الدرس الثالث: مقومات الإدارة المحلية:

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات تتمثل في تمتعها بالشخصية المعنوية وتمتعها بالاستقلالية، وتمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية، ويظهر ذلك في العناصر التالية:

1- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية :

قبل البدء بالحديث عن هذا العنصر لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كما يطلق عليها البعض، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماما كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصا حقيقيا فهي لها حقوق وعليها التزامات وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها[1] .

إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، لذا فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فان ذلك يعني أنها مازالت مرتبطة بالإدارة المركزية، لذا فان هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وهو ما يؤدي إلى الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا ستجد منطقية الاعتراف باستقلاليتها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثليها وأبرزها بهذا الشكل القانوني الموحد هو حل الإشكالات الناتجة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلا لإلزام والالتزام وأصبح قادرا على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنح من حقوق وما تفرضه من التزامات، وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة

---

[1]- فاطمة الربايعية، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير أ، الجامعة الأردنية 1990 .
-جعفر انس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر طبعة 02، 1982 ص50

لهذه الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها [2].

2-قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم الذي اعترف المشرع بها، ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم المحلية أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فانه يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقتها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي [3].

فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها، ولا شك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين:

-**الفريق الأول**: فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب وحجتهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية والأمر الأخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

-**الفريق الثاني**: يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية يعتبر شرطا لازما ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين.

ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل طرقا للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية، وتمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في فهم الإدارة المحلية.

---

[2]- محمد نور عبد الرزاق، استقلال الإدارة المحلية في مصر ، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، 1974.

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

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

ويرى الأستاذ حسن عواضة أنه: لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار أوامر كما هو في الرقابة الرئاسية، ذلك أن سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية ويمس جوهر اللامركزية نفسه [4].

فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليها مبدأ اللامركزية الإدارية وان لا تخرج عن ذلك المفهوم فتبقى الإدارة المحلية باستقلاليتها، وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركنا من أركان وجود نظام الإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فان هناك مجموعة من الأهداف تتوفاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها [5]:

1-تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة و أجهزتها.

2-التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهاته القوانين والأنظمة وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.

3-التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تغير مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.

---

[4]- حسن عواضة، الإجارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت 1983.

[5]- عبد الرزاق الشيخلي ، 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.

4-ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة الحكومية والإدارة المحلية بما يخول لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها وللأحسن.[6]

- أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية:

عوامل تعثر الإدارة المحلية

يمكن طرح العوامل والأسس التالية والتي تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

1-العامل الإداري والفني:

يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية من منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية، حيث أن هناك بعض المشكلات التي تواجه عمليات التنفيذ منها عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات وضعف عمليات التخطيط لتطبيق اللامركزية وعدم كفاية الموارد.

فإذا كان هناك الكثير من المحليات لا تتوافر لها البنية الفنية والإدارية التي لا تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها، ويرجع السبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة لتلك الكوادر.

2-العامل الاقتصادي:

[6]- عبد الرزاق الشيخلي ،المرجع السابق، ص 25.

يرى أصحاب هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نموا وازدهارا يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل البيروقراطية التي تبطل عملية التنموية، ولذلك فهم يرون أن أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف تأتي بنتائج عكسية.

وفي هذا الصدد بين الكاتب الشهير FRIEDS RIGGS أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة وبذلك فان منح صلاحيات ومسؤوليات واسعة واستقلال المحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.

3-العامل السياسي وفلسفة الحكم:

إذ أن الطبقات الحاكمة في الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة للولاة والأفراد والمرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها[7] .

4-العامل الاجتماعي:

تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية وعشائرية وكيانات إقليمية تعتز بهويتها المحلية بشكل قد يهدد سلامة الوحدة الوطنية لبعض الدول وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة في غاية الأهمية والحساسية ، والأمر الذي توائمن من خلاله بعدم منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة وتمارس عليها رقابة تتصف بالمغالاة والشدة في كثير من جوانبها ، كل ذلك مدفوعا بها حبس الخوف من تفتت النسيج الوطني والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.

5-حداثة النظام المحلي:

[7]- عبد الرزاق الشيخلي ،المرجع السابق، ص 25.

إن مقومة حداثة النظام المحلي في الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولى مراحله بنجاح، علما أن هناك بعض تلك الأنظمة قد تتجاوز عمره نصف قرن ولا يزال يعاني من نقص فاضح في الاختصاصات والمسؤوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمرحلة تطور المجتمع.

الفقرة الرابعة: عوامل نجاح الإدارة المحلية[8]:

تتعدد عوامل نجاح الإدارة المحلية كما يلي:

1-استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعنيهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون، وهذا يعني استعداد القادة السياسيون وموظفي الحكومة المركزية لتصبح من مسؤوليات قادة الوحدات المحلية .

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

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

4-العوامل المالية والقوى البشرية.

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

---

[8]- محمد طعامنة، إشكالية المركزية واللامركزية الإدارية في نظم الإدارة المحلية في دول العالم التالت، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية، جامعة بغداد، المجلد 09 ، العدد 30 سنة 2002.

أولا: أهمية الإدارة المحلية:

لنظام الإدارة المحلية بما يمثله من أبعاد ديمقراطية وإدارية أهمية قصوى على المستويين السياسي والإداري من خلال تعزيز البعد الديمقراطي للنظام الإداري من جهة وتحقيق الكفاءة الإدارية من جهة أقوى، و تظهر أهمية نظام الإدارة المحلية من خلال العديد من المستويات خصوصا المستوى السياسي والإداري باعتبار الإدارة المحلية تعبيرا عن الديمقراطية بسبب وجود عنصر الانتخاب ومن الجانب الإداري باعتبارها وحدة إدارية تعني تقديم خدمة عمومية.

أ – الأهمية السياسية:

تفرض الإدارة المحلية في مفهومها السياسي ضمان مشاركة المواطنين على المستوى المحلي في اتخاذ القرارات التي تنصب في مختلف جوانب حياتهم ، وبذلك فان هذا النظام يرتبط من الناحية السياسية بفكرين الديمقراطية والمشاركة السياسية.

من ناحية أولى فان الإدارة المحلية تكرس الديمقراطية المحلية انطلاقا من أنها تقوم أساسا على عنصر الانتخاب وهو ما يعني ضمان حق المواطن في اختيار من يتولى تسيير الشأن العمومي المحلي وهذا هو جوهر الديمقراطي.

ب ـ الأهمية الإدارية:

لقد أصبح من الصعب على الحكومة المركزية إتباع كل الحاجات العامة المتزايدة بشكل كامل وعلى مستوى كل إقليم الدولة الذي قد يكون متوازيا في أطرافه، ولذلك فان الإدارة المحلية ستساهم من الناحية الإدارية في تخفيف العبء عن السلطة المركزية ورفع جودة الخدمة العامة على المستوى المحلي بسبب محدودية الجمهور المستفيد من الخدمة ومحدودية الإقليم الذي تقدم في نطاقه، وهو ما يؤدي منطقيا إلى رفع جودة الخدمة العامة

وكفاءة العمل الإداري بوجه عام [9].

كما يساهم نظام الإدارة المحلية في تقريب الإدارة من المواطنين بحيث تتمتع الوحدات المحلية بسرعة الاستجابة للحاجات العامة بسبب معرفتها بمشاكله ووضع الحلول الملائمة، إضافة إلى ذلك فان الإدارة المحلية تساهم من الناحية الإدارية في القضاء على البيروقراطية أو التحقيق على أقل من حدتها ذلك أن البيروقراطية ظاهرة سلبية وتكون ملازمة في أغلب الأحيان لتركيز الوظائف الإدارية وبعدها عن الجمهور[10]

[9]– عبد الرزاق الشيخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية، المرجع السابق.

حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر الطبعة 02 سنة 2010 ، ص 78.

[10]– فريدة مزياني ، القانون الإداري، الجزء 02 مطبعة سخري، طبعة 01، 2011، ص 91