الفصل الأول

الحكومات المحلية : الإطار النظري

يتضمن هذا الفصل دراسة الموضوعات المتعلقة بمفهوم الحكومات المحلية أو الحكم المحلي بشكل يضمن فهم ومعرفة ما يحتويه هذا الموضوع من مفردات يشملها الإطار النظري ومفاهيمه ، وذلك من خلال دراسة الجوانب الآتية :

- نشأة وتطور الحكومات المحلية .
- ماهية الحكومات المحلية .
- العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية .
- العلاقة بين الحكومات المحلية والمفاهيم المقاربة .

المبحث الأول

نشأة وتطور الحكومات المحلية

أولاً – نشأة وتطور الحكومات المحلية

تعود فكرة حكم المجتمعات المحلية لنفسها الى عصور قديمة تسبق الدولة في نشأتها وترتبط بالمجتمعات الإنسانية الاولى ، بيد إن الحكومات المحلية لم تأخذ شكلها القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة ، كما إنها لم تحظى باهتمام الدراسات الأكاديمية إلا في وقت قريب ، فقد بدأ الاهتمام بها كحقل معرفي في أواخر القرن التاسع عشر[1] ، وقد مرت الحكومات المحلية منذ نشأتها كفكرة لحين وصولها الى الشكل القانوني والمنظم بعدة مراحل تتمثل بما يأتي:

1. **المرحلة البدائية** ، وتتمثل هذه المرحلة بالتجمعات المحلية التي ظهرت في العصور الرعوية والزراعية البدائية ، إذ كانت هناك علاقة يسيرة بين أفراد المجتمع بحكم تواجدهم في مناطق جغرافية محددة وتسود

---

1 – يُنظر : وفاء معاوي ، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، (باتنة : جامعة الحاج لخضر – باتنة ، كلية الحقوق ، 2009–2010) ، ص 13 .

لديهم أعراف معينة تحكم العلاقات بينهم ، فضلاً عن خضوع أفراد هذه المجتمعات لزعيم أو شيخ القبيلة . وهذه التجمعات أو القرى قد وجدت قبل أن توجد الدولة في مفهومها الحديث[2] .

ولعل الهدف من قيام هذه التجمعات يكمن في تسهيل عملية درء المخاطر التي يواجهها الأفراد والمساعدة في تنفيذ المشاريع المشتركة مثل إقامة المعابد والمنازل والمشاغل الصغيرة ، ما يسهل على تجمعاتهم عملية تحقيق الاكتفاء الذاتي المتأتي من تقديم الخدمات المتبادلة من قبل أعضاء التجمعات الناشئة[3] .

ويتمثل ارتباط الافراد بهذه التجمعات أو بالقبيلة التي ينتمون إليها الأساس لضمان استقرار القبيلة وتنظيمها الذي يضمن لأفرادها الحصول على احتياجاتهم الأساسية وتحقيق الأمن الجماعي على الرغم من صغر النظام القبلي وطبيعته آنذاك، ومع تطور المجتمعات وازدياد أعداد أفرادها أدى ذلك الى ظهور شكل جديد من التنظيم يتمثل بوجود اجتماع عام لكل الأشخاص الذكور يتم من خلاله انتخاب رئيس أو زعيم ومجلس للقبيلة ، وكان يطلق عليه عند اليونانيين اسم "Magora" ، وعند القبائل الاوروبية يسمى "Folkmoot" ، وكان هذا المجلس يجتمع للبحث في كل ما يهدد الجماعة أو القبيلة من مخاطر أمنية أو اقتصادية ، ويتخذ قراراته بشكل جماعي كي يضمن وحدة القبيلة وبما يحقق الأمن ومقومات الحياة لأفرادها ، ومن هنا يمكن عد ذلك ، الأساس الأول لنشأة الحكومات المحلية ، مثلما يمكن عد مجلس القبيلة الشكل الأول للوحدات المحلية[4] .

2. **المرحلة المدنية** ، وتتمثل هذه بمرحلة انتشار وتعدد القرى وتشكّل المدن التي كثر سكانها وتنوعت وتعددت حاجاتهم لتوفير الغذاء لهذه الأعداد المتزايدة ، فتعددت الحرف الجديدة التي يزاولها السكان كالصناعة والتجارة ، فضلاً عن الحرف البدائية كالزراعة والرعي ، وتبلورت حاجتهم الى التفكير في بناء مخازن تحوي منتجاتهم والحفاظ عليها حتى لا تكون عرضة للعوامل الطبيعية وغيرها من المخاطر ،

---

2 – ايمن طه حسن احمد ، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات المحلية الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، (نابلس : جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، 2008) ، ص 43 .

3 – عبد الكريم سعيد اسعد ، دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة واحداث التنمية السياسية ، رسالة ماجستير ، (نابلس : جامعة النجاح الوطنية ، كلية الدراسات العليا ، 2005) ، ص 18 .

4 – يُنظر : المصدر نفسه ، ص 19 .

ورافقتها ضرورة حراسة هذه المخازن وتأمينها وحماية المحاصيل والأملاك لسكان القرى والمدن ، كما أدت طبيعة الحياة الجديدة الى إيجاد أساليب مناسبة تسهم في تنظيم العلاقات بين افراد هذه التجمعات وفض أي نزاعات من الممكن أن تحدث بينهم[5].

وتكونت هذه المدن والتجمعات من تحالف بين القبائل أدى الى الشراكة فيما بينها وعلى اثرها تأسست هذه التجمعات وأخذت شكل كيانات ووحدات اقليمية وسياسية متنوعة وأكبر حجماً ، إذ إنها جاءت نتيجة لشعور أفراد المجتمعات البدائية بضرورة إيجاد تحالف وكيان قوي يحفظ الأمن الداخلي ويقوي وسائل الدفاع الخارجي ويعمل على معالجة أي نزاعات داخلية ، الأمر الذي كان باعثاً يحدو الكثير من الأفراد الى التفكير بتنظيم أنفسهم داخل وحدات إقليمية إدارية وسياسية أكثر نضجاً وتطوراً ، تعمل على تحقيق وتأمين احتياجاتهم المتزايدة والمتنوعة التي أخفق المجتمع البدائي الذين كانوا يعيشون فيه في تأمينها وتوفيرها[6] .

3. **المرحلة الحديثة** ، وتشكلت هذه المرحلة عند ادراك سكان القرى والمدن والقبائل أن نمط التنظيم القائم لا يُلبي احتياجاتهم كافة ، وأنَّ الجماعة السياسية تمثل الأسلوب الانجح للارتقاء بمستوى مجالات الحياة المختلفة ، فكانت النتيجة ظهور الدول التي تطورت الى أن وصلت الى الشكل الحديث والمعاصر الذي هي عليه الآن ، وأصبحت الخيار المتبقي أمام تلك التجمعات البدائية كون التجزئة التي هم فيها لا تلبي غرض السيطرة على سكان الاقليم بقدر ما كانت لإشباع فطرة التحرر والاستقلال ، فما كان من الدولة بكيانها الوليد إلا أن سعت الى إذابة الانتماءات الصغيرة وصهرها في وحدة كبيرة متماسكة لها القدرة على توفير الحياة الكريمة لأفرادها جميعاً ، وكان طابع السلطة المركزية هو الطاغي في المشهد وتمثل في حصر الوظائف والمسؤوليات في يد الدولة ، وصار اهتمام الدول بالمرافق العامة وتأمين الوضع الداخلي وترصين وسائل

---

5 – شهيناز ورشاني ، الحكم الراشد ومتطلبات اصلاح الادارة المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، (بسكرة : جامعة بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2015/2014) ، ص 31 .

6 – يُنظر : المصدر نفسه ، ص 31–32 .

الدفاع الخارجي وتعمل على تحقيق العدل والمساواة بين الناس وتسعى لتوفير الخدمات واشباع الحاجات وتسمح للأفراد بإدارة النشاط الاقتصادي المسمى بالقطاع الخاص[7] .

وكان الحال يقتضي بضرورة فرض الدولة لسيطرتها على الأقاليم والمناطق الخاضعة لها جميعاً ، وان تكون جميع الإجراءات المطبقة في أنحائها كافة خاضعة لنظام موحد ومتجانس ، وكل هذه الاجراءات هي من اختصاصات الحكومة المركزية أو العاصمة ، ومن هنا بدأت فكرة المركزية في إدارة شؤون المجتمع في الدولة الواحدة[8] .

ومن ثم تشعبت وظائف الدولة وتعددت صلاحيتها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وما اعقبها من تطورات شهدتها الساحتين الداخلية والدولية وثورة الاتصالات وتطور مفهوم الدولة من مفهومها الكلاسيكي "الحارسة" إلى دولة الرعاية الاجتماعية ، فأصبحت بحاجة ماسة الى التخطيط الفاعل ووضع البرامج المناسبة للتنمية في حياة الفرد والمجتمع بالشكل الذي يضمن بقاء الولاء للدولة وتحقيق الرفاهية لمواطنيها ، الأمر الذي دعا الدولة الى تدعيم جهازها الإداري بما يمكنها من القيام بالمسؤوليات الملقاة على كاهلها ، إلا أنَّ تزايد الاعباء على أجهزة الدولة كان سبباً في عدم قدرة الجهاز الإداري الحكومي على مواجهة التحديات المستمرة والمتزايدة ، حتى اصبحت معالجة القضايا والمسائل المطروحة بطيئة وغير مواكبة لسرعة التطورات والتحولات في الحاجات والإمكانات في كافة اقاليم الدولة ، مثلما واجهت الدولة صعوبات في تحقيق اهدافها تمثلت في الحصول على المعلومات التي من شأنها أن توفر البدائل الملائمة التي بدورها تساعد القيادة المركزية في اتخاذ القرارات الصائبة والسريعة التي تحقق الفائدة المنتظرة لسكان كل الوحدات من تقديم الخدمات وتوفير الاحتياجات وانجاز المشاريع[9].

إنَّ تعدد وظائف الدولة واختلاف المشاكل الادارية على الصعيدين المحلي والوطني نتيجة اتساع رقعة الدولة وزيادة تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية حدا بالدولة الى القيام بتنظيم إدارة جميع المصالح على

---

7 – أمينة قصراوي ، ادارة المناطق العربية في اسرائيل ، رسالة ماجستير ، (ورقلة : جامعة قاصدي مرباح – ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2011– 2012) ، ص 4 .

8 – ايمن طه حسن احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص 44 .

9 – شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص 32 .

المستوين المحلي والوطني وتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة عن المركز تمارس اختصاصات محددة تمكنها من إدارة المصالح المحلية في ظل المحافظة على الوحدة الادارية والسياسية للدولة ، فكانت ذلك ناتجاً عن تنازل السلطة المركزية عن بعض صلاحياتها للسلطات المحلية بغية تمكينها من نيابتها على الصعيد المحلي في إدارة الشؤون المحلية وحل القضايا العالقة بنفسها دون الحاجة الى تدخل حكومة المركز ، ويكون ذلك في ظل قوانين وتشريعات تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وتكتفي الأولى بالدور الرقابي عليها ، وصار للإرادة الشعبية الدور في اتخاذ القرار المحلي من خلال وجود هيئات ومجالس محلية ينتخبها الشعب لتمثيله في تلبية حاجاته وترعى مصالحه على المستوى المحلي[10].

ثانياً – أسباب نشأة الحكومات المحلية

هناك عدد من الأسباب تكاد تكون متشابهة في كل الدول تكمن وراء نشأة الحكومات المحلية، ويمكن إيجازها بما يأتي :

1- **تزايد أعباء وظائف الدولة** ، كانت الدولة بشكلها التقليدي "الحارسة" تقوم بمهام عدة أهمها حفظ الأمن الداخلي وتحقيق العدالة والاستعداد للدفاع عن حدودها ومواطنيها، بيد أنَّ المتغيرات الداخلية والخارجية أدت الى زيادة مهام وظائف الدولة فيما بعد لتتدخل في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية والتعليمية وغيرها ، هذا التنوع في الوظائف وزيادة أعباء الدولة فرض إنشاء هياكل ومؤسسات تؤدي دور المساعد للدولة في أداء مهامها وخدماتها للمجتمعات المحلية، وتتمثل هذه الهياكل بالحكومات والإدارات المحلية ، ما يعني تقلص أهمية العمل بالمركزية الإدارية لصالح اللامركزية الادارية وتطور وتزايد عدد البلديات والمدن وازدياد المشاريع التنموية الخاصة بها[11] .

---

10 – يُنظر : امينة قصراوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 5-6 .

11 – يُنظر : بسمة عولمي ، تشخيص نظام الادارة المحلية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، العدد 4 ، (الجزائر : جامعة حسيبة بن بو علي بالشلف ، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا ، 2006)، ص 258 – 259 .

2- **التفاوت بين أجزاء اقليم الدولة** ، لا يمكن تجاهل مسألة الاختلاف والتنوع في أجزاء الدولة ومناطقها ، فمهما تماثلت مختلف اجزاء اقليم الدولة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل محددة لا بد من انها ستختلف في مسائل كثيرة أخرى ، والظاهرة هذه لا تقتصر على دولة من الدول دون غيرها ، فالاختلاف بين الأقاليم يكون متأتياً من الناحية الجغرافية ، إذ هناك المناطق الساحلية والصحراوية وغيرها تختلف من حيث التعداد السكاني فمنها مناطق مكتظة وأخرى قليلة السكان وهناك مناطق تزخر بالسياحة مثلاً وهناك المناطق التي تتميز بالمرافق والمؤسسات الصناعية ، واخرى تُعد مراكز للزراعة والمنتجات مثلما هناك مناطق تجارية وهكذا ، الأمر الذي يفرض بالضرورة الاستعانة بهيئات ومجالس محلية تتولى إدارة شؤون هذه المناطق بحسب طبيعتها وما تتطلبه من خدمات واحتياجات ، إذ من غير الممكن أن تدار كل المناطق على اختلاف عواملها وامكانياتها وموقعها ومشكلاتها بجهاز مركزي مقره العاصمة وبطريقة تعامل واحدة ، حتى إنَّ مختلف الدراسات القانونية والادارية والاجتماعية والاقتصادية أقرّت بإجماعها أنَّ العديد من القضايا والمشاكل كالصحة والنقل والتعليم والزراعة والري تختلف بحسب المنطقة وطبيعتها مما يستوجب إدارتها محلياً[12] .

3- **الحكومات المحلية أكثر ادراكاً للحاجات المحلية** ، تهدف انظمة الحكومات المحلية الى إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم وتوفير احتياجاتهم وشؤونهم المحلية ، انطلاقاً من مبدأ أنَّ هؤلاء السكان هم أكثر دراية وتفهماً للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية التي تواجههم من موظفي الإدارة المركزية الذين لا يتوافر لدى الكثير منهم الإدراك المناسب لما يحتاجه سكان المجتمعات المحلية المختلفة ولا التحسس بحاجة ومشاكل أهالي هذه المجتمعات[13]، ما يؤكد أحد مبررات نشوء الحكومات المحلية وتفعيل عملها من قبل الحكومات المركزية .

4- **تدريب المواطنين على أساليب الحكم** ، يُعد منح المجال للسكان المحليين لانتخاب مجالس وهيئات محلية لإدارة شؤونهم فرصة تدريب عملي على أساليب الحكم النيابي ويساعدهم ويؤهلهم فيما بعد لحسن

---

12 – يُنظر : ياقوت قديد ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات" ، رسالة ماجستير ، (تلمسان : جامعة ابي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، 2010 – 2011) ، 56 – 57 .

13 – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، الادارة المحلية دراسة مقارنة ، (عمان : دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1 ، 2001) ، ص 22 .

أداء الوظائف النيابية الأجّل شأناً كعضوية مجالس النواب أو البرلمانات ، كما أنَّ شعورهم بالدور الملقى على عاتقهم في إدارة وحكم مرافقهم وشؤونهم المحلية من شأنه أن يعزز من ولائهم ووطنيتهم ويرفع كرامتهم ويزيد اشعارهم بحقوقهم الوطنية والواجبات والتكاليف القومية ، وهو أمر يُعد من أهم الضمانات الحيوية للأمم .

ويُجمع الكثير من الكتاب بأنَّ المجالس المحلية هي مدارس لتخريج أفضل أعضاء المجالس النيابية وموظفي الدولة ، وأنَّ تجارب التاريخ الحديث أثبتت أنَّ قيام السلطات المحلية يُشكل شرطاً أساس لقيام ديمقراطية ناجحة مستقرة ، ويفسرون ذلك بأنَّ الحكومات المحلية الفاعلة تكفل اتصال وثيق بين المواطن وحكامه ، ووجود الحكومات المحلية الى جانب الحكومة المركزية يُكثر هذه الاتصالات ويقوي الروابط ويوفر الكفاءات السياسية[14] .

5- **تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية** ، إذا قامت الحكومة المركزية بإدارة كافة المرافق العامة منها والمحلية فإنَّ ذلك لا يحقق العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب ، كون الحكومة المركزية ستقوم بمشيئتها بتوزيع ما جمع لديها من مال على المرافق العامة ، وبحسب القوانين والخطط المعتمدة لديها ، الحال الذي قد يؤدي الى حصول أضرار لبعض المرافق وحتى الأفراد من هذا التوزيع . أما في حال تبني نظام الحكومات المحلية فإن توزيع الأموال سيتم بالشكل الذي يتناسب ورغبة سكان الوحدات المحلية ، فضلاً عن ذلك فإن الضرائب والأموال التي يدفعها السكان المحليون لمرافقهم المحلية سيتم صرفها على هذه المرافق بالذات ، وهنا يتحقق مبدأ العدالة الاجتماعية التي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضرائب وكذلك الاستفادة منها عند توزيعها فيما بعد[15].

6- **تيسير الإجراءات والقضاء على الروتين** ، إنَّ وجود الهيئات المحلية الفاعلة التي تقدم الكثير من الخدمات وتدير الشؤون الخاصة بالسكان المحليين يؤدي الى المساعدة في تيسير الاجراءات الإدارية والقضاء على الروتين الاداري ، ما يساهم في معالجة القضايا والمشاكل المحلية في مستواها المحلي دون الرجوع الى

---

14 – محمد عبدالله العربي ، نظام الادارة المحلية فلسفته واحكامه ، (القاهرة : دار القلم ، بلا تاريخ) ، ص 16 – 17.

15 – عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي ، الإدارة المحلية دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 22 .

الحكومة المركزية في العاصمة ، ما يعني أنَّ الحكومات المحلية تساهم في توفير المال وتقليل الجهد والاقتصاد في الوقت نفسه عند معالجتها للقضايا المحلية الخاصة بسكانها[16] .

16 – يُنظر : المصدر نفسه ، ص 23 .