

## الدرس الثاني: مفهوم الإدارة المحلية:

إن الأصل الذي يربط السلطة المركزية بالإدارة المحلية هو الاستقلال الذي يعد الركن و المعيار الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم وبتوفره فقط تتحقق الديمقراطية الإدارية التي أصبحت اليوم مطلباً شعبياً تسعى لتحقيقها بغرض تحقيق الديمقراطية السياسية.

### أولاً: تعريف الإدارة المحلية:

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن هؤلاء 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.

فذهب بعض الباحثين إلى اعتبار الإدارة المحلية مجرد جهاز إداري يقوم بوظائف إدارية على مستوى محلي متبنيين بذلك نظرة عامة، فالإدارة المحلية عكست مفهوما واسعا لها، وفي هذا الصدد يرى البعض أن الإدارة المحلية تشمل جميع العناصر الإدارية التي تباشر الوظيفة الإدارية سواء كانت إقليمية أم فروعاً للإدارة المركزية بشرط أن تكون مهمتها محصورة في إقليم من الأقاليم<sup>1</sup>.

ويعرفها الكاتب البريطاني (كرام مودي) أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية محكمة لأجهزة الدولة<sup>2</sup>، ويعرفها الأستاذ أحمد العطار أنها توزيع وظيفة الإدارة بين الحكومة المركزية

<sup>1</sup> - عزت حافظ الأيوبي، المرجع السابق، ص 07.

<sup>2</sup> - محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، (المفهوم، الفلسفة، الأهداف)، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، 18/20 أغسطس 2003.

وهيئات منتخبة أو مباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها.<sup>3</sup>

وأهم ما يميز تعريف الإدارة المحلية أنه ركز على الجانب الانتخابي والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية، حيث عرفها الشخيلي أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق العمومية في البلاد، وان تتمكن الأجهزة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.<sup>4</sup>

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها أسلوب الإدارة التي بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.<sup>5</sup>

فأغلب الفقهاء يعرفون الإدارة المحلية تعريفا تقنيا ويركزون على عنصرين: الشخصية المعنوية والانتخاب كعنصرين أساسيين لضمان استقالة الوحدة المحلية وتمييزها عن غيرها من الأجهزة الإدارية العاملة على المستوى المحلي ، كما يرى الأستاذ (ديلو بادير) أن الإدارة المحلية هي اصطلاح لوحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وان تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها.<sup>6</sup>

وينطلق آخرون في تعريف الإدارة المحلية من تعريف اللامركزية الإدارية الإقليمية أو ما يعرف بالجماعات المحلية وفقا للمفهوم السياسي اذ تعني أن يمنح القانون لهيئة منتخبة ذات شخصية سلطة التقرير في كل جزء من الشؤون المحلية.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> - فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، 1955 القاهرة 176.

<sup>4</sup> - عبد الرزاق الشخيلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية، دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية و الغدارة المحلية ، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت 23 و 25 سبتمبر 2002

<sup>5</sup> - خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفاءتها، ( دراسة مقارنة)، منشأة المعارف الإسكندرية، 1984. محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق،

<sup>6</sup> - نقلا عن حمدي سليمان، المرجع السابق، ص 18.

<sup>7</sup> - أنظر

## ثانياً: فلسفة الإدارة المحلية وتمييزها عن غيرها من النظم المشابهة:

إن الإدارة المحلية هي أحد أساليب التنظيم الإداري في الدولة ، حتى وإن كانت لها خصوصيتها إلا أنه قد يختلط مضمونها مع باقي صور التنظيم الإداري ، ولذلك فإن تمييز الإدارة المحلية من هذه الصور ضروري للإحاطة بمضمونها.

### 1- فلسفة الإدارة المحلية:

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

إن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية من تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لقيم المواطنين قد يكون هو الدافع الرئيسي لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية من منطلق ثقة الحكومة المركزية وبشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبالعودة إلى الدوافع الرئيسية أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام يمكن تلخيصها فيما يلي<sup>8</sup>:

أ- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات نظراً لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبئ تقديم كافة الخدمات للمواطنين

ب- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.

ج- أهمية إشراف المواطنين في إدارة شؤونهم وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسؤولية إدارة الخدمات وكافة الشؤون المحلية الأخرى.

<sup>8</sup> - خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة) منشأة المعارف، الإسكندرية 1984.

ث-التخلص من رقابة وبيروقراطية النظم الحكومية وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفعالية.

ه-تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة توزيع القوى الإيجابية بدلا من تركيزها في العاصمة.

د-تدريب وتحميل للقيادات المحلية على أساليب الحكم.

### تميز الإدارة المحلية عن غيرها من النظم المشابهة

تتميز الإدارة المحلية عن غيرها من النظم المشابهة في عدة خصائص و صور، فهي تتميز عن الحكم المحلي، و أيضا عن عدم التركيز وعن اللامركزية السياسية كما يلي:

#### 1/2- التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

هناك جدلا بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي، حيث يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول الإدارة المحلية يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني أي الحكم المحلي يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة بين نظم الدول الاتحادية الفيدرالية، وهناك رأي آخر يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي<sup>9</sup>، وهناك رأي آخر يميل إليه أكثر الباحثين يدعوا إلى عدم التفريق بين المصطلحين، ويرون اختلافا في التعبير فقط، بمعنى أن لهما مدلولوا واحدا وإنهما يسيران أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيق من دولة إلى أخرى.

#### 2/2- الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري:

رأينا فيما سبق أن عدم التركيز الإداري هو صورة مخففة لنظام المركزية الإدارية وهي تقتضي تنازلا من السلطة المركزية عن بعض من اختصاصاتها لصالح الموظفين التابعين لها أو لصالح الفروع في الأقاليم، ولذلك فإن عدم التركيز الإداري لا يخرج عن نطاق النظام

<sup>9</sup> - عبد الرزاق الشخطي، المرجع السابق، ص 25.

المركزي، في حين أن الإدارة المحلية نظام لامركزية إداري بامتياز طالما أنه يمنح للوحدات المحلية استقلالية في ممارسة اختصاصاتها.

وعلى ذلك يبدو الاختلاف الجوهرى بين نظامى عدم التركيز الإدارى والإدارة المحلية، فى أن أجهزة عدم التركيز الإدارى لا تستقل عن المركز وتبقى خاضعة للسلطة الرئاسية، ولا تمارس سوى الصلاحيات المفوضة لها وتخضع لرقابة إدارية خاصة يحدد صورها القانون. كما أن عدم التركيز الإدارى ليس إلا وسيلة تقنية لتوزيع اختصاصات إدارية لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية التى تظل محتفظة بكامل السلطة فى حين يمثل الإدارة المحلية قيمة ديمقراطية تتجاوز مجرد توزيع الوظيفة الإدارية إلى ممارسة من الوظيفة من قبل سكان الوحدة المحلية أو ممثليهم، ولذلك فإن ممارسة الاختصاصات الإدارية فى نظام عدم التركيز الإدارى تظل دائما باسم الدولة وموظفيها لكن فى نظام الإدارة المحلية فإن التصرفات تتخذ باسم ولحساب الإدارة المحلية وبجهاز ينتمى إليها.<sup>10</sup>

يمكن القول أن الإدارة المحلية وعدم التركيز الإدارى يشتركان كلاهما فى كونهما أساليب تنظيم إدارى كما أن كليهما يقتضى مباشرة وظائف إدارية على مستوى محلي، ولكن عدم التركيز الإدارى فى الواقع قد يصحح الأنظار الأساسية التى قد تنتج عن انحراف اللامركزية وذلك أن وجود ممثل الدولة كهيئة عدم تركيز سلطتها إلى جانب المنتخبين المحليين يضمن الحفاظ على التجانس العام ويسمح أيضا بالتجاوب مع الضرورات المحلية<sup>11</sup>.

### 2/3- الإدارة المحلية واللامركزية السياسية:

اللامركزية السياسية هي أحد أساليب التنظيم الدستوري فى الدولة تقوم على توزيع مظاهر السيادة بين مركزية ودويلات أو ولايات، ومعلوم أن للسيادة مظهران:  
أ- مظهر داخلي: يتمثل فى قدرة الدولة على فرض الأمر واستعمال وسائل أقوى لدفع الأفراد لخضوع لسلطتها.

<sup>10</sup>-أنظر :

Jean Rivero ,op.cit,p 309

<sup>11</sup>-أنظر :

ب- **مظهر خارجي**: يتمثل في قدرة الدولة على الاستقلال في المجتمع الدولي بحيث تكون مساوية لباقي الدول ولا تخضع لأي سلطة فيه، وفي نظام اللامركزية السياسية أو ما يعرف أيضا بالفيدرالية تتولى الحكومة المركزية المظهر الخارجي للسيادة حيث تكون للدولة شخصية واحدة على المستوى الدولي وجنسية واحدة لرعاياها ولا تملك الولايات بالتالي حق التمثيل الدبلوماسي أو منح جنسية خاصة بها لموظفيها، وعلى خلاف ذلك تحوز الولايات على السيادة الداخلية فيكون لكل منها دستور وسلطات ثلاث تنفيذية وقضائية وأخرى تشريعية تسن القوانين خاصة بالولاية.

تشارك الولايات في اللامركزية السياسية في تسيير الدولة من خلال ممثليها في الغرفة الثانية، حيث أن النظام الفيدرالي يقوم أساسا على ثنائية الغرفتين ومن جهة أخرى فإن اختصاصات الولايات تجد مصدرها مباشرة في الدستور ولا يمكن تعديلها إلا برضاها. وعلى ذلك فإنه إذا كانت اللامركزية السياسية أسلوب تنظيم سياسي فإن الإدارة المحلية هي أسلوب تنظيم إداري، كما أنه إذا كانت اللامركزية السياسية تفترض توزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الفيدرالية والولايات، فإن نظام الإدارة المحلية تقتضي فقط توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية بين أشخاص إدارية مركزية وأخرى محلية ، كما أن الولايات في الفيدرالية تمارس الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور بكل سيادة وبشكل مستقل أما الجماعات المحلية فإنها تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الدولة التي تراقب في الحد الأدنى مشروعية أعمال هذه الجماعات<sup>12</sup> .

<sup>12</sup>-أنظر :