

محاضرات

مادة الحكومات المحلية

المرحلة الثانية ٢٠٢٣-٢٠٢٤

الدكتور زياد سمير زكي الدباغ

١ تاريخ الحكم المحلي

- يقول انطونيو غرامسكي " الانسان سياسي بالفطرة " وهذه الخاصية عند البشرية التي كانت النواه الاولى للاجتماعات والتناغم المجتمعي مما خلق الرغبة الحقيقية ببناء العلاقات الانسانية واقامة الروابط داخل المجتمعات .
- بدأ التأكيد على إيجاد وتطوير ثقافة الوظيفة الإدارية بين المركز والأقاليم على يد (Allcorn 1989) حيث اكد على اهمية قنوات الاتصال لتنمية المجتمع ، وبناء اجهزة ادارية قادرة على احلال الثقة مكان الخوف، والاحترام والتعاون المتبادل، والمشاركة في القيادة، واتخاذ القرارات بالإجماع .

- ان ظهور الحكم المحلي ارتبط بظهور الوعي السياسي الذي ظهر بشكل عام عند الإنسان بظهور اللغة.
- الوعي هو (ادراك المرء لذاته ولما يحيط به إدراكاً مباشراً وهو أساس كل معرفة).
- الادراك والمعرفة والنزوع والارادة هي العوامل المرتبطة بالبيئة الإنسانية وبمعرفة الإنسان بتلك البيئة من جميع النواحي.

2

مفاهيم مقاربة عن الحكم المحلي

١- الإدارة المحلية: هي مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملًا لأجهزة الدولة.

٢- الوحدة الإدارية هي المناطق الجغرافية أو الأقسام المحددة التي أسبغ عليها القانون صفة الشخصية المعنوية، والتي تتولى إدارة شؤونها المحلية بنفسها بواسطة ممثليها.

٣-الهيئات المحلية: هي اجهزة محلية وحكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد، ولها الحق في إصدار القرارات واللوائح المحلية.

٤-التمكين الإداري: هو السماح للعاملين بدرجة من الحرية والاستقلالية والرقابة الذاتية تمكنهم من ممارسة أعمالهم ووضع اهدافهم واتخاذ القرارات وحل المشكلات من خلال مساحة اوسع في الصلاحيات والمسؤوليات.

٥-التوجيه الاداري: هو العملية التي يتم بها الاتصال بالعاملين لإرشادهم وترغيبهم والتنسيق بين جهودهم وقيادتهم إلى تحقيق الأهداف .

الحكم المحلي

- هو نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف الى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ، ويتم بمقتضاها اعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة.
- يقصد بالحكومة المحلية Local Government بانها نظام حكومي يدار بواسطة هيئات منتخبة محلياً؛ الحكومة على المستوى المحلي، لا يستخدم لوصف الحكم على مستوى الوحدات المكونة لاتحاد فيدرالي. على سبيل المثال حكومة قرية، مدينة، مقاطعة، بلدية ، بلدة، ومجلس إدارة، حي، أو غيرها من التقسيمات السياسية للدولة للأغراض العامة

- عرف البريطانيون نظام الحكم المحلي بأنه " حكم ذاتي فيها يتعلق بنطاق الادارة فقط دون التشريع "، وهو تعريف يركز على المجال والنطاق المحلي ولكنه ليس تعريف شامل وليس تعريفاً فنياً دقيقاً فهو على الرغم من انطباقه على نظام الحكم المحلي السائد في الدول الموحدة.

- هناك تعريف يقول بأن الحكم المحلي نوع من الحكومة التي تخدم مساحة صغيرة عن طريق ممارستها السلطات المفوض بها ولها، وهو تعريف صائب لان الحكومة المحلية تجمع صفة السيادة مثل الحكومة القومية في الدول المستقلة ، فهي حكومات لا تصدر قوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها سلطة اعلى في الدولة التي تبسط سيادتها على مجموع الاراضي الداخلة في حدود الدولة.

- هناك اجماع من العلماء على ان الحكم المحلي لا يتضمن الاطار التشريعي ، فالمجالس المحلية الخاصة بالحكم المحلي ليست لها اختصاصات تشريعية رغم انها تستطيع ان تقرر اصدار انظمة محلية معينة ، كما ان الانظمة المحلية التي تصدرها هذه المجالس تسمى (تجاوزاً بالتشريع المحلي).
- اقرب التعريفات الى الصواب هو التعريف القائل بأن الحكومة المحلية : هي مجموعة الوحدات والاجهزة الادارية اياً كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة والتي تكون في مستوى ادنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية.

مبررات وأركان وأنماط الحكم المحلي

- **سياسية :** 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.
- **اقتصادية :** وتعني الاقتصاد في النفقات وإيجاد مصدر التحويل وقيام المشروعات المناسبة للمجتمعات المحلية.
- **اجتماعية :** وتعتمد على تنمية الروابط بين أجزاء الوطن وإشباع الرغبات وتوفير الاحتياجات.

إدارية : وتتلخص في تخفيف الأعباء على عاتق الحكومة المركزية والكفاءة الإدارية والمرونة في استخدام أساليب الأداء وسهولة القيام بعمليات الإصلاح الإداري.

خالد بن فيحان المنديل، "المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي". رسالة ماجستير (جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، ٢٠٠٣ ص ٤٠.

أركان الحكم المحلي

١. وجود مصالح محلية أو مرفقية مشتركة في رقعة جغرافية محددة ، حيث ان يقصد بالمصالح المحلية هي ان تباشر هيئات محلية معينة إدارتها وتقوم بإسنادها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم، ولاشك أن سكان هذه الوحدات أدرى من غيرهم بواجباتهم وأقدر على إدارة هذه المصالح وحل مشكلاتها، ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الانتقاص منها إلا بقانون آخر.

٢. قيام مجالس أو هيئات منتخبة للإشراف على المصالح المحلية وإدارتها، و المجالس المحلية Local council هي جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولي مسؤولية تنفيذها والإشراف عليها، وهي أيضاً تعتبر أفضل تجسيد للديمقراطية ٣- ان اتباع مدخل معين يساعد على دقة التحليل وترابطه ويؤدي الى الوصول الى انتاج علمي افضل.

٣. وجود هيئات تباشر اختصاصات أصيلة أي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري النسبي تحت رقابة مركزية محددة ، حيث لابد أن يكون المجلس المحلي مستقلاً في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية وحسب نوع النظام اذا كان مركزي ام لامركزي.

٤. توفر المشروعية الانتخابية: يعتبر الانتخاب ركناً ومقوماً أساسياً من مقومات اللامركزية الإدارية ذلك أنها تستمد مشروعيتها من المواطنين وليس من السلطة المركزية + الانتخاب يجعل الهياكل الادارية ذات صبغة ديمقراطية أعمق، وهو ما يعطيها استقلالية أكبر.

انماط الحكم المحلي

١- النمط الفرنسي : و يستمد أصوله من الثورة الفرنسية (١٧٨٩) والتشريعات التي حدثت في عهد نابليون ومن أبرز مظاهره استحداث منصب المحافظ (Prefect والسلطات المركزية التي يتمتع بها.

٢- النمط البريطاني (الانجلوساكسوني) : ويتميز بعراقة محلياته التي سبقت ظهور المؤسسات المركزية.

٣- النمط السوفيتي (السابق) : ويقوم على الربط بين المحليات والمركز ويتميز (بالمركزية الديمقراطية).

٤- النمط التقليدي : ويتمثل في الإدارات الأهلية ويشتهر بممارسة العادات والتقاليد والأعراف في إدارة الشؤون المحلية.

الملامح الرئيسية لتطور الادارة المحلية والحكم المحلي

١. النظام المشترك (Partnership): ويهدف إلى المشاركة في الخدمات بين النظم المحلية والمركزية ويوجد في معظم الدول الإفريقية التي كانت تحت الحكم البريطاني.

٢. النظام المزدوج (Dual): وفيه تضطلع الإدارة المحلية بالخدمات ذات الطابع الإداري وتترك الأمور ذات الطابع الفني للحكومة المركزية وفيه تتمتع السلطات المحلية باستقلال قانوني في أداء الخدمات (أمريكا اللاتينية).

٣. النظام المتكامل (Integrated): وهو نظام تقوم فيه الحكومة المركزية بالجوانب الإشرافية والفنية على أعمال الإدارة المحلية ويمارس هذا النظام في معظم دول جنوب شرق آسيا.

٤. النظام الشمولي (Comprehensive): وفيه تقوم الإدارة المحلية بالخدمات الأصلية وخدمات أخرى في مجالات الصحة والتعليم ومن أمثلة الدول التي تمارس هذه النظام الهند وباكستان ، وفي هذا النظام تحولت وحدات الحكومة المركزية المحلية إلى أجهزة تنفيذية للمجالس المنتجة .

مشاكل الحكومات المحلية

١-المشاكل المالية : تتمتع الحكومات المحلية بذمة مالية وهي الالتزامات التي تتعلق بقسم من الأموال وهذا يعني ضمان اكبر لوفاء الديون ، و الذمة المالية ليست عبارة عن الرصيد بين عنصري الحقوق و الالتزامات و إنما هي عبارة عن مجموعها معاً ، فكأن هذه الحقوق و الالتزامات جميعاً يؤلف وحدة قائمة بذاتها أو مجموعة قانونية يطلق عليها اسم الذمة المالية.

٢-المشاكل الفنية : ان نقص الخبرات وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الادارة المحلية وقلة عدد المختصين تعتبر من المشاكل التقليدية .

٣-المشاكل الادارية : الشكوى من الروتين وعرقلة سريان الاعمال وفقدان التنسيق وضعف الاجهزة الادارية التي تقوم بالمتابعة والرقابة والتدقيق وضعف الجهاز التنفيذي للإدارة المحلية وعدم تفهمه للواقع والظروف المحلية وانتشار الشخصيات غير الكفوءة مشاكل تستلزم حل اداري محكم ومعالجة دقيقة تتواءم وواقع العمل المحلي.

اسباب نشأة الحكم المحلي

١-ازدياد وظائف الدولة

كانت وظيفة الدولة سابقاً مقصورة على المحافظة على الامن الداخلي وصد الاعتداءات الخارجية واقامة العدل بين الناس، وفي الوقت الحاضر اتسعت وظائف الدولة واصبحت تتدخل وتحت تأثير المتطلبات العامة اصبح من العسير عليها ان تنهض بالأعباء العامة وحدها ، ومن هنا ظهرت فكرة هيئات او حكومات محلية تتولى بعض الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية

٢-تنوع اساليب الادارة تبعا للظروف المحلية

يلاحظ ان الادارة المركزية عندما تقوم بأداء الخدمات تضع انماطا واساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي جميع انحاء الدولة على قدم المساواة ، وان اتباع هذه الاساليب لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشترك في الانتفاع والاستفادة منها جميع المواطنين ، ولكن الامر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية فالتفاوت بين المناطق يتطلب تباين واختلاف في الاساليب المتبعة.

٣- الحكومات المحلية اكثر ادراكا للحاجات المحلية

يحاول نظام الحكم المحلي اشراك اكبر عدد ممكن من السكان المحليين في ادارة وتنظيم شؤونهم المحلية ، ومن هنا فان هؤلاء يكونون اكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية من موظفي الادارة المركزية الذين لا تتوافر في الكثير منهم الدراية والتحسس بحاجة الاهالي ورغباتهم .

٤- التدريب على اساليب الحكم

يساعد نظام الحكم المحلي على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على اساليب الحياة النيابية عن طريق ايجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين، وهذه المجالس تعتبر - حسب رأي الكثير من الكتاب خير مدرسة لتدريب وتخرج افضل اعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة ، كما وانه ينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤديه في اداء مرافقهم المحلية ، وهذا الشعور من شأنه ان يرفع كرامتهم ويزيد شعورهم بحقوقهم الوطنية .

٥-العدالة في توزيع الالعباء المالية

يلاحظ ان قيام الادارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي الى تحقيق العدالة في توزيع الالعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب اذ ان - الحكومة المركزية التي تقوم وبمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة مما قد يضر ببعض المرافق والافراد ، فيكون تبني نظام الحكم المحلي هو خير وسيله لتوزيع المال حيث يتم بمشيئة اهالي الوحدات الادارية ، اضافة الى ما يدفعه اهالي الوحدات الادارية من الضرائب المحلية لمرافقهم المحلية سيتم صرفه على المرافق بالذات وفي ذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية والتي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضريبة والاستفادة منها فيما بعد

٦- تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين

ان وجود الهيئات المحلية والتي تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان يساعد على تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين الاداري وبذلك تحل المشاكل المحلية محلياً بدلاً من الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال .

٧- التنمية المحلية

إن طريق التنمية الشاملة لا يمر إلا عبر التنمية المحلية " Local Development وان مفهوم التنمية المحلية ظهر بفرنسا خلال سنوات الستينات والسبعينات كرد فعل على الممارسات الفوقية للنظريات الاقطاعية على المجتمع، والتنمية في جوهرها عملية حضارية متكاملة تمثل نقلة نوعية على مستوى المجتمع كله وبجميع طبقاته وشرائحه، والتنمية تستهدف الارتقاء بفكر الانسان واستثمار قدراته الكامنة وتحقيق الحياة الكريمة له، وهي ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وثقافية.

المراحل الاساسية للإدارة بالأهداف

المرحلة الاولى: مرحلة التقديم

تعتبر من مرحلة اساسية لتحديد الاساسيات للعمل الاداري وتركز على الفهم الاول لنوع العمل ، وهي عادة ما تقوم على التخطيط والرسم للقرارات الادارية المراد العمل على تنفيذها واتخاذ الاجراءات الضرورية لنقلها لأرض الواقع ، وهي اولا تحتاج للفهم الجيد والاستيعاب من قبل الادارة العليا ، وثانيا من قبل العاملين لتجنب مقاومة التغيير، وبالتالي تعتبر مرحلة التقديم مرحلة وضع الاهداف والخطوات للتنفيذ.

المرحلة الثانية: النمو والتعديل

تعتبر مرحلة التنفيذ الموضوعي لمرحلة التقديم الاولى وهي تقوم على الالتزام والرغبة من قبل العاملين وهي خطوة ايجابية من قبل الجهاز الاداري، كما لا ينكر ان لتصميم الاهداف بصورة جيدة من اثر واضح على التطبيق الناجح للإدارة بالأهداف، واستمرار علاج المشكلات اثناء التطبيق والمراجعة الدورية للقرارات واليات تنفيذها.

المرحلة الثالثة: مرحلة النضوج.

وهي مرحلة اليسر والاستقرار بعدما تدخل الاهداف المرسومة حيز التنفيذ وتبدأ النتائج الايجابية بالظهور ، وتتحول الاليات والادارة بالأهداف الى اسلوب يومي لممارسة العمل الاداري.

مخطط المراحل الأساسية للإدارة بالاهداف

