جامعة تكريت

كلية الإدارة والاقتصاد

قسم الإدارة العامة

الإدارة المحلية

الكورس الأول

مدرس المادة

م.م. طلحة كوان سالم

م.م. سارة بهاء أنور

الإدارة المحلية

مفاهيم عامة واهمية الادارة المحلية

مفهوم الادارة المحلية

عرف الانسان الادارة منذ ان استخلفه الله على الارض فتولى ادارة الانشطة التي وفرت له الامن والقوت والملبس وغيرها من الاحتياجات الاساسية ومع تطور حياة الانسان والانتقال من المجتمع الاسري الى مجتمع قروي ثم الى مجتمع مدني متحضر كانت هناك اساليب ادارية يتبعها في حياته لتنظيمها وتتغير هذه الاساليب بما ينسجم مع التطورات والتغيرات ، فالإدارة ليس بالشيء الجديد ولكن الاهداف والاساليب والمضامين فيها تتطور وتتغير مع تطور حياة الانسان الى ان وصلت الامور لما هي عليه اليوم .

ويعد تغير الدولة مع بدايات القرن العشرين وتحولها من دولة حارسة يتركز جل عملها في حماية الامن الداخلي والخارجي لمواطنيها وحل المنازعات التي تنشأ بينهم الى دولة يدخل عملها في مختلف مجالات الحياة من اجل رفاهية المواطنين وراحتهم مما كان له الاثر البالغ في تطوير اساليب الادارة واهدافها ، فلا يوجد اسلوب واحد للإدارة معتمد في كافة الدول بل ان كل دولة تأخذ الاسلوب الذي يتناسب مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية ، وليس بالضرورة وجود اسلوب واحد للإدارة في داخل الدولة الواحدة وهي تنظم شؤونها واحتياجات افرادها إذ يمكنها الجمع بين اكثر من اسلوب من اساليب الادارة بما يتناسب مع مصالحها ومصالح مواطنيها ويحقق رغباتهم .

وبشكل عام هناك اسلوبين رئيسيين تطبقهما مختلف دول العالم وهما الاسلوب المركزي والاسلوب اللامركزي ويندرج موضوع الادارة المحلية تحت مظلة اللامركزية الادارية التي تقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في عاصمة الدولة وهيئات عامة مستقلة اداريا وماليا عن تلك السلطة .

تعددت التعريفات التي شرحت مفهوم الادارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها فقد عرفها الفرنسي (Waline) بانها ، نقل سلطة اصدار قرارات ادارية الى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين ، وعرفها (John) بأنها ، ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة إضافة للأمور التي يرى البرلمان انه من الملائم ان تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية ، وعرفها (الشيخلي) بانها ، المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بوساطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية وعرفها (Shah) بانها ، كيانات قد انشئت بموجب الدساتير الوطنية للدول او التشريعات العادية او من قبل السلطة التنفيذية الغاية منها اداء مجموعة من الخدمات الخاصة بمنطقة معينة محددة ، وعرفها (حميد) بانها ، نظام اداري لا مركزي يقوم على اساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وايجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الاشراف على اداء الخدمات وانتاج السلع ذات الصفة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها ، وعرفها ايضا (بني حمد) بانها ، اسلوب من اساليب الادارة يقسم بمقتضاه اقليم الدولة الى وحدات ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس محلية منتخبة من ابنائها لإدارة مصالحها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية .

ومما سبق ذكره يمكن ان نعرف **الادارة المحلية** بانها: توزيع السلطة الادارية بين حكومة المركز وهيئات محلية منتخبة من افراد تلك الهيئات تعمل بإشراف الحكومة المركزية ورقابتها .

نجد من التعريفات اعلاه ان الادارة المحلية تتميز بالخصائص التالية :

1- وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية .
2- إنشاء هيئات محلية منتخبة مهماتها انجاز تلك المصالح .
3- اشراف الحكومة المركزية على اعمال تلك الهيئات .

أهمية الادارة المحلية

البعض يوجه العيوب لنظام الادارة المحلية ، كالقول بانها يمكن ان تؤدي الى المساس بوحدة الدولة بالنظر الى توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية ، وان الهيئات المحلية يمكنها ان تسعى لتقديم مصلحة اقاليمها على حساب المصلحة العامة ، وان انتخابات المجالس المحلية يمكنها ان تؤدي الى صراعات طائفية وقبلية ضمن حدود تلك السلطة ، وبالرغم من ذلك يمكن ان نحدد العديد من الحسنات والمزايا على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والاداري.

1-الأهمية السياسية

إن الاخذ بنظام الادارة المحلية من شأنه أن يساهم في اشراك المواطنين لادارة وحداتهم المحلية بما ينطوي عليه ذلك في ترسيخ النهج الديموقراطي ولفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه، فممارسة الديموقراطية على الصعيد المحلي هي المدرسة النموذجية لممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني (الديموقراطية السياسية).

إن تطبيق هذه الديموقراطية على المستوى المحلي من خلال نظام الادارة المحلية يحقق مجموعة من النتائج يمكن اجمالها على النحو التالي:

أ- تربية الناخبين وهم ينتخبون اعضاء مجالسهم المحلية تربية سياسية وتدريبهم على ممارسة العملية الديموقراطية وانتخاب ممثليهم في البرلمان .

ب-تربية المرشحين تربية سياسية وتدريبهم على القيادة وتحمل المسؤولية على المستوى الوطني ، فالذي يحقق نجاح على المستوى الاقليمي غالبا ما يكون قياديا بارزا ويحقق نجاحا مميزا في الانتخابات النيابية .

ت-اشراك المواطنين في ادارة شؤون وحداتهم المحلية مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية، ويتم ذلك من خلال تمكينهم من اختيار ممثليهم في المجالس المحلية .

ث-تقليل الفجوة بين المواطنين والانظمة الحاكمة التي تسود بين الافراد في ظل النظام المركزي ، اذ ان اللامركزية الاقليمية كفيلة بإزالة عوامل الريبة والشك من اذهان الافراد تجاه الحكومات كون الاشخاص الذين يتولون ادارة الشؤون المحلية هم من ابناء الوحدة المحلية ومنتخبون من قبل المواطنين انفسهم ولذا فان قراراتهم وتصرفاتهم تلقى عادة القبول من المواطنين .

ج- تقوية البناء السياسي للدولة وذلك من خلال توزيع الاختصاصات الادارية وعدم تركها في العاصمة مما يساهم في امكانية مواجهة الازمات والمصاعب المختلفة.

2- الاهمية الإدارية

يمكن تلخيص الاهمية الادارية لنظام الادارة المحلية فيما يلي :

أ- تبسيط الاجراءات وتقليص الروتين من خلال تقليل المراسلات والمخاطبات لأخذ موافقة السلطة المركزية بشان كل مسالة صغيرة او كبيرة .

ب-يؤدي نظام الادارة المحلية الى المرونة والتنوع في استخدام اساليب الادارة ، إذ يمكن لكل وحدة محلية اتباع اسلوب العمل الذي يتناسب مع ظروفها وواقعها وحجمها وحاجات مواطنيها.

ت-عادة يسهل نظام الادارة المحلية الإصلاح الإداري أولاً بأول ، وذلك لان اجهزة الوحدات المحلية تكون بسيطة ومحدودة بخلاف الامر في الاجهزة المركزية الضخمة .

ث-يخفف نظام الادارة المحلية من الاعباء الملقاة على السلطات المركزية ، كون المجالس المحلية تتولى ادارة الانشطة المحلية بما يتيح الفرصة للحكومة المركزية التفرغ للمسائل ذات الاهمية القومية .

ج- يجسد نظام الادارة المحلية مبدا التخصص وتقسيم العمل والذي يعد اليوم من اهم سمات الادارة الحديثة وثبتت فاعليته في رفع كفاءة الجهاز الاداري وتحسين قدراته لمواجهة مختلف المتغيرات .

ح- يحقق نظام الادارة المحلية درجة عالية من الفعالية الادارية، وذلك من خلال المام رجال الوحدة المحلية بالشؤون المحلية مما يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي اكثر من قرارات السلطة المركزية .

3-الاهمية الاقتصادية

تتمثل الاهمية الاقتصادية لنظام الادارة المحلية فيما يلي :

أ- توفير مصادر تمويل محلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وايرادات املاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية .

ب-تأسيس مشاريع اقتصادية تلائم احتياجات الوحدات المحلية وحاجات المواطنين فيها ، فالمجالس المحلية اعلم من السلطة المركزية على اقتراح المشروع الذي تحتاجه تلك الوحدة المحلية .

ت-تنشيط الاقتصاد الوطني وذلك نتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي .

4-الاهمية الاجتماعية

تبرز الاهمية الاجتماعية لنظام الادارة المحلية فيما يلي :

أ- إثارة المواطنين وحثهم على التعاون لإدارة شؤونهم المحلية لان المواطن سيشعر بانه سيشارك بفاعلية في ادارة مصالحه اليومية من خلال ممثليه في المجلس المحلي ، وهذا من شأنه ان يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين .

ب-يساهم نظام الادارة المحلية في تحول الولاء من ولاء للأسرة والعشيرة الى ولاء للوطن والمصلحة العامة .

ت-خلق شعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفتهم بان حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة .

ث-خلق الشعور لدى المواطنين بوجود نوع من العدالة الاجتماعية إذ يكون للمواطنين في مختلف ارجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات .

اسباب نشأة الادارة المحلية

نشأة وتطور نظم الادارة المحلية

إن الفكرة الاساسية التي تدور حولها تعريفات الادارة المحلية تتمحور حول توزيع الوظيفة الادارية ما بين السلطات المركزية (الحكومة) والهيئات الادارية المحلية ، و ربما كان مـــــن التعريفات المفضلة للإدارة المحلية بانها تعـنـــــي (توزيع الوظيفة ما بين الأجهزة المركزية والمحلية بما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مواقفها في النطاق المرسوم قانوناً) .

وإذا ما اتفقنا على هذه التعريفات الاصطلاحية التي تربط الادارة المحلية بفكرة توزيع السلطات ما بين الاجهزة المركزية والمحلية فإنه لابد من التسليم بأن الادارة المحلية بهذا المعنى الاصطلاحي لم تظهر الى الوجود الا بعد ظهور السلطات المركزية ممثلة في الممالك والامبراطوريات ثم الدول.... وهو الذي دعا الكتاب إلى البحث عن مظاهر الادارة المحلية في الحضارات القديمة والتأكيد على وجودها البدائي في الحضارة العراقية واليمنية والمصرية واليونانية ، ثم تطورت كثيراً شكلاً ومضموناً ومفهوماً عن تلك الصور البدائية التي نشأت عليها ، ولقد كان للتغيير الذي طرأ على مفهوم الدولة مركزياً على وجوب قيام الدولة بمهام تحقيق الرفاهية الاجتماعية والتنموية وتقديم وتسهيل الخدمات العامة لعموم الشعب بدلاً من الاكتفاء بجباية الضرائب وتحوم الشعب بدلاً من الاكتفاء بجباية الضرائب وتحقيق الامن والعدل واثره الايجابي على دفع السلطات القيق الامن والعدل واثره الايجابي على دفع السلطات المركزية في الدولة المركزية في الدولة الحديثة – وخاصة ما بعد الحرب العالمية الثانية – الى الاهتمام بالإدارة المحلية باعتبارها خير وسيلة لتشجيع المواطنين على المشاركة في التنمية والسعي لخدمة انفسهم بأنفسهم ، واصبحت الادارة المحلية اليوم تمثل شعاراً تكاد تجمع عليه دول العالم الكبيرة منها والصغيرة .

ومهما تكن النشأة ومتى كانت فإن نظام الادارة المحلية لم يأخذ شكله القانوني وسمته النظامي الا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن الدولة الحديثة ازدادت أعباؤها تجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الاعباء إلى وحدات محلية أمراً لا محال عنه .

إن الادارة المحلية لم تحظ بالدراسة الاكاديمية إلا منذ وقت قريب فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر، وبقيت دراسة الادارة المحلية فرعا من دراسة القانون العام ليصبح علماً قائماً بذاته .

بناءً على ذلك فإن نظام الادارة المحلية كظاهرة قانونية لا يرجع تاريخه التشريعي الى اكثر من القرن التاسع عشر ، ففي انجلترا لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1935 م، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الاصلاح عام 1932 ثم توالى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها. أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية الا في عام 1833م، ولـــم تعط تلك المجالس حـــــق اصـــدار القـــرارات الاداريـــــــة الا في عام 1884م .

ومما لا يخفى أن نظام الادارة المحلية قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحولات التي شهدها العالم، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل أن تغير وتحول مجرى التاريخ وأن تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم ابعادها، وأهم هذه التحولات:

أولا: الثورة التكنولوجية وما خلفته من تحولات وما زالت تخلفه.

ثانياً: الثورة الحضرية وتتمثل في الاتجاه الواضح نحو حياة المدنية والهجرة من الريف والقرية الى المدينة.

ثالثاً: الثورة الانسانية من اجل تحقيق كامل لحقوق الانسان.

رابعاً: الانفجار السكاني وبروز الزيادات من زيادة موازية في الحاجات والمتطلبات المختلفة، والأخذ بأنماط جديدة من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي . مما استدعى إحداث تطوير في نظم الإدارة المحلية في الدول المتقدمة والنامية على سواء.

ضمن المستوى العملي للدولة لم تعد هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل المنظمات والمؤسسات الدولية، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني . ويوضح الاعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996م، عناصر الحكومة المحلية على النحو التالي:

1-نقل مسؤولية الانشطة العامة الملائمة الى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون .

2-لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الانشطة على المستوى المحلي.

3-مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

4-تهيئة الظروف الذي من شأنه خصخصة الاقتصاد المحلي.

الاسباب التي دفعت الى تبني نظام الادارة المحلية

1- ازدياد وظائف الدولة: كانت الدولة تقليدية حارسة واصبحت تتدخل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، اضافة الى الخدمات القومية التي تتولاها الحكومة المركزية، وظهرت الخدمات المحلية التي تتولاها الادارة المحلية.

2- تنوع اساليب الادارة تبعا للظروف المحلية: تضع الادارة المركزية انماطاً متشابهة تطبق على كافة المواطنين في جميع انحاء البلاد على قدم المساواة، وذلك لا يشكل عقبة بالنسبة للخدمات القومية التي يشترك في الانتفاع منها جميع المواطنين ولكن الامر يختلف كليا بالنسبة للخدمات المحلية نظرا للتفاوت بين المناطق الجغرافية والاختلاف في المشكلات الذي يتطلب تباينا واختلافا في الاساليب المتبعة لأداء الخدمات.

3- الادارة المحلية اكثر ادراكا للحاجات المحلية: السكان المحليون اكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية من موظفي الادارة المركزية.

4- التدريب على اساليب الحكم .

5- العدالة في توزيع الاعباء المالية .

6- تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين: وجود الهيئات المحلية يساعد على تبسيط الاجراءات والقضاء على الروتين الاداري لحل المشاكل المحلية محليا بدلا من الرجوع الى الحكومة المركزية في العاصمة، اقتصادا في الوقت والجهد والمال .

طبيعة الحكم المحلي

تسعى كل دولة منذ بداية نشأتها إلى اختيار تنظيم إداري ملائم لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فتلجأ الدولة في بداية النشأة إلى تبني أسلوب النظام الإداري المركزي بهدف الحفاظ على وحدة إقليم الدولة الناشئة للقضاء على الانفصالية في ظل الدولة الواحدة .

وهذا ما تم تبنيه بصورته المطلقة من طرف كل الدول العربية منذ حصولها على الاستقلال غير أنه عند نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات لم يعد بالإمكان تطبيق نظام المركزية المطلقة حيث فشلت خطط وبرامج وطنية كثيرة اعتمدت على النظام المركزي بسبب تسارع التغيرات غير العادية التي تطرأ على النظامين السياسي والاقتصادي، فقد تعززت حركة الديموقراطية السياسية التي تنادي بزيادة استقلال السلطة التشريعية، وتوسيع المسؤولية الحكومية، وسرعة استجابتها للاحتياجات المتزايدة للمواطنين.

كما ساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر والشراكة مع القطاع الخاص من خلال تنازل الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية لهذ المؤسسات الحرة.

ولذلك فقد شهدت تلك الثورة اهتماما متزايدا في تبني أسلوب اللامركزية وتقوية قدرات نظم الحكم المحلي وتعزيز المساءلة والشفافية والمشاركة الشعبية، كل هذه التغيرات التي ولدت فكراً وممارسةً في أحضان الدول المتقدمة بدأت تشكل عاملاً ضاغطاً على الدول النامية، ومن ثم ضرورة تبني تلك المفاهيم والاندماج والتكيف معها.