المبحث الثاني

ماهية الحكومات المحلية

أولاً – مفهوم الحكومات المحلية

يُعد من الصعوبة بمكان وضع تعريف عام وشامل لمصطلح **الحكومة المحلية Local Government** في ظل تباين آراء الباحثين والكتّاب حول هذا الموضوع ، ولم يتفقوا على تعريف موحد له ، إذ إنَّ لكل منهم تعريف يُعبر عن وجهة نظره ووفقاً للنظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه ، وهذا الاختلاف يرجع أيضاً الى اختلاف وتباين النظم السياسية والاجتماعية التي نشأ فيها النظام الاداري من جهة ، والى اختلاف وتباين وجهات نظر المفكرين والفقهاء حول العناصر المكونة له من جهة أخرى[1] ، وقبل التطرق الى التعريفات المتنوعة للحكومات المحلية أو للحكم المحلي سيتم التعرف على الاتجاهات الرئيسة التي ظهرت في مجال تعريفها ، ولعل أبرزها ما يمكن تلخيصه في الاتجاهات الثلاثة الآتية[2] :

الاتجاه الأول الذي وضع تعريفاً للحكومة المحلية استناداً إلى ما يمكن أن تمارسه هذه الحكومة من وظائف ، ولكن هذا التعريف لم يكن جامعاً بسبب اختلاف وتعدد وظائف الحكومة المحلية من دولة إلى أخرى بحسب النظام المطبق والسياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية من آن لآخر وبحسب مراحل التطور السياسي والفكري لكل دولة .

والاتجاه الثاني الذي نظر إلى أهداف نظام الحكومة المحلية ، إلا أنَّ الملاحظ أن وضع تعريف للحكومة المحلية عن طريق أهدافها لن يؤدي إلى الوصول إلى تعريف مؤسس على الأصول الفنية فضلاً عن أنَّ الأهداف المرجوة من الحكومات المحلية تختلف من زمن إلى آخر ومن مرحلة تاريخية إلى أخرى ، فأهداف الحكومات المحلية في القرن العشرين قد اتسعت وتنوعت عمَّا كانت عليه في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر .

---

1 – حمود القديمي ، مفهوم الادارة المحلية وعلاقته بالمفاهيم المشابهة ، متاح على الرابط :
http://dralqudaimi.blogspot.com/2012/04/blog-post.html (2016/6/16)

2 – عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، الإدارة المحلية – دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 17-19 .

أما **الاتجاه الثالث** والأخير فهو الاتجاه السليم الذي ينظر بعين الاعتبار إلى جوهر نظام الحكومة المحلية أو الحكم المحلي ، ومبناه وهيئته والمقصود بذلك الهيكل : الجهاز الإداري لهذا النظام الذي يتكون من المجالس المحلية إضافة إلى الجهاز التنفيذي للخدمات المحلية ، اللذان يكونان جوهر نظام الحكومة المحلية .

ويمكن إيراد عدد من تعريفات الحكومات المحلية أو الحكم المحلي التي يتم تداولها لدى الكتاب والباحثين، إذ عرّف المتخصصون البريطانيون نظام الحكومة المحلية بأنه : **(حكومة ذاتية محلية فيما تتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع)** ، وهذا التعريف يستهدف النطاق والمجال ولكنه ليس تعريفاً وافياً كما أنَّه ليس بالتعريف الفني الدقيق كونه ينطبق على نظام الحكومة المحلية المطبق في الدول الموحدة إلا إنه لا يصلح لتعريف الحكومات المحلية السائدة في الدول الفيدرالية أو الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا وسويسرا[3] .

ويُعرف قاموس اوكسفورد الحكومة المحلية بـ "أنها مكونة من مجموعة أشخاص لمكان معين انتخبوا من قبل السكان المحليين" ، ويُعرف الكاتب الفرنسي أندريه ديلوبادير الحكومة المحلية هي "اصطلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها" ، ويُعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين ، وسكان الوحدة المحلية ويُعد مكملاً لأجهزة الدولة"[4] .

وعرَّفها مصطفى الجندي بقوله : "يوجد الحكم المحلي حيث تتوافر أجهزة إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة القومية في إطار الدستور"[5] ، ويُعرفها الكاتب

---

3 – مصطفى الجندي ، الحكم المحلي والديمقراطية ، (الاسكندرية : منشأة المعارف ، 1967) ، ص 40–41.

4 – شهيناز ورشاني ، مصدر سبق ذكره ، ص 35 – 36 .

5 – مصطفى الجندي ، مصدر سبق ذكره ، ص 40 .

العربي آدم الزين بأنها : "نقل سلطات حقيقية الى هيئات محلية داخل الاقليم لتمارسها أجهزة محلية تنال رضا المواطنين"[6].

ويُعرِّف فؤاد العطار الحكومات المحلية بأنها : "توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"، كما عرّفها بأنها : "توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[7] .

إن الحكومة المحلية أيّاً كانت صورتها أو أجهزتها ليست لها صفة (السيادة) مثل (الحكومة المركزية أو القومية) في الدول المستقلة ، فهي حكومات لا تصدر القوانين بل تطبق القوانين التي تشرعها أعلى سلطة في الدولة تبسط سيادتها على مجموع الأراضي الداخلية في حدود الدولة ، فهي لا تمارس السلطات إلا في الحدود المفوض بها لها من قبل الحكومة المركزية وفي حدود ما تقرره السلطة التشريعية أو دستور الدولة.

كما أن هناك إجماعاً بين العلماء على أنَّ الحكومة المحلية لا تتضمن الإطار التشريعي ، فالمجالس المحلية ليست لها في أي دولة تطبق نظام الحكومات المحلية اختصاص تشريعي على الرغم من أنها تستطيع أن تقرر أنظمة محلية معينة ، فضلاً عن أنَّ (الأنظمة المحلية) التي تصدرها هذه المجالس تسمى تجاوزاً بـ "التشريع المحلي" ، ولذلك توجد الحكومة المحلية حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية ووحدات إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة وفي إطار الدستور[8] .

وفي ضوء التعريفات أعلاه والعناصر المشتركة فيها يمكن تعريف الحكومة المحلية بأنها : **مناطق محددة تتمتع بالشخصية المعنوية وفيها هيئات محلية منتخبة من سكانها المحليين تؤدي نشاطها وتدير**

---

6 – عايدة عمر محمد امين ، دور محلية ام درمان في التنمية الفترة من (2003–2007) ، رسالة ماجستير ، (الخرطوم : جامعة الخرطوم ، معهد دراسة الادارة والحكم الاتحادي ، 2008) ، ص 2 – 3 .

7 – قسم الدراسات وتقييم السياسات ، دراسة مؤشرات الحكم المحلي ، (عمان : المؤسسة العامة للسكان والتطوير الحضري ، 2015) ، ص 8 .

8 – عبدالرزاق ابراهيم الشيخلي ، الإدارة المحلية – دراسة مقارنة ، مصدر سبق ذكره ، ص 19–20 .

شؤونهم في ظل رقابة وإشراف الحكومة المركزية[9] . وهنا يمكن تحديد عناصر الحكومة المحلية بما يأتي[10] :

1- وجود مناطق أو أقسام جغرافية محددة .
2- منح الشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي .
3- وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين .
4- الرقابة والإشراف المركزي ضروري ولازم .

ثانياً - التمييز بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية

يمكن للمتتبع ، للدراسات المتعلقة بالحكومات المحلية والإدارة المحلية ، أن يرى مدى الجدل غير المبرر الذي أسهب فيه الفقهاء العرب للتمييز بين مصطلحي الحكومة المحلية (Local Government) والإدارة المحلية (Local Administration) ، فمنهم من اتجه صوب وجود اختلافات جوهرية بينهما ، ومنهم من ذهب الى عدّهما مصطلحين مترادفين ، في حين أن المصادر الأجنبية لم تتناول هذا الموضوع بشيء من الاهتمام والتحليل مثلما يفرد له الفقهاء العرب فصولاً وشروحاً طويلة ، إلا إنَّ القفز على ذلك قد لا يكون مرغوباً في الفكر القانوني العربي[11] ، الأمر الذي من خلاله سيتم تناول هذا الموضوع بإيجاز ، وذلك من خلال استعراض آراء واتجاهات التمييز بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية ، وهي على النحو الآتي:

الاتجاه الأول الذي يرى أنَّ هناك فروقاً بين الإدارة المحلية والحكومة المحلية، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أنَّ الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية يتم من خلاله توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية.

---

9 - يُنظر : المصدر نفسه ، ص 20 .
10 - المصدر نفسه ، ص 20 .
11 - محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير ، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005) ، ص 91 .

بينما يشير مصطلح الحكومة المحلية إلى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية يتم من خلاله توزيع الاختصاصات السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية ، بمعنى أنَّ الإدارة المحلية تعنى بالوظائف التنفيذية والإدارية ، بينما تُعنى الحكومة المحلية بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية ، الأمر الذي يُشير الى أنَّ هذا الفريق يرى هذا التباين على أساس المدلول اللغوي لمصطلحي "الإدارة" و "الحكم" وعلى هذا الأساس، فإن الحكومة المحلية في هذا الإطار لا توجد إلا في الدول الفيدرالية ، في حين أنَّ نظام الإدارة المحلية قد يوجد في الدول المركبة والبسيطة ، وهكذا نجد أنَّ عامل التفريق بين المصطلحين هو العامل السياسي[12].

الاتجاه الثاني ، يرى أنصار هذا الاتجاه أنَّ نظام الإدارة المحلية خطوة تمهيدية أو مرحلة أساسية نحو الحكومة المحلية ، ويستدلون على ذلك بأنَّ بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها أولاً من الحكومة المركزية لممثليها في الأقاليم والمحافظات ، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وأنه في حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكومات المحلية .

وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى حالة أفضل للامركزية الإقليمية ، ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنَّ ذلك مدعاة لتأمين حكومة محلية ، في حين أن خيار التعيين لأعضاء المجالس المحلية لا يخرج عن دائرة نظام الإدارة المحلية[13] .

وأما الاتجاه الثالث فيدعو إلى عدم التفريق بين مصطلحي الحكومة المحلية والإدارة المحلية، بمعنى أنَّ لهما مدلولاً واحداً وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة[14] ، وان التباين الحاصل في التطبيق تحكمه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة من الدول .

وبناءً على ما تقدم فإن التفريق بين مصطلحي الحكومة المحلية والإدارة المحلية أمر واقعي وفيه جانب كبير من الدقة والصواب ، وذلك من الناحية العلمية والأكاديمية ، وفي هذا اتفاق مع ما ذهب إليه أصحاب

---

12 – يُنظر : رجب محمد عبد الله ، نظام الادارة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة تحليلية – تقويمية) ، رسالة ماجستير ، (القاهرة : معهد البحوث والدراسات العربية ، 2002) ، ص 30 .

13 – يُنظر : ايمن طه حسن ، مصدر سبق ذكره ، ص 46 .

14 – وفاء معاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 11 .

الاتجاهين الأول والثاني هذا من ناحية ، أما من ناحية الجانب العملي فأنَّ التفريق بين مصطلحي الحكومة المحلية والإدارة المحلية لا تشير إلى فائدة تذكر ، وفي هذا الجانب اتفاق مع ما ذهب إليه القائلون بالرأي أو الاتجاه الثالث[15] ، **وذلك في ضوء الحجج الآتية :**

أ- على الرغم من وجود اختلاف في التسمية بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية ، إلا أنَّ هذين المصطلحين أصبح لهما المفهوم نفسه واستقرا بعيداً عن مفهوم الكلمات المجردة ، ولا يعكس هذا الاختلاف وجود معطيات موضوعية مغايرة ومختلفة في طبيعة كل منهما أو في طرق تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها[16].

ب- إن الاحتكام إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتصنيف الحكومة المحلية ليس له ما يبرره في ارض الواقع ، إذ نجد أنَّ النظام الفرنسي – مثلاً – يستعمل مصطلح الإدارة المحلية على الرغم من إن كل أعضاء المجالس اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط ، بينما نجد أنَّ النظام البريطاني يستعمل مصطلح الحكومة المحلية على الرغم من وجود "الرجال الحكماء" في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بوساطة المجلس المحلي حتى عام 1974[17] .

ت- يتغير المصطلح داخل الدولة ذاتها دون أن يعني ذلك أنَّ هناك تغييراً قد حصل في جوهر النظام المحلي ، وهذا ما حدث في مصر حيث أطلق على هذا النظام خلال المدة ما بين 1975 و 1988 "الحكم المحلي" ، ومن ثم تغيرت بعد ذلك التسمية إلى "الإدارة المحلية" دون إن يكون قد حدث تقليص لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية ، وهذا ما حدث في العراق أيضاً ، إذ استمر مصطلح الإدارة المحلية حتى عام 1976 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي ، دون أن يتأثر النظام المحلي أو يتغير من قريب أو بعيد.

ث- إنَّ نظام الحكومة المحلية أو الإدارة المحلية ما هو إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في إدارة شؤونها المحلية بوساطة ممثلين عن سكانها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ، فمتى توافرت شروط هذا التعريف في هذه المنطقة، فأنَّه يمكن أن يطلق عليها منطقة حكم محلي.

---

15 – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 21 .

16 – حمود القديمي ، مصدر سبق ذكره .

17 – محمد محمود الطعامنة ، نظم الادارة المحلية (المفهوم والفلسفة والاهداف) ، بحث ملقى في : الملتقى العربي الاول "نظم الادارة المحلية في الوطن العربي" ، صلالة – سلطة عمان ، 18-20 آب 2003 ، ص 7-8 .

ج- إنَّ مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة على اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم وقوي بصرف النظر عن التسميات "حكومة محلية أو إدارة محلية"[18] .

ثالثاً : فلسفة نظام الحكومة المحلية

تستند فلسفة نظام الحكومة المحلية الى الدوافع والأهداف التي أنشئ هذا النظام أصلاً من أجلها وكذلك من خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي كان لها الدور في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الحكومات المحلية على التكيف بغية ضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة والحفاظ عليها .

وبمعنى آخر أنَّ فلسفة الحكومة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل اساسي وهو: لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟[19] .

من خلال الإجابة على السؤال السابق يتضح أنَّ منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية ، ورغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين ، هو أحد الدوافع الاساسية وراء توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية بشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية المختلفة[20] .

فإذا ما توافرت هذه الثقة والاطمئنان لدى الدولة بشعبها جعلت أجهزتها الحكومية تدير المرافق العامة ، وتترك ما عداها الى الهيئات والسلطات المحلية المنتخبة من سكان المجتمعات المحلية المختلفة لتتولى إدارة مرافقها المحلية وبإشراف الحكومة المركزية ومساعدتها الفنية والمالية ، اما إذا لم تتوافر لدى الدولة هذه الثقة والاطمئنان بشعبها فإنَّ الأمر سينعكس بتولي الحكومة المركزية بمباشرة إدارة المرافق والخدمات العامة جميعاً على الصعيدين المحلي والوطني ولن تمنح أي هيئات محلية الفرصة في إدارة المرافق او الخدمات ذات الصلة بالمجتمعات والجماعات المحلية[21].

---

18 – محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، مصدر سبق ذكره ، ص 22 .

19 – محمد محمود الطعامنة ، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) ، مصدر سبق ذكره ، ص14.

20– محمد عبد الله العربي ، مصدر سبق ذكره ، ص 12 .

21 – محمد عبد الله العربي ، مصدر سبق ذكره ، ، ص 12–13 .