آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة

أ. مقـــداد الخمـــيسي
جامـعة البليـــــدة "02"

ملخـص:

الإدارة المحلية كنظام عرف منذ القدم إلا انه لم يحظى بالجانب الأكاديمي من الاهتمام إلا بعد ظهور الدولة الحديثة التي تبنته كبديل عن النظام المركزي، كونه لم يعد يستجيب للتطورات (الديمقراطية، الاجتماعية الاقتصادية) وللحجم والأنشطة المتزايدة للدولة، وبموجبه تتنازل الدول عن بعض اختصاصاتها و أعباءها للوحدات المحلية مع خضوع هذه الأخيرة لرقابتها.

وتعتبر الإدارة المحلية من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية، تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة ومساعدتها على أداء رسالتها بصورة أكثر فاعلية، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية ،مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي ان الإدارة المحلية تؤدي الى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية .وهذا بالطبع دون القضاء على اختصاصات الحكومة المركزية

وفي محاولة منا للتعرف أكثر على ماهية الإدارة المحلية والإلمام بشتى إلى جوانب الموضوع سنقوم من خلال هذه الورقة البحثية بوضع إطار مفاهيمي نظري للإدارة المحلية من خلال توضيح مفهومها، والأسباب التي دفعت بالدول إلى تبنيها و الأهداف المرجوة من ذلك إضافة إلى أهم مقوماتها، الوظائف التي تؤديها و العوامل التي تسهم في نجاحها و العوامل المؤثرة عليها.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، النظام المركزي واللامركزية، التنظيم الإداري.

Résumé :

L'administration local comme système et connu depuis l'antiquité, mais elle n'a Pas ressue d' intérêt académique qu' après l'émergence de l'État moderne , qui la adopté comme une alternative au système central , étant donné qu'il ne répondit plus à l'évolution (démocratique , socio- économique) et a la taille et aux activités croissantes de l'Etat , en vertu de laquelle les États renoncent à certains de leur obligation et de leur charges aux unités locales toute en restant sous contrôle.

L'administration locale et considéré comme un systèmes de l'administration publique qui vise à accroître l'efficacité de l administration dans l'état et de les aider à accomplir leur mission plus efficacement , suit a sa les localités ont le pouvoirs de prendre les décision plus rapidement et plus facilement loin du contrôle central avec un lien vers la réalisation de la politique et des objectifs dévolutaire de l'Etat , ce qui reflète la décentralisation régionale en tant que mode d'organisation administrative de l'Etat , cela signifie que l'administration locale aide pour le transfert de certains pouvoirs aux unités locales . Ceci, bien sûr , sans l'élimination des termes de référence du gouvernement central , mais il montre la relation entre la participation centrale des unités locales .

Dans une tentative d'identifier la nature de l'administration local et de la familiarisé avec les divers aspects de la question , nous allons essayer à travers cette intervention de clarifier le concept, et les raisons qui ont poussé les États à l'adopter et les objectifs a atteindre a travers cette décentralisation .

مقدمـــة:

إن التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المتسارعة التي عرفتها الدول فرضت عليها واقعا جديدا، إذ لم يعد أسلوب المركزية الإدارية يتلاءم مع حجم الخدمات والأعباء المتزايدة عليها، من هنا أصبح لزاما عليها أن تعهد وتشارك العبء والسلطة مع هيئات محلية ز

إن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي تختاره الدول في أداء وظائفها لتقديم خدمات للمواطنين، ويتم ذلك من خلال تنازلها عن بعض اختصاصاتها وتقاسم أعباءها مع الوحدات المحلية في الأقاليم وإشراكها في وظائفها.

نظرا لأهمية الإدارة المحلية والأدوار التي فوضت لها من قبل سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية التعمق أكثر في هذا الموضوع والتعرف على ماهية هذه الإدارة من خلال طرح التساؤلات التالية:

- ماذا يقصد بالإدارة المحلية؟ وماهية أهدافها؟
- ما هي أسس الإدارة المحلية؟ وما الوظائف التي تؤديها في الدول؟
- ما هي العوامل التي تسهم في نجاحها؟

للإجابة على هذه التساؤلات سنتطرق المحاور التالية:

- مفهوم الإدارة المحلية وأسباب اعتمادها.
- أهداف ومقومات الإدارة المحلية.
- وظائف الإدارة المحلية وعوامل نجاحها.
- العوامل المؤثرة على الإدارة المحلية.

1- مفهوم الإدارة المحلية وأسباب الأخذ بها

1-1-مفهوم الإدارة المحلية:

هناك الكثير من التعريف التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية وهذا الاختلاف راجع لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين الذين ينظرون الى الدارة المحلية من زوايا مختلفة تتبع الفلسفة الفكرية السياسية و القانونية للدول التي ينتمون إليها، وسنحاول في هذا المحور عرض مختلف النظريات التي تحدد لنا مفهوم الإدارة المحلية.

- يعرفها الكاتب البريطاني MODIE GRAME على أنها [1]" مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة".

- ويعرفها الكاتب الفرنسي Andre delambades على أنها[2]" اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وان تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها".

- يعرفها George Blair على أنها[3]" أي منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة أو حكومية معينة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية لجني جزء على الأقل من إيراداتها".

[1] Modie Grame, the gouvernment of Great Britain Methuen,1965
[2] Andre delambardes, The Gouvernment of Great Britan , London,1965,p135
[3] George Blair, Gouvernment at the grass Roots, palisades publighess,1977, p14

– ويعرفها العطار على أنها:[1]" توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها" يشير هذا التعريف إلى أن الإدارة المحلية تنتخب وتخضع للرقابة الحكومية".

– وترى الأمم المتحدة أن " الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، فهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية على اداء رسالتها بصورة اكثر فعالية وكفاءة، وهي بذلك تحث على نقل بعض الاختصاصات و الصلاحيات من الحكومة المركزية الى المحليات لمواجهة مسؤوليتها في في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي"[2]

– ويعرفها الشيخلي على انها[3]" اسلوب من اساليب التنظيم الاداري للدولة، تقوم عل فكرة توزيع النشاطات و الواجبات بين الاجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض ان تتفرغ الاولى لرسم السياسة العامة للدولة اضافة الى ادارة المرافق القومية في البلاد وان تتمكن الاجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق اغراضها المشروعة" يشير هذا التعريف الى انه للإدارة المحلية دور يتمثل في ادارة مرافقها العامة وتحقيق اهدافها.

– يعرفها محمود علي البنا[4]" هي ان يعهد بسلطة في بعض الامور الى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية التي يتسع اختصاصها اصلا لكل اقاليم الدولة فان السمة المميزة اذن للنظام المحلي هي الاستقلال الذي يعد من اهم ضماناته ان تتكون الهيئات المحلية للانتخاب اساسا ويتمثل استغلال تلك الهيئات في تمتعها بالشخصية المعنوية وفي عدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة وانما تخضع لنوع من الرقابة او الوصاية الادارية".

– ويعرفها الزعبي على انها[5]:" اسلوب الادارة بمقتضاها يقسم اقليم الدولة الى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من ابناءها لادارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية"

من خلال هذه التعريف يمكن القول بان الادارة المحلية هي جزء من النظام العام للدولة، تمنحه الحكومة المركزية شخصية معنوية،وتتنازل فيه عن صلاحيات يهدف الى تلبية احتياجات مجتمعه المحلية، تمثلها هيئة منتخبة تخضع لرقابة واشراف السلطة المركزية.

1–2–أسباب الأخذ بنظام الإدارة المحلية:

هنالك مبررات موضوعية جعلت الدولة تأخذ بنظام الادارة المحلية لما يحققه من فوائد جمة ، ومن أهمها الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية.

فالإدارة المحلية تعبير عن الديمقراطية، اذ وجدت الدولة المعاصرة نفسها مميزة في اشراك المواطنين بإدارة شؤونهم المحلية عن طريق الاشتراك في ادارة المجالس المحلية وتدريبهم على اصول العمل السـياسي وإدارة الدولة .. وذلك ينطوي على الاقرار بمبدأ (حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه دون وصاية او قوامة من احد) اضافة الى اعتبار

---

[1] فؤاد العطار، مبادئ في القانون الاداري،1955، القاهرة،ص176.

[2] حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الاليات المحلية لصناعة القرار في ادارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الاقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر2003.

[3] فالح الحوري، الامكانات والاثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة اربد، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الادارة العامة، جامعة اليرموك، اربد، الاردن، 2000.

[4] محمود عاطف البنا، نظم الادارة المحلية، القاهرة، مكتبة القاهرة المدنية، 1968، ص12.

[5] خالد سمارة الزعبري، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها(دراسة مقارنة)، منشاة المعارف، الاسكندرية، 1984.

الهيئات العامة المحلية مدرسة عملية لتخريج افضل الاعضاء للمجالس النيابية التشريعية في الدولة.

ويمكن تلخيص اهم هذه الأسباب:

– ازدياد وظائف الدولة ، بعد ان كانت وظيفتها مقصورة على المحافظة على الأمن الداخلي وصد الاعتداءات الخارجية وإقامة العدل بين الناس ، فيما اصبحت تتدخل في ميادين كثيرة تحقيقا للأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

– اضافة الى تقسيم العمل حيث اصبحت هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية ، وهناك خدمات محلية تتولاها الادارة المحلية .

– تنوع اساليب الادارة تبعا للظروف المحلية ، بما يضمن اداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة ادارية.

– الادارة المحلية اكثر ادراكا للحاجات المحلية.

– التدريب على اساليب الحكم .

– العدالة في توزيع الاعباء المالية .

تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين [1].

وهناك من يضيف هذين العاملين او السببين[2]:

– التفاوت بين اقاليم الدولة .

– الاخذ بأنظمة الحكم الديمقراطية .

2– أهداف وأركان و الإدارة المحلية

2–1–أهداف الإدارة المحلية:

من منطلق فلسفة الإدارة المحلية، يمكن تلمس الأهداف التالية للإدارة المحلية[3]:

– الأهداف السياسية:

– الديمقراطية والمشارك:.تعتبر الديمقراطية والمشارآة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية . وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشئون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية .وغني عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.

إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدربهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شئون الدولة والحكم.

– 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.

---

[1] عبد الرزاق الشيحلي " الادارة المحلية ، دراسة مقارنة " جامعة مؤتة ، الاردن ،2001 ص23.

[2] احمد صقر عاشور " الادارة العامة ، مدخل بيئي مقارن " دار النهضة العربية للنشر ، بير وت ،1979 ، ص468.

[3] خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها(دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية،1984.

-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.

– الأهداف الإدارية:

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

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

– الأهداف الاجتماعية وتتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي:

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

ب –دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشئون 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.

2–2–أركان الإدارة المحلية:

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأركان تتمثل فيما يلي:

– تتمتع بالشخصية المعنوية:

يقصد بالشخصية المعنوية او الاعتبارية[1] "مجموعة الأشخاص أو الأموال التي تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للاشخاص الطبيعيين وينظر اليها وتعامل كما لو كانت شخص حقيقي، فهي لها حقوق وعليها التزامات وهي شخصية مستقلة من الاشخاص و العناصر المادية المكونة لها"

ان ما يميز الادارة المحلية هي تمتعها بالشخصية المعنوية لان الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية وهذا الطابع يميزها ويمنحها الصفة القانونية، والاعتراف بالشخصية المعنوية للادارة المحلية هو نتيجة منطقية للعتراف باستقلاليتها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

هذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثيها، وابرازها بهذا الشكل القانوني الموحد هو حل للإشكاليات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكانها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر اهلا للالزام والالتزام واصبح قادرا على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما ما تفرضه من الالتزامات وهذا الامر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الاشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها[2]

– قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

ان الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في ادارة شؤونهم التي اعترف المشروع بها، وكونه من المستحيل ان يقوم جميع ابناء البلاد بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة وجب ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الاساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن ارادة الشخص المعنوي العام الاقليمي.[3]

ان جوهر الادارة المحلية هو ان يتعهد الى ابناء الوحدة الادارية بان يشبعوا حاجاتهم المحلية بانفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها، الا ان هناك اختلافا على هذه النقطة: فهناك من يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على اساس الانتخاب بحجة تكريس معنى استقلال المجالس المحلية و تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الاخذ بنظام الانتخاب، ومن جهة اخرى هناك من يرى ان مسالة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية لا يعتبر شرطا لازما يمكن ان يتم بدلا من ذلك التعيين، إلا ان هذه يمثل خرقا للهدف السياسي للإدارة المحلية حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على افراز قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة اساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الادارة المحلية.

– تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

على الرغم من ان السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الادارية المحلية، الا انها احتفظت بحق الرقابة والاشراف عليها حتى تضمن انها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف انه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الادارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى حسن عواضة [4]"انه لا يمكن للادارة

[1] فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1990.

[2] محمد نور عبد الرازق، استقلال الإدارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير، جامعة الأسكندرية،1974 .

[3] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة،1982.

[4] حسن عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت،1983

المركزية ان تصل في رقابتها على الادارة المحلية الى حد اصدار الاوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك ان ممارسة سلطة اصدار الاوامر تصطدم باستقلال الادارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه"

فالرقابة تكون ضمن الفلسفة الاساسية التي ينص عليها مبدأ اللامركزية الادارية وان لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الادارة المحلية متمتعة باستقلاليتها ويمكن ان نوضح المحاور التي تركز عليها السلطة المركزية في رقابتها على الهيئات المحلية والاشراف عليها في[1]:

– التأكد من الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار ان الادارة المحلية ماهي الا نظام فرعي من النظام العام للدولة واجهزتها.

– التأكد من ان الادارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، اضافة الى ان قرارات المجالس تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع (الحكومة المركزية، الادارة المحلية، المواطنين)

– التاكيد على ان الادارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الادنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازة الادارة المحلية التي تعتبر مؤشرا اساسيا من مؤشرات اداءها العام

– ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الادارة المحلية بتاديتها بكفاءة وفعالية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الادارة المركزية والادارة المحلية بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

3– وظائف الإدارة المحلية وعوامل نجاحها:

3–1–وظائف الادارة المحلية:

تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة .[2]

ومن الطبيعي ان تقسم المهام الإدارية طبقا لمؤديها، أي المهام التي تؤدي بكفاءة وفاعلية محليا لابد وان تسند إلي الإدارة المحلية، وبالتالي المهام التي لا يمكن أن تؤدي بفاعلية علي المستوي المحلي تسند إلي مستويات أعلي من الإدارة . وللإدارة المحلية وظيفتين أساسيتين هما [3]:

– الوظيفة التنموية: وهي المسئولة عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال إدارة عملية التنمية المحلية . ويمكن تقسيمها إلي:

– وظائف مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة.

–وظائف مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

– الوظيفة السياسية وهي:

–تحقيق الديمقراطية السياسية محليا عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية.

---

[1] عبد الرازق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المرآزية والإدارات المحلية –دراسة مقارنة–، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت،23–25 سبتمبر2002

[2] المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، 1999.

[3] حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر 2000.

-دفع السكان المحليين إلي المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي.

-تدريب القيادات السياسية علي مستوي المجتمع.

3-2- عوامل نجاح الإدارة المحلية:

إذا كانت الدولة مقتنعة وجادة في منح المزيد من الصلاحيات والمسئوليات للوحدات المحلية، فلابد من توفير مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح الادارة المحلية وهي:[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 يديرونها، وهذا يعني استعداد القادة السياسيون وموظفي الحكومة المرآزية لتحويل الصلاحيات والمسئوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسئوليات قادة الوحدات المحلية.

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

- العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي، تشتمل 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.

- العوامل المالية والقوى البشرية.

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

4- العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة المحلية

مما لاشك فيه أن نظم الحكم المحلي تتباين من دولة لأخرى، كما قد تتباين في إطار الدولة الواحدة من مرحلة إلى أخرى، ويرجع ذلك إلى أن الحكم المحلي نظام فرعي للنظام السياسي الذي بدوره نظام فرعي للنظام الاجتماعي ، ومن ثم فإنه يتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية والثقافية التي يوجد فيها.

وتساعد دراسة بيئة الحكم المحلي او ما اصطلح على تسميته بايكولوجية الادارة المحلية على في تحليل الدور الذي تقوم به الوحدات المحلية وفي المقارنة بين هذه الوحدات.

4-1- العوامل الجغرافية والطبيعية[2]:

تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة على الحكم المحلي، وتحديد بنائه التنظيمي وتشكيلاته وتحديد الحدود الإدارية لوحداته، فالانعزال الجغرافي يؤثر على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية والمحلية.

---

[1] محمد طعامنة ، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث،مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 9 ، العدد30، 2002.

[2] سمير محمد عبد الوهاب، **الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي**، القاهرة :المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2007 ، ص26 .

–مساحة الدولة: مما لاشك فيه أن الحكم المحلي يتأثر بمساحة الدولة التي يطبق فيها.

–تضاريس الدولة:تؤثر تضاريس الدولة على الحكم المحلي المطبق فيها، فالحكم المحلي الذي يطبق في المناطق الصحراوية والجبلة يختلف عن ذلك الذي يطبق في السهول ووديان والأنهار لاختلاف طبيعة السكان وتباين وسائل معيشتهم، ففي المناطق الصحراوية تسود أنماط الإدارة التقليدية وكذلك بالمناطق الجبلية، وعلى العكس من ذلك فإن انبساط إقليم الدولة وخلوه من العوائق الطبيعية وسهولة الاتصال بين أجزائه قد يسهل للحكومة المركزية التدخل في شؤون الوحدات المحلية.

–الموقع: لقد 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 جزء منه– هو وظيفة الموقع الذي هو محدد مهم للإمكانيات الاقتصادية وقاعدة أساسية للدخل والإيرادات ومع هذا فالموقع ليس شرطا كافيا للنجاح، حيث إن هناك وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات إمكانيات عالية في دول عديدة، ولكنها ليست فعالة جدا في تعبئة واستخدام الموارد.

4–2– العوامل التاريخية:

كثيرا ما نسمع عن الحكم المحلي في دولة ما يرتبط بتاريخ هذه الدولة وأنه جزء لا يتجزأ منه وأن حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها بنفسها هي مكاسب حصلت عليها هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة، وهو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أية حركة إصلاح أو تطوير للحكم المحلي.

وتتمثل العوامل التاريخية التي تؤثر في الحكم المحلي فيما يلي:

–أسلوب نشأة الدولة[1]:

يؤثر أسلوب نشأة الدولة في خصائص نظام الحكم المحلي، ففي حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم، ذات الخصائص المتمايزة، فإن الحكم هنا يعكس خصائص هذه الأقاليم من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية، أما في حالة انفصال أحد أقاليم الدولة لتكوين دولةمستقلة، فإن الحكم المحلي لهذا الإقليم يعكس مثيله في الدولة الأم، والمثال على ذلك الحكم المحلي في جمهورية ايرلندا الذي يعكس الكثير من خصائص الحكم المحلي الانجليزي، كما يعكس الحكم المحلي في بنغلاديش السمات الأساسية لمثيله الباكستاني.

–الاستعمار:

لقد كان للاستعمار تأثير كبير على نظام الحكم المحلي للدول التي استعمرت:

فنظام الحكم المحلي الألماني قد تأثر في بادئ الأمر بالحكم المحلي في كل من فرنسا والولايات المتحدة وبريطانيا، كما تأثر الحكم المحلي الياباني بنظام الحكم المحلي الروسي الذي كان يعطي للمحليات صلاحيات بسيطة وبعد الحرب العالمية الثانية، تأثر نظام الحكم المحلي الياباني بالحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية التي احتلت البلاد بعد الحرب لفترة قصيرة، وإن كانت الوحدات المحلية اليابانية لم تفقد علاقتها مع الحكومة المركزية، فالعمدة أو الحاكم ليس مسؤولا فقط أمام المجلس المحلي، بل أيضا أمام الحكومة المركزية.

[1] **نفس المرجع السابق الذكر**، ص27 .

وبالنسبة للدول النامية، فقد كانت أكثر تأثرا بالحكم المحلي الفرنسي أو البريطاني، فنظم الحكم المحلي في دول المغرب العربي قد تأثرت بنظام الحكم المحلي في فرنسا، الذي لم يكن له تأثير على المستعمرات الفرنسية السابقة فقط، بل كان له تأثير أيضا على دول أخرى، ويرجع ذلك إلى ميل هذه الدول إلى الحكم المركزي أو عدم التركيز الإداري، وإلى تفضيل بريطانيا لمستعمراتها الحكم المحلي الفرنسي، حتى تحكم قبضتها على هذه المستعمرات من خلال ممثليها في الأقاليم.

-أسلوب نشأة نظام الحكم المحلي[1]:

يتأثر الحكم المحلي بأسلوب نشأته ومراحل تطوره، فالحكم المحلي الذي وجد قبل نشأة الحكومة المركزية- كما في الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا -يكون أكثر استقرارا وتمتعا بالاختصاصات والسلطات من الحكم المحلي الذي ينشأ بقانون، ويرجع ذلك إلى صعوبة إدخال تعديلات جوهرية عليه بسبب تغلغله في ضمير الشعب، في حين أنه قد يسهل إدخال مثل هذاالتعديل على الحكم المحلي الذي ينشأ عن طريق القانون.

4-3- العوامل الاجتماعية والثقافية[2]:

يتأثر الحكم المحلي بالعوامل الاجتماعية والثقافية الآتية:

-النمو الحضري:

يتأثر الحكم المحلي بالنمو الحضري، فارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن، ومن ثم تضخم أحجام الأخيرة وتكدسها بالسكان، يؤثر على الحضر والريف معا، فهو من ناحية، يؤدي إلى زيادة المشاكل في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، كما يؤدي من ناحية أخرى إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها.

-الزيادة السكانية:

يظهر تأثير الزيادة السكانية على الحكم المحلي، من خلال معدلات النمو الطبيعي للسكان والتركيب العمري لهم، فانخفاض معدل النمو الطبيعي يؤدي إلى انخفاض حجم العائلة نسبيا، ومن ثم انخفاض عبء الإعالة، وارتفاع مستوى المعيشة، ويعني ذلك بالنسبة للحكم المحلي الحد من الإنفاق المحلي، نظرا لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطة المحلية، ويعني أيضا إتاحة الفرصة للسلطات المحلية للتوسيع في خدمات الرفاهية.

-التأثر بثقافات الدول الأخرى:

يتأثر الحكم المحلي بالعوامل الثقافية، فانتشار ثقافة دولة ما خارج حدودها، يصاحبه في الغالب انتشار نظام هذه الدولة، والمثال على ذلك هو أن الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية يعكس الكثير من خصائص الحكم المحلي في بريطانيا، نظرا لانتقال الثقافة الانجليزية مع المهاجرين البريطانيين الأوائل الذين استوطنوا هذه البلاد، وطبقوا فيها نظام حكم محلي قريب الشبه بالحكم المحلي الانجليزي قبل استعمار انجلترا لأمريكا، كذلك يعكس الحكم المحلي في جمهورية ليبيريا السمات الأساسية للحكم المحلي الأمريكي، بسبب انتقال الثقافة الأمريكية مع الزنوج الذين استوطنوا ليبيريا

[1] **نفس المرجع السابق الذكر**، ص 28.

[2] **نفس المرجع السابق الذكر**، ص 30 .

4-4- العوامل السياسية:

إن الحكم المحلي ، باعتباره نظاما فرعيا للنظام السياسي، يتأثر بالعوامل السياسية خاصة الاستقرار السياسي، والقيم والمبادئ السياسية.

فالاستقرار السياسي لدولة، يعمل على إتاحة الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات، حيث لا يكون هناك ما تخشاه الحكومة المركزية، وعلى العكس من ذلك يشجع عدم الاستقرار السياسي الحكومة المركزية على عدم التوسع في سلطات الوحدة المحلية، ولذلك يمكن القول إن الحكم المحلي القوي لا يوجد إلا في ظل حكومة مركزية قوية.

4-5- العوامل الاقتصادية[1]:

مما لاشك فيه أن صفة" المحلية "التي تتسم بها الوحدة المحلية 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 الثقافة السياسية للأفراد، كما أن ظروف وتركيبة الاقتصاد المحلي تحدد مدى قدرة الوحدات المحلية على القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين والسكان المحليين، بالإضافة إلى ما سبق، فإن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة تنعكس على نظام الحكم المحلي فيها، ففي الفترة التي اتسمت بالمزيد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، كان للوحدات المحلية دور كبير في إنتاج السلع، وتقديم الخدمات للمواطنين وفي عملية التنمية، 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 امكانها التعاقد على هذه الخدمات أو بعضها مع القطاع الخاص، وفي الدول العربية خاصة النفطية، نجد أن الاعتماد على النفط قد أثر على مصادر التمويل المحلي، حيث إن الوحدات المحلية في هذه الدول تعتمد على التحويلات المركزية بنسب تقترب من مائة في المائة.

ويتبين مما سبق أن نظام الحكم المحلي هو وليد العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية ، سواء على المستوى المحلي أو الدولي.

خـــــاتمـــــة:

تعددت تعاريف الادارة المحلية وذلك راجع الى الزوايا التي ينظر اليها من طرف المفكرين وتاثرهم بالبيئة التي يعيشون فيها وهي اساسا تعني توزيع الوظيفة الادارية للدولة بين الهيئات المركزية والهيئات المنتخبة على مستوى الوحدات المحلية التي تسعى الى تحقيق اهداف سياسية، اجتماعية وإدارية.

وتقوم الادارة المحلية بالدول على مجموعة من الاركان تتمثل اساسا في تمتعها بالشخصية المعنوية وممارسة اختصاصاتها ومهامها عن طريق مجالس منتخبة تتمتع بالاستقلال وتخضع لرقابة السلطة المركزية.

[1] **نفس المرجع السابق الذكر**، ص31 .

ولتنجح الادارة المحلية في تأدية وظائفها وتحقيق اهدافها لابد من توفر مجموعة عوامل كالدعم السياسي لقادتها، ودعم المنهج اللامركزي سلوكيا وسيكولوجيا، اضافة الى الدعم المالي و البشري.

المراجع باللغة العربية:

- **الكتب:**

- احمد صقر عاشور " الادارة العامة ، مدخل بيئي مقارن " دار النهضة العربية للنشر ، بير وت ،1979.
- محمد نور عبد الرازق، استقلال الإدارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير، جامعة الأسكندرية،1974 .
- محمود عاطف البنا، نظم الادارة المحلية، القاهرة، مكتبة القاهرة المدنية، 1968.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة،1982.
- سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، القاهرة :المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2007 .
- عبد الرزاق الشيخلي " الادارة المحلية ، دراسة مقارنة " جامعة مؤتة ، الاردن ،2001.
- فؤاد العطار، مبادئ في القانون الاداري،1955، القاهرة.
- خالد سمارة الزعبري، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها(دراسة مقاررنة)، منشاة المعارف، الاسكندرية، 1984 .

- **المجلات:**

- محمد طعامنة ، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم الثالث،مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 9 ، العدد30، 2002.
-

- **المؤتمرات:**

- حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الاليات المحلية لصناعة القرار في ادارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الاقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر2003.
- حسن عواضة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت،1983
- المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، 1999
- عبد الرازق الشيخلي، العلاقة بين الحكومة المرآزية والإدارات المحلية –دراسة مقارنة–، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت،23-25 سبتمبر2002
- فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشترآة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1990.
- فالح الحوري، الامكانات والاثار المحتملة لتبني نموذج البلدية الكبرى في محافظة اربد، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الادارة العامة، جامعة اليرموك، اربد، الاردن، 2000.

- **المراجع باللغة الاجنبية:**

- Andre delambardes, The Gouvernment of Great Britan , London,1965.
- George Blair, Gouvernment at the grass Roots, palisades publighess,1977.
- Modie Grame, the gouvernment of Great Britain Methuen,1965.