ما يترتب على ذلك من حريتها في التعيين والترقية و الاستخدام و مراقبة العمل، و وضع أنظمة عمل خاصة بها و تسيير أجهزتها.

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

**+** مجالس محلية منتخبة: إن الاعتراف بالشخصية المعنوي للمجالس المحلية لا يعتبر كافيا، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تتوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم. و ما 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، و من ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

فجوهر الحكم المحلي هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها، هذا و قد انقسم الفقهاء في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، و حجتهم في ذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، و الأمر الآخر هو تلاؤم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب. و هناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطا لازما، و يمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين.<sup>1</sup>

**+** الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة: يعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة هو الركن الأساس من أركان الحكم المحلي، إن فلسفة الحكم المحلي تنطلق أصلا من ضرورة مشاركة الوحدات المحلية بإدارة مصالح خاصة بإقليم معين، باعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية و استجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم. و بمقتضى ذلك لا بد من توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليميا معينا لا يهم بالضرورة الدولة كلها، إن منطق الحكم المحلي يقوم على فكرة أن إدارة المصالح المحلية يجب أن تخرج عن اختصاص السلطات المركزية، وقد جرت العادة على أن تمنح هذه الاختصاصات من قبل السلطات التشريعية للدولة المعنية باعتبارها ممثلة للإرادة العامة.

---

1 غير أن هذا الرأي بكل مبرراته يمثل خرقا للهدف السياسي للحكم المحلي بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي و حرية اختيار المجتمعات المحلية و يقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفرار قيادات محلية تمثله و تتوب عنه، كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية، فالديمقراطية لا تتحقق إلا بالانتخاب، و قيام المواطنين بانتخاب مجالسهم المحلية يضمن اختيار العناصر الأقدر على تفهم المصالح المحلية و التأثير بها و الاستجابة لها، كما يحقق مبدأ الشعب لشؤونه، و يوفر مجالا لتدريب المواطنين على ممارسة حقهم في اختيار ممثليهم، و يضمن الاستقلال اللازم للمجالس المحلية في مواجهة ممثلي السلطة المركزية و عدم التأثر بضغوطهم، لأن الجماهير هي مصدر سلطة تلك المجالس.



### 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 المحلية، و لكنها احتفظت بحق الرقابة و الإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة و المصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين فيه اختصاصات و صلاحيات الإدارة المحلية، ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية و الكيفية التي تتم فيهما رقابة السلطة المركزية، و يرى حسن عواضة<sup>1</sup> أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الوحدات المحلية إلى حد إصدار الأوامر، كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الوحدات المحلية و تمس جوهر اللامركزية نفسه. فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية، و لا تخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الوحدات المحلية متمتعة باستقلاليتها. وإذا كان الإشراف و الرقابة يمثلان ركنا من أركان وجود نظام الحكم المحلي و مقوماته -حسبما اتفق عليه الباحثون- فإن هناك مجموعة من الأهداف التي تستند إليها الحكومة المركزية في ممارسة رقابتها على الوحدات المحلية من أهمها:<sup>1</sup>

✚ تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية للدولة.

✚ التأكيد على أن عمل الوحدات المحلية وقراراتها يكون وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية.

✚ التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوبة بدرجة من الكفاءة والفاعلية، التي تعتبر من المؤشرات الأساسية لقياس الأداء العام.

✚ ضمان حسن سير الخدمات المحلية ووضع معيار لنوع و مستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

### ثانياً، فلسفة وأهداف الحكم المحلي:

قد يثار سؤال رئيس لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بتقديم جميع الخدمات للجماهير دون أن تضطر إلى خلق وحدات محلية لأداء تلك الخدمات والمصالح المحلية، إن الإجابة عن هذا السؤال تصب في جوهر فلسفة الحكم المحلي، بمعنى آخر: إن دوافع و بواعث تطبيق نظم الحكم المحلي هي التي تمثل التجسيد الحقيقي لفلسفة الحكم المحلي، و إن الفلسفة الأساسية لتطبيق الحكم المحلي تكمن في رغبة الدولة المعاصرة في توثيق و تضافر الجهود الرسمية و الشعبية في تقديم الخدمات للمواطنين بصورة تكاملية تعزز الكفاءة و الفاعلية و تستجيب لاحتياجات و توقعات المواطنين.

1 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص28.

وقد تكون الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها هي في أكثر الأحيان الدوافع التي تبني نظام الحكم المحلي و يمكن تلخيص هذه الدوافع على النحو التالي:<sup>1</sup>

❖ كان تقسيم العمل منذ بدء المجتمعات الإنسانية ضرورة حتمية في كل نشاط بشري سواء كان هذا النشاط فردياً أو حكومياً، وكلما ارتفعت حضارة المجتمع ازداد تقسيم العمل فيه وتقسيم العمل في النشاط و أصبح أداء الخدمات الحكومية في كل جزء من اجزاء الدولة على نحو سليم مهمة ينوء بها كاهل الحكومة المركزية سواء من حيث التنظيم الإداري أو التنظيم المالي.

❖ العمل على تكافؤ الأعباء المالية المفروضة على الأقاليم مع الخدمات التي تتلقاها وتوفير العدالة لها، حتى لا تستأثر العواصم المدن و أقاليم معينة، بقدر كبير من الخدمات على حساب الأقاليم الأخرى من نفس الدولة.

❖ أهمية إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم أمر لا تستدعيه الديمقراطية فحسب بل تتطلبه الإدارة الناجحة لأنه سبيل الحيوية و المسؤولية و الاستمرار فضلا عن أنه نشر الوعي الديمقراطي و تدريب المواطنين على شؤون الإدارة المحلية و تحمل المسؤولية.

❖ قصور وحدة النمط ورتابة الأسلوب الذي تسير عليه الحكومة المركزية عندما تباشر أداء خدماتها العامة في أرجاء الدولة فنجدته متشابهة متماثلا يسري على جميع المواطنين وعلى جميع مناطق الدولة على السواء دون تميز وهذا لا حرج فيه في المرافق القومية لكن الأمر يختلف في المرافق والخدمات المحلية وهذا الاختلاف يقتضي بالبداية تفاوتاً في أنماط الإنجاز وأساليب الأداء، حيث أن التقيد بأنماط متماثلة هو إغفال للتفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة فالظروف المحلية تستدعي تنوعاً في النمط و تعدداً بالأسلوب ليتناسب مع حاجات تلك الوحدات وإمكانياتها و ظروفها.

❖ تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدل تركيزها في العاصمة مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي تتعرض لها الدولة خارجياً وداخلياً فإدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب في أكثرية من أهل الوحدة المحلية، هو تدريب عملية على أساليب الحكم النيابي مما يؤهلهم فيما بعد لأداء أحسن للوظائف.

❖ ضمان عدالة توزيع الخدمات بما يعمل على الاستقرار والتنافس في الإنتاج كما أنه سيؤدي إلى إفساح المجال لتجربة النظم الإدارية على النطاق المحلي ويعد الفرصة للإيداع الشعبي في هذا المجال ثم الانتفاع بما يثبت صلاحيته من أساليب الإدارة و العمل.

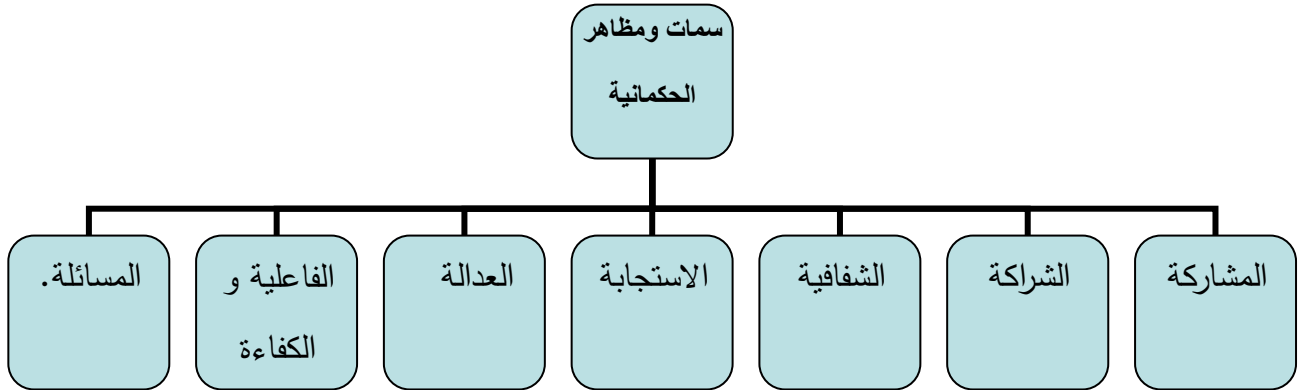
هذه هي الدواعي ودوافع قيام نظام الحكم المحلي والتي تحدد المبادئ العامة للنظام فالاعتراف يتباين مصالح المجتمعات المحلية يتطلب اتخاذ القرارات على الطبيعة بواسطة أشخاص يقيمون في موطن هذه المصالح والمشاكل التي تتولد في الوحدة المحلية ويتأثرون بها بطريقة مباشرة لأنهم يدركون طبيعة مشكلاتهم وحلها قبل غيرهم.

1 - محرم صبحي، محمد فتح الله الخطيب، المرجع السابق الذكر، ص 22.

وبذلك اتجهت العديد من الدول في أواخر القرن العشرين إلى تبني الديمقراطية كمنهج لنظام الحكم يقوم على أساس المشاركة في صنع قرارات التنمية وفي التنفيذ والرقابة على تقييم الأداء وتوزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية ومختلف الوحدات المحلية أي بعبارة أخرى تعزيز الحكم المحلي.<sup>1</sup>

وينبغي الإشارة هنا أيضا إلى مسالة ظهور اتجاه حديث في الإدارة الحكومية مثل الحكمانية **Governance** قد ساهم في ارساء وتكريس فلسفة الحكم المحلي، حيث ظهر المصطلح مع بداية التسعينيات، ليعبر عن مدى ضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكومية من الحالة التقليدية إلى توصف بالانغلاق والانعزال عن المواطنين والتقيد بالعمليات الإدارية إلى الوضع الأكثر تفاعلا وتشاركا بين عناصر الدولة، التي أهمها الوحدات المحلية، ويوضح ذلك أكثر ما ورد في تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة **PNUD** أن للحكمانية أهدافا أساسية تتمثل فيما يلي:<sup>2</sup>

1. تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية.
2. تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع.
3. تحقيق الكفاءة في التنمية الاقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد العامة، إن هذه الغايات ساهمت مجتمعة في تحديد سمات الحكمانية الجيدة ومظاهرها ، والتي تشمل على مجموعة من القيم السياسية و الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، المتمثلة فيما يلي:



و من كل هذا يمكن أن يدرك المرء البواعث و الدوافع لإنشاء نظم الحكم المحلي، لضمان تحقيق تلك القيم والتي لا يمكن الوصول إليها دون شراكة حقيقية مع الوحدات المحلية. وللتعرف أكثر على دوافع انتهاج دول العالم لفلسفة نظم الحكم المحلي، يمكن استعراض التقاليد المعاصرة التالية:<sup>3</sup>

1. **النموذج الأنجلوساكسوني**: تعتبر المحليات في التقاليد الأنجلوساكسونية (كما عكسها بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية ودول الكومنويلث البريطاني والدول التي نهجت نهجها) تجسيدا للديمقراطية و غاية سامية ووظيفة مجتمعية، وفي ذلك -كما يرون- علاج لمساوئ و نقائص الممارسة الديمقراطية على المستوى القومي، حيث إنها بعيدة عن منطقة نفوذ المواطن العادي. وحين ترسخ المحليات

1- محمد سليم فاللة، بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية ، كراسات الملتقى الوطني الأول التحول الديمقراطي في الجزائر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، يومي 10 و 11 ديسمبر، 2005، ص 14.  
2 - زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003، ص 23.  
3 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص 37.

الديمقراطية و تتجسد حقاً، تتحقق ثلاث غايات و هي الحرية و المساواة و الكفاية، فتلعب الحكومة المحلية هنا دورين بالنسبة للحرية، فهي من جانب أداة لمقاومة زيادة سلطة الحكومة المركزية و مقاومة تحكمها دون دراية بالظروف المحلي، و من جانب آخر فهي أداة لغرس الشعور بالاستقلال و مقاومة عدم المبالاة السياسية الديمقراطية كأسلوب حياة.

2. **النموذج الأوروبي:** تعتبر نظام الحكم المحلي في التقاليد الأوروبية (كما تعبر عنها فرنسا و إيطاليا وألمانيا التي نهجت نهجها) وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسية. ومن هذا نجد أن المحليات الفرنسية أكثر المحليات محاكاة وأكثرها أقلمة في الدول النامية، ويعتبر الفكر الفرنسي أكثر تأثيراً، و ذلك لأن الوحدات المحلية والفكر يوفران حلولاً لمشكلة تعاني منها هذه الدول أشد معاناة أو تخشى على الأقل أن تعاني منها، وهي عدم الاستقرار السياسي والتفتت القومي. وفي الفقه الفرنسي لم تحتل المحليات موقع الصدارة، وإنما احتلت مشكلة السلطة في العاصمة اهتماماً أكبر، حيث ظلت نظرية الدولة الموحدة هي المسيطرة، في حين ينظر إلى الوحدات المحلية من ثلاث زوايا هي:<sup>1</sup>

- إنها أسلوب للتنظيم الداخلي للحكومة.
- إنها جزء من تنظيم المجتمع ككل، بمعنى خلق توازن بين القوى المختلفة في المجتمع.
- التوازن المرغوب فيه بين المجتمع الحكومي.

و في مجال توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية، يرى الفرنسيون أن دور الحكومة المركزية يتمثل في أداء الوظائف وتملك سلطات صنع القرار، وأن دور المحليات هو أنها تابعة للسلطة المركزية ومنفذة لأوامرها وقراراتها، حيث يسود عدم التركيز إقليمياً أو فنياً، و تسمح الحكومة المركزية باختيارات محددة سلفاً للمحليات، حيث تتقل بعض الوظائف الإدارية إلى أجهزة لا تعتمد على الحكومة المركزية، سواء إقليمية أو وظيفية، حيث تعد بذلك الحكومة المركزية أقدر على الدفاع عن المجتمع، وتعد المحليات أقدر على ضمان أمنه وأمانه الداخلي، فليس في استطاعة حكومة مركزية وحدها فرض استقرار سياسي داخلي.

لقد ترسخ الاهتمام إذن بجدوى نظام الحكم المحلي من خلال وجود قناعات تشير إلى ضرورة تبني أجهزة أخرى تقف إلى جوار السلطة المركزية كالسلطات المحلية لكي تتولى تقديم الخدمات العامة لأن الحكومة المركزية و هي مغرقة في أداء وظائف و اختصاصات في غاية الاتساع و في شتى الميادين و المجالات علاوة على أعمالها السياسية و التخطيطية، لا يمكنها أن تتولى تقديم الخدمات العامة إلى المجتمع فتتشغل هي و وزاراتها بهذا العمل الجسيم، إضافة إلى مسؤولياتها أما البرلمان الذي قد يضيف إليها أعباء كبيرة لذلك يعتبر البعض و يحق بأن الحكومة المركزية هي المستفيد من وجود نظام الحكم المحلي إذ تتحمل سلطاته المحلية مسؤوليات جسام في إدارة مناطقها و هي في الأساس من

1- محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عيد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص 38.

مسؤوليات الحكومة المركزية و يترك هذا التنظيم للحكومة المركزية و إدارتها العامة ممارسة وظائف التوجيه و الرقابة و الإرشاد.<sup>1</sup>

وانطلاقاً من ذلك يتبين أن تطبيق أسلوب حكم محلي في دولة ما. يهدف إلى تحقيق عدد من الأهداف التي ينتج عنها بالتالي العديد من الفوائد، و تتباين الدول في إعطاء الأهمية النسبية التي توليها لهذه الأهداف، حيث نجد أن بعض الدول تركز على هدف أكثر من غيره من الأهداف، إن هذه التباينات يجب أن تفهم من خلال سياق تطور إنشاء الدولة و المتغيرات الإيكولوجية التي تؤثر على تنظيم و إدارة و علاقات الحكومات المحلية مع الحكومة المركزية، و في الإجمال يمكن استعراض الأهداف التالية للحكم المحلي:<sup>2</sup>

### **الأهداف السياسية:**

ترتبط الأهداف السياسية بمقومات الحكم المحلي والمتمثلة أساس في مبدأ الانتخاب لرؤساء وأعضاء المجلس المحلي وأنماط العمل السياسي الذي يستتبع هذا المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف السياسية، يمكن تناول ومناقشة الأهداف الفرعية التالية:

أ. **التعددية:** يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح المتنافسة، و تعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية في اختصاصاتها و سلطاتها.<sup>3</sup> وضمن هذا السياق فإن فلسفة الحكومة التقليدية لم تعد مقبولة، خاصة في ظل حركة إعادة اختراع (تجديد) الحكومة، وما ترتب عليها من سمات جديدة للحكومة والتي يمكن استعراض أهمها فيما يتصل بطرحنا:

- ❖ حكومة مساندة، بمعنى التركيز على الدور التنسيقي والرقابي للحكومة ومنح القطاعات الأخرى مزيداً من حرية العمل والمشاركة.
- ❖ حكومة يملكها المجتمع، بمعنى مساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات، من خلال هيئات محلية و منظمات ومؤسسات المجتمع المدني لأنها أكثر التزاماً و أكثر معرفة بمشكلاتها المحلية.
- ❖ حكومة تسعى لإرضاء المتعاملين معها.
- ❖ حكومة لا مركزية.

ومن هذا يمكن إدراك ضرورة عدم تركيز السلطة بيد الحكومة المركزية، و ضرورة تعدد الأطراف المشاركة في عملية صنع القرار في الإدارة الحكومية الجديد، و لقد وردت حجة التعددية كهدف و مبرر للحكم المحلي في بريطانيا في التقارير المقدمة من اللجان التي شكلها البرلمان لبحث شؤون الحكم

1- هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا. ط1، عمان، الأردن: دار الثقافة، 2004، ص 230.

2 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص 38.

3 - سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف. عن حمدي السيد مصطفى المعاذ وآخرون، تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي. القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010 ، ص 184.

المحلي، كتقرير ريد كليف مود **Redcliff-maude**، و تقرير وينلي **Wheatley**، و قد أكدت هذه التقارير دور الهيئات المحلية في موازنة سلطة الحكومة المركزية و تعدد صنع القرارات في النظامين السياسي و الإداري.

إن التعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذا أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم و الصحة و الإسكان و الثقافة و الأمن و غيرها.

**ب. الديمقراطية:** حيث لم يعد مقبولا الحديث عن الديمقراطية في حدود اختزالها بإعطاء المواطنين حق التمثيل السياسي في السلطة المركزية أو حق المساواة الشكلية أمام صناديق الاقتراع، كما لم تعد نماذج الحكم الشديدة المركزية قادرة على تحقيق تطلعات الشعوب إلى المشاركة في صوغ برامج تنمية مجتمعاتها المحلية، فكلا الديمقراطية والتنمية أصبحتا تتطلبان مزيدا من تمكين المواطنين ومن تعزيز مشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بقضاياهم المحلية وتعزيز هامش المساءلة والمحاسبة لدى المواطنين وفي تحديد أولوياتهم التنموية والتعبير عنها من خلال نقل حيز من أدوار السلطة المركزية وصلاحياتها إلى السلطات اللامركزية المتمثلة مباشرة للمجتمعات المحلية والمعبرة عن إرادتها من دون أن يلغي ذلك دور الدولة المركزية في الحفاظ على عدالة التوزيع المناطقي للثروة الوطنية.<sup>1</sup>

ومن ثم تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسة التي يسعى إلى تحقيقها نظام الحكم المحلي، و لعل ممارسة الديمقراطية على النحو تساعد على تحقيق ما يلي:<sup>2</sup>

❖ إن الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة و توثيق صلته بالحكومة، وبالتالي فإن ممارستها على المستوى المحلي تتشابه مع ممارستها على المستوى القومية، وإن الدفاع عنها على المستوى المحلي يوازيه دفاع مشابه على المستوى الوطني، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الفرد بالدور الذي يؤديه تجاه محلياتهم، وهذا الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه تجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد إسهامهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية.

❖ يسمح الحكم المحلي بتجسيد التنمية السياسية **Political development** من خلال زيادة وتقوية الوعي السياسي لدى المواطن، و تمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفاء، و مناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات و نفقات الموازنة المحلية و التخطيط للمستقبل.

❖ تتيح فرصة التدريب للقيادات، وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي و التنفيذي، فالعمل في المجالس المحلية يساهم في فهم كثير من الأدوات والمهارات اللازمة للعمل السياسي مثل القدرة على استيعاب وفهم وسائل حل الصراع السياسي، واتخاذ القرارات وطبيعة عمل جماعات

1- سليم نصر وآخرون، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، ط3، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 2005، ص 15.

2 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر، ص 39-40.

الضغط أو المصلحة، وطريقة صنع السياسات العامة و أساليب وأشكال إدارة الانتخابات و كيفية جمع المعلومات عن آراء الناخبين.

❖ تسهم الديمقراطية المحلية في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين، من خلال إتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات المحلية أمامهم، و هذا يسهم في تقوية الحقوق المدنية للمواطنين مثل حقهم في التعبير عن آرائهم فيمن يتولى إدارة شؤونهم المحلية و حقهم في الدفاع عن مصالحهم و الحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية مما يحول دون افتئات الحكومة المركزية على حقوقهم.

### ➤ الأهداف الإدارية

يعتبر نظام الحكم المحلي من أكثر الوسائل لكفاءة الأداء و تقديم السلع و الخدمات المحلي، لأنه يتميز بخصيستي الحساسية أي تأثيره بآراء و انتقادات و تقييم السكان المحليين و الاستجابة السريعة لحاجات المواطنين في المجتمعات المحلية، و يمكن تلخيص الأهداف الإدارية فيما يلي:<sup>1</sup>

❖ **تحقيق الكفاءة الإدارة**، تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة و كفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية، و يشير برونج **Browning** إلى أن النظام اللامركزي أكثر جدوى و كفاءة من تبني النظام المركزي، حيث يمكن للوحدات المحلية في ظل النظام اللامركزي تزويد مواطنيها بالكمية المطلوبة (المفضلة) من السلع و الخدمات طبقا لحاجات وتفضيلات السكان المحليين.

❖ **المجالس المحلية أكثر استجابة من الحكومة المركزية للمطالب المحلية**، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه، وإحساسها بالمسؤولية المباشرة تجاه الناخبين.

❖ **تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري والتخلص من كل أشكال وأمراض البيروقراطية الحكومية**

❖ **العدالة في توزيع الأعباء المالية**، ففي حالة تبني نظام الحكم المحلي، يتم توزيع المال باختيار أهالي الوحدات المحلية، إضافة إلى أن ما يدفعونه من ضرائب و رسوم سيتم صرفه على هذه المرافق المحلية بالذات، و هذا يحقق مبدأ العدالة الاجتماعية و تساوي المواطنين في تحمل المسؤوليات المالية.

❖ **تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية**، حيث ان نظام الحكم المحلي يحقق نقادي تتميط الأداء على مستوى الدولة، و ذلك لأن مشكلات المحليات تختلف عن بعضها البعض، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية السائدة.

❖ **توفير فرصة أفضل للإبداع و تجريب السياسات و البرامج.**

➤ **الأهداف الاجتماعية:** يمثل نظام الحكم المحلي فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية

تتمثل فيما يلي:<sup>1</sup>

1 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر ، ص 41.

❖ تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وذلك يتفق مع ظروفهم و أولوياتهم وميولهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه المواطنين، لا بد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم، وارتفاع مستوى الصحة والتعليم، و الحد من تلوث البيئة، والحصول على جميع الخدمات المحلية ببسر وسهولة.

❖ شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، بما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة.

### ثالثا. العوامل البيئية المؤثرة في نظم الحكم المحلي:

مما لا شك فيه أن نظم الحكم المحلي تتباين من دولة لأخرى، كما قد تتباين في إطار الدولة الواحدة من مرحلة إلى أخرى، و يرجع ذلك إلى أن الحكم المحلي نظام فرعي للنظام الاجتماعي، و من ثم فإنه يتأثر بالعوامل السياسية و الاجتماعية و التاريخية و الثقافية التي يوجد فيها. و تساعد دراسة بيئة الحكم المحلي أو ما اصطلح على تسميته "بايكولوجيا الإدارة المحلية **Ecology**" في تحليل الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية أو في المقارنة بين هذه الوحدات و بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة أو بين دول و أخرى.

✚ العوامل السياسية: يتأثر نظام الحكم المحلي، باعتباره نظاما فرعيا للنظام السياسي بالعوامل السياسية، لأنه يصعب قيام حكم محلي ديمقراطي في دولة لا تمارس الديمقراطية على المستوى المركزي. كما يعمل الاستقرار السياسي للدولة على إتاحة الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات و الاختصاصات، حيث لا يكون هناك ما تخشاه الحكومة المركزية، و على العكس من ذلك، يؤدي عدم استقرار السياسة العامة للدولة إلى إدخال تعديلات عديدة في الحكم المحلي، مما يؤدي بالتالي إلى إضعاف النظام و خلخلة جذوره التاريخية.

ومما لا شك فيه أن القيم والمبادئ السياسية في الدولة تشكل الحكم المحلي في هذه الدولة، فالمجالس المحلية في الدولة الديمقراطية يتم تشكيلها بالانتخاب المباشر، كما أنها تتمتع بصلاحيات و اختصاصات أكبر نسبيا من مثيلتها في الدول غير الديمقراطية، ويضاف إلى ما سبق دور السلطة التنفيذية و طبيعة علاقتها بالسلطة التشريعية في الدول النامية أو في الدول العربية، ففي هذه الدول يتمتع رئيس الدولة أو الملك وأعضاء السلطة التنفيذية بسلطات قوية في مقابل ضعف السلطة التشريعية، و لذلك فمن الطبيعي في هذه الدول أن يكون دور المجالس المحلية محدودا في مواجهة الرؤساء التنفيذيين الذين يمثلون السلطة التنفيذية في أقاليمهم أو بلدياتهم.<sup>2</sup>

1 - نفس المرجع ، ص 43.

2 - نفس المرجع ، ص 48.



✚ **العوامل الاقتصادية:** مما لا شك فيه أن صفة "المحلية" التي يتسم بها الحكم المحلي تتوقف على طبيعة الاقتصاد المحلي، فالمدينة تختلف عن القرية، كما أن المدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة، وكذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية... الخ، وهذه الاختلافات لها تأثيرها على الحياة السياسية في تلك المناطق، من خلال تأثيرها على الثقافة السياسية للأفراد الذين ينقلون الاتجاهات و التوقعات الثقافية لمهنتهم إلى العملية السياسية، كما أن ظروف وتركيب الاقتصاد المحلي تحدد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين و السكان المحليين.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة تتعكس على نظام الحكم المحلي فيها، ففي الفترة التي اتسمت بالمزيد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، كان للوحدات المحلية دور كبير في إنتاج السلع و تقديم الخدمات للمواطنين وفي عملية التنمية بصفة عامة، ولكن في ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي، حدث تحول في دور الدولة والوحدات المحلية، فلم تعد الوحدات المحلية مسؤولة عن عملية التقديم المباشر للخدمات، بل أصبح في إمكانها إسناد هذه الخدمات أو بعضها إلى القطاع الخاص، وفي الدول العربية -خاصة النفطية- نجد أن الاعتماد على النفط قد أثر على مصادر الموارد المحلية في هذه الدول، حيث إنها تعتمد على التحويلات المركزية بنسب تقترب من مائة في المائة.

✚ **العوامل الاجتماعية والثقافية:** يتأثر الحكم المحلي بالنمو الحضري، فارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن، ومن تضخم حجم المدن وتكدسها بالسكان وصعوبة إدارتها، يؤثر على الحضر و الريف معا، فهو من ناحية يؤدي إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، كما يؤدي من ناحية أخرى إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها، كما يظهر تأثير الزيادة السكانية على الحكم المحلي في معدلات النمو الطبيعي للسكان، والتركيب العمري لهم، فانخفاض معدل النمو الطبيعي يؤدي إلى انخفاض حجم العائلة نسبيا، ومن ثم انخفاض عبئ الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة، ويعني ذلك بالنسبة للحكم المحلي الحد من الإنفاق المحلي، نظرا لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية، كما يعني أيضا اتاحة الفرصة للسلطات المحلية للتوسع في خدمات الرفاهية مثل إنشاء أماكن الترفيه و المتنزهات و الحدائق العامة و منع تلوث البيئة و غيرها، كما يؤدي انخفاض معدلات الزيادة السكانية إلى زيادة حجم الفئة المنتجة، و من زيادة القدرات المالية للسلطات المحلية لزيادة حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية، والحد من الإنفاق المحلي، نتيجة لصغر حجم الفئة غير المنتجة وهي الفئة التي تحتاج إلى الخدمات التعليمية و الصحية و الاجتماعية.<sup>1</sup>

✚ **العوامل التاريخية:** كثير ما نسمع عن أن الحكم المحلي في دولة ما يرتبط بتاريخ هذه الدولة، و أنه جزء لا يتجزأ منه، أو أن حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها بنفسها هي مكاسب حصلت عليها

1 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر، ص 47.

هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة، و هو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أية حركة إصلاح أو تطوير للحكم المحلي.<sup>1</sup>

و تتمثل العوامل التاريخية-على سبيل المثال-التي تؤثر في الحكم و تطوره، فلقد كان للاستعمار تأثير كبير على الحكم المحلي في الدول التي استعمرت، فنظم الحكم المحلي في دول المغرب العربي و لبنان قد تأثرت بنظام الحكم المحلي في فرنسا، و لكن الحكم المحلي الفرنسي لم يكن له تأثير فقط على المستعمرات الفرنسية السابقة فقط، بل كان له تأثير على دول عربية أخرى، و يرجع ذلك إلى ميل بعض الدول النامية إلى الحكم المركزي أو عدم التركيز الإداري، كما كانت بريطانيا تفضل لمستعمراتها الحكم المحلي الفرنسي، حتى تحكم قبضتها على هذه المستعمرات، من خلال ممثليها في الأقاليم.<sup>2</sup>

**العوامل الجغرافية والطبيعية:** تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الحكم المحلي، و تحديد بنائه التنظيمي وتشكيلاته، وتحديد الحدود الإدارية لوحداته، فالانعزال الجغرافي يؤثر على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي و المستويات الأخرى الإقليمية والمحلية.<sup>3</sup>

ومما لا شك فيه أن الحكم المحلي يتأثر بمساحة الدولة، فالدولة ذات المساحة الشاسعة، و مترامية الأطراف، تكون في حاجة ضرورية إلى وجود حكم محلي قوي مثل السودان، ومصر، والسعودية، وعلى العكس من ذلك، قد لا تكون هذه الحاجة بنفس الدرجة بالنسبة للدولة صغيرة المساحة، وتؤثر تضاريس الدولة على الحكم المحلي المطبق فيها، خاصة ما يتعلق بظاهرتي توزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، و وجود العوائق الطبيعية مثل الجبال والأنهار، وبعبارة أخرى، فإن الحكم المحلي الذي يمكن تطبيقه في المناطق الصحراوية و الجبلية يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول و وديان الأنهار، لاختلاف طبيعة السكان و تباين وسائل معيشتهم.

فمثلا في المناطق الجبلية، غالبا ما تؤدي عزلة العاصمة و صعوبة المواصلات بينها و بين أجزاء الدولة المختلفة إلى دعم الاستقلال الذاتي للسلطات المحلية و ضعف علاقاتها بالحكومة المركزية، و يمكن إرجاع قوة الحكم المحلي في سويسرا في بعض جوانبه إلى العوامل الجغرافية المتمثلة في طبيعة البلاد الجبلية الوعرة.<sup>4</sup>

و قد أكدت بعض الدراسات الميدانية أهمية الموقع في نجاح الوحدة المحلية في تحقيق التنمية، بالمقارنة بوحدات محلية أخرى لا تتمتع بنفس الموقع، فنجاح السلطة المحلية -على الأقل في جزء منه- وهو وظيفة الموقف الذي هو محدد للإمكانات الاقتصادية و قاعدة أساسية للدخل و الإيراد، إن جميع الوحدات المحلية الناجحة تقع إما في مناطق حضرية ديناميكية نسبيا أو في مناطق ريفية لديها إمكانات

1 - محرم صبحي، محمد فتح الله الخطيب، المرجع السابق الذكر، ص 42.

2 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق الذكر، ص 44.

3 - محرم صبحي، محمد فتح الله الخطيب، المرجع السابق الذكر، ص 45.

4 - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص 45.

زراعية أو موارد طبيعية أخرى مثل المعادن أو الأنهار، ومع ذلك فإن الموقع ليس شرطاً كافياً للنجاح، حيث إن هناك وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات إمكانات عالية في دول عديدة، ولكنها ليست فعالة جداً في تعبئة واستخدام الموارد.

و يتبين مما سبق أن الحكم المحلي في أية دولة من الدول هو وليد العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية، وهنا لا بد من التعرف على هذه العوامل عند المقارنة بين نظام حكم محلي وآخر، أو عند الحكم على مدى نجاح أو فشل الوحدات المحلية في داخل النظام المحلي الواحد.

### الخاتمة :

بصفة عامة إن الحكم المحلي أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي، وهو اتجاه جديد بدأ منذ أواخر القرن التاسع عشر و مطلع القرن العشرين ، وهو بمثابة حقيقة إدارية وسياسية برزت ضمن كيان الدولة المعاصرة نتيجة تعقد العلاقات الاجتماعية و سيادة الأفكار الديمقراطية و تطورت وظائف الدولة المعاصرة.

لقد ظهر الحكم المحلي إذن نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها، والتوسع الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية أخرى، كما ساعد على ذلك التباين في الحاجات والمطالب المحلية، وعدم استطاعة الحكومة المركزية أو عجزها لوحدها على الاستجابة لما تريده المجتمعات المحلية وتبحث عنه، ولذلك فإن إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم قد استلزم ضرورة وجود الحكم المحلي.

والواقع أن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفنقر إليها الشعب قد تكون الباعث الأساسي في توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات مركزية و هيئات محلية، و الذي يحفز الدولة إلى الاستجابة لهذا الباعث هو مدى ثقنتها بشعبها و اطمئنانها إليه. و قد تكون الأهداف التي يسعى نظام الحكم المحلي إلى تحقيقها هي في أكثر الأحيان الدوافع إلى تبني نظام الحكم المحلي، وهنا يمكن الإشارة مثلا إلى أهداف الحكم المحلي في إطار تناول مفاهيم التعددية والديمقراطية و الكفاءة الإدارية...، ومن ثم ينصرف مفهوم فلسفة الحكم المحلي إلى الدوافع و البواعث التي قضت بتطبيقه أصلا بالإضافة إلى العوامل التي تأثر بها خلال رحلته على تنوعها وتعددتها، والتي كان عليه أن يتكيف معها حتى يكتب له البقاء و الاستمرار بأكبر قدر من الفعالية والنجاحة، وهو ما يطرح إمكانية التحول أو الانتقال الموضوعاتي من الحكم المحلي إلى الحوكمة المحلية.

## قائمة المراجع:

1. خالد سمارة الزعبي، تنظيم السلطة الإدارية. مؤلف جماعي، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
2. خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني، مؤلف جماعي، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009 .
3. زهير الكايد، الحكمانية: قضايا و تطبيقات ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003.
4. سليم نصر وآخرون ، تحديات اللامركزية والحكم المحلي في العالم العربي، ط3 ، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 2005.
5. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف. مؤلف جماعي، تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي. القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010 .
6. محرم صبحي، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي. القاهرة: دار النهضة العربية، 1993.
7. محمد سليم قلاله، بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية ، كراسات الملتقى الوطني الأول التحول الديمقراطي في الجزائر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، يومي 10 و 11 ديسمبر، 2005.
8. محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. ط1 ، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.
9. هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا. ط1، عمان، الأردن: دار الثقافة، 2004.