

إدارة الحكم المحلى

تأليف

دكتور/ محمد سالم
مدرس إدارة الأعمال

دكتور/ممدوح عبد العزيز رفاعى
أستاذ إدارة الأعمال (م)

كلية التجارة - جامعة عين شمس

٢٠٠٩

قال تعالى

" فأوفوا الكيل والميزان ولا تبخسوا الناس أشياءهم
ولا تفسدوا فى الأرض بعد إصلاحها ذلك خير لكم إن
كنتم مؤمنين "

(الأعراف : ٨٥)

مقدمة :

مما لا شك فيه أن قصور أداء وحدات الجهاز الإدارى ومؤسسات الدولة ووحدات الحكم المحلى يمثل أهم معوقات التنمية وعدم رضاء الأفراد والجماعات والمؤسسات التى تتعامل معها .

بل ربما يتعدى الأمر أبعد من ذلك حيث تصل وحدات هذا الجهاز الإدارى إلى مرحلة الفساد المؤسسى المحترف بصورة أثمرت عن فئات أو أجيال من الخبراء المحترفين فى التعقيد والإنحراف وفق منهج مؤسسى يتوافر له مقومات الشرعية والحمايه إلى درجة أصبح فيها الجهاز الإدارى مصدراً لتعاسة وإكتئاب المتعاملين معه ، وضعف ثقتهم به وتراجع انتمائهم وولائهم للأنظمة التى تعتمد عليه . ولعل التحدى الحقيقى الذى يقابل التنمية المجتمعية فى الدول النامية هو الإصلاح والتطوير الإدارى لمؤسسات هذا الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى .

ولتحقيق أو مواجهة هذا التحدى يعرض هذا المؤلف عدة موضوعات تفى بذلك الغرض تتمثل فى ، أساسيات الحكم المحلى ، جمعيات التنمية المجتمعية ، نظام الحكم المحلى فى مصر ، الاتجاهات الحديثة للحكومة المثلى ، ويمثل ذلك الجزء الأول من الكتاب وقد كتبه الدكتور ممدوح رفاعى ، أما الجزء الثانى ويتعلق بالرؤية الإدارية للإدارة المحلية ويتكون من عدة موضوعات هى ، التخطيط فى الإدارة المحلية ، التنظيم فى الإدارة المحلية ، القيادة الإدارية وأخيراً الرقابة على وحدات الحكم المحلى وقد كتبه الدكتور محمد سالم .

وعلى الله قصد السبيل ،

المؤلفان

يناير ٢٠٠٩

الفهرس

الصفحة	الموضوع	الفصل
٥	الإتجاهات الحديثة فى الحكم المحلى	* الجزء الأول :
٦	أساسيات الحكم المحلى	الفصل الأول :
٢٦	جمعيات التنمية المجتمعية	الفصل الثانى :
٤٩	نظام الحكم المحلى فى مصر	الفصل الثالث :
٧٧	الإتجاهات الحديثة للحكومة المثلى	الفصل الرابع :
١٠٤	رؤية إدارية فى الإدارة المحلية	* الجزء الثانى :
١٠٤	التخطيط فى الإدارة المحلية	الفصل الخامس :
١٤٢	التنظيم فى الإدارة المحلية	الفصل السادس :
١٧٧	القيادة الإدارية	الفصل السابع :
٢٢١	الرقابة على وحدات الحكم المحلى	الفصل الثامن :

الجزء الأول
الإتجاهات الحديثة
فى
الحكم المحلى

إعداد
د/ ممدوح رفاعى

الفصل الأول

أساسيات الحكم المحلى

الفصل الأول

أساسيات الحكم المحلى

يتناول هذا الفصل عدة عناصر تفى بالغرض المعرفى والمهارى للقارئ فى موضوع

أساسيات الحكم المحلى وهى :

- مفاهيم أساسية .
- مبادئ الحكم المحلى .
- الضمانات التى تحقق فعالية نظام الحكم المحلى .
- أهداف الحكم المحلى .
- النظم العامة للحكم المحلى .
- تمويل الحكم المحلى .

الأهداف والمخرجات

الأهداف الإجرائية :

- التعرف على مفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلى وهل هناك فرق بينهما أم لا .
- فهم وإدراك المبادئ التي تحكم الحكم المحلى بالإضافة إلى الضمانات التي تحقق فعالية نظام الحكم المحلى المتبع .
- توضيح أهداف الحكم المحلى التي يسعى إلى تحقيقها .
- دراسة النظم العامة للحكم المحلى وبيان التفرقة بينها من حيث مركزية أو لا مركزية السلطة المحلية المخولة للنظام .
- التعرض لآليات تمويل الحكم المحلى بصورة تفصيلية .

المخرجات :

- يتوقع أن يكتسب الطالب المهارات التالية بعد دراسة هذا الفصل :
- المهارات الإدراكية والمعرفية والمتعلقة بمفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلى وكذا مبادئ الحكم المحلى .
- المهارات الفكرية المرتبطة بالضمانات التي تحقق فعالية نظام الحكم المحلى المتبع . وكذا أهداف وأهمية الحكم المحلى .
- المهارات التطبيقية المتعلقة بالنظم العامه للحكم المحلى وبيان إمكانية تطبيق أى النظم والتي تتلائم مع الواقع المصرى ، بالإضافة إلى بيان سبل تمويل الحكم المحلى .

الفصل الأول

أساسيات الحكم المحلى

* مفاهيم أساسية :

يشير مفهوم الإدارة المحلية^(١) إلى وجود سلطه محلية بكل منطقة جغرافية أو إقليم من أقاليم الدولة ، يتمتع بدرجة من اللامركزية الإدارية ، ويعاونها أجهزة ووحدات إدارية ، ذات مفهوم محلى ، وتخضع لإشراف ورقابة الأجهزة والوحدات الإدارية المركزية التابعة للحكومة المركزية ، لضمان أداء الأعمال والأنشطة العامة وتقديم الخدمات العامه للمواطنين .

بينما يشير مفهوم الحكم المحلى^(٢) إلى الهيئات والأجهزة الإدارية والتنفيذية أيا كانت صورها وعلى إختلاف مستوياتها القائمة فى إطار الدولة فى مستوى أدنى من مستوى الحكومة المركزية فى إطار الدولة الموحدة وأدنى من مستوى حكومة إحدى الولايات أو الجمهوريات التى تتكون منها الدولة الفيدرالية .

وتعتمد هذه التفرقة فى كلا المفهومين على^(٣) :

(١) نوع ودرجة الصلاحيات : حيث تتمتع المحليات فى ظل الإدارة المحلية بقدر محدود من الصلاحيات ، وتبقى الصلاحيات والاختصاصات بدرجة كبيرة لدى الحكومة المركزية ، بينما يقوم نظام الحكم المحلى على فكرة تنازل الحكومة المركزية ، عن صلاحيات واسعة واختصاصات كبيرة للمجالس المحلية .

(٢) نوع ودرجة الاستقلالية : حيث تتمتع المحليات فى ظل نظام الحكم المحلى بقدر أكبر من الاستقلال فى مواجهة الحكومة المركزية بالمقارنة بما تتمتع به فى ظل نظام الإدارة المحلية .

ومن ثم يمكن تعريف الحكم المحلى^(٤) بأنه " الهيئات والمنظمات المحلية التى تتمتع بالسلطة المحلية فى كل إقليم من أقاليم الدولة والتى يتوافر لها قدر من اللامركزية السياسية

(١) د عبد الحميد بهجت فايد وآخرون ، الإدارة العامه ، مطبعة الإيمان ١٩٨٦ ، ص ٦٠ .

(٢) د حسن توفيق ، الإدارة العامه ، القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ١٩٨٤ ص ٦٦ .

(٣) د صديق عفيفى ، د مصطفى أبو بكر ، تنظيم وإدارة الدولة ، ٢٠٠٢ .

(٤) د على المبيض وآخرون ، الإدارة العامه ، كلية التجارة جامعة عين شمس ٢٠٠٨ .

والجغرافية والإدارية والاقتصادية ، والتي تعمل في إطار الدولة وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية للدولة .

وهذا يعني ان السلطة المحلية في نظام الحكم المحلي تقع في مستوى أدنى من مستوى الحكومة المركزية للدولة ، ومستوى أدنى من مستوى السلطة المحلية في الدول التي تأخذ بنظام الحكم الفيدرالي وإن كانت في مستوى أعلى من مستوى السلطة المحلية في الدول التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية .

* مبادئ الحكم المحلي :

- يقوم الحكم المحلي على مبادئ ثلاثة (٥) .
- تأكيد العمل لصالح الجماعة وضمان حرية الجماعات وتمكين أفرادها من استغلال طاقاتهم بالكامل .
- تحقيق التكامل بين الحكومة من جهة وأفراد الشعب من جهة أخرى في إنجاز الخدمات التي يحتاج إليها الشعب .
- ضمان ملاءمة النظام المطبق لاحتياجات الجماعة المحلية .
- ١- ولقد لقي الحكم المحلي تأييداً وتشجيعاً مستمراً من الشعوب نتيجة لعدة عوامل في مقدمتها الميل العام إلى تقليص سلطان ونفوذ الحكومة وتحجيم الجهاز البيروقراطي ، وتمثل المحليات حلاً مناسباً لتحقيق ذلك حيث يمارس الأفراد التعاون عن طريق مجالسهم المنتخبة في تسيير الأجهزة بما يحقق تلبية احتياجاتهم وتحت رقابتهم .
- ٢- ساعد على تزايد التأييد للحكم المحلي أيضاً الرغبة في خلق الفرص لتوسيع نطاق العمق الاستراتيجي للدولة ، فبدلاً من تركيز جهازها ومصانعها ومصادر قوتها في العواصم والمدن الكبيرة ينتشر الجهاز الإداري بها وتنتشر مصانعها ووحداتها الاقتصادية بطول البلاد وعرضها ، وهو ما يدعم مركزها الاستراتيجي في مواجهة أي عدوان خارجي .

٣- كذلك فإن عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية تأخذ دفعات قوية في ظل نظام الحكم المحلي، باعتبار أن تلك التنمية أحد أهم مسؤوليات المحليات ، وباعتبار أن تلك التنمية تكون أكثر يسراً إذا أُدبرت في إطار إقليمي ومحلي بالمقارنة بإدارتها بشكل مركزي

مطلق ، وذلك لأن الوزارات المركزية فى العاده أقل قدرة على تفهم الاحتياجات المحلية ، كما أنها تميل إلى مجاملة المدن الكبيرة وسكان العاصمة فى جهودها ، وهو ما يقلل من فرص التنمية الموازية والمبنية على قدرات موضوعية . يضاف إلى ذلك أن تصدى السلطات المحلية لمسئوليات التنمية يؤكد المشاركة الشعبية المخلصة والأكثر حماسا لمشروعات التنمية المحلية ، والمؤكد أن عائدها ملموس ومباشر على المستوى المحلى .

* الضمانات التى تحقق فعالية نظام الحكم المحلى (١) :

ينبغى توافر عدة ضمانات لدعم وتحقيق الفعالية لنظام الحكم المحلى بصفة عامة بما يمكنه من تقديم الخدمات العامة والعمل على تنمية وتطوير المجتمعات المحلية تتمثل فيما يلى :

- ١- وجود مجالس محليه فعليه فى كل وحده محليه يتمكن المواطنين من خلالها من التعبير عن رغباتهم واحتياجاتهم ، ومن الممارسة الفعالة لنشاطهم المحلى وبما يمكنهم أيضا من تحقيق الرقابة الشعبية على أعمال تلك المجالس وذلك تحقيقاً للتنمية فى المحليات ، هذا ويمكن أن يتم ذلك عن طريق :
- التمثيل الحقيقى لأفراد المجتمع المحلى فى المجالس المحلية واقتناع ذوى الخبره والكفاءه المهنية المتخصصة بالمشاركة فى المجالس المحلية .
- وجود الاقتناع بأعمال المجالس المحلية ودورها فى خدمة المحليات ، الأمر الذى يؤدى إلى تشجيعهم على تقديم المساعدة بجهودهم الذاتية مما يؤدى إلى زيادة فعالية ودور المجلس المحلى .
- عدم جعل المجالس المحلية أداة تنفيذية لرغبات الحكومة المركزية ، بل ينبغى أن يتوافر لأعضائها الصلاحيات والاختصاصات التى تمكن من تطوير وتنمية مجتمعها المحلى بما يتفق واحتياجه البيئى .
- العمل على أن يرتبط تعدد مستويات المجالس المحلية بممارسة فعلية وحاجة حقيقية فى مجال العمل المحلى ، وذلك بإلغاء التعدد الظاهرى لمستويات المجالس المحلية ، التى لا تعبر فقط إلا عن أشكال مظهرية للمشاركة الشعبية .

(١) د . د على المبيض وآخرون ، مرجع سبق ذكره .

- محاولة المجالس المحلية خلق كوادر إدارية محلية قادره على ممارسة دورها فى تنمية مجتمعاتها المحلية .

٢- تحديد اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية وسلطاتها فى مجال العمل الإدارى بالأخص فى كل من مجال التخطيط والرقابة والتدريب والتشريع :

- فى مجال التخطيط يتعين أن تقوم السلطات المحلية باقتراح وتنفيذ الخطط وبرامج العمل المحلية بما يتفق وظروف بيئاتها ، مع عمل الحكومة المركزية على وضع مبدأ لا مركزية التخطيط والتنفيذ موضع التطبيق ، مع احتفاظها بحقها فى مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، وذلك بأن تلتزم الحكومة المركزية بوضع خطط التنمية القومية عن طريق أجهزة التخطيط المركزية وكذلك الإشراف على تنفيذها ومتابعتها ، على أن يكون للسلطة المحلية حق إبداء الرأى فى المشروعات القومية التى تخص وحداتها المحلية (محافظة ، مدينة..).

- فى مجال الرقابة : تقتضى المصلحة العامة للدولة أن تكون الرقابة مركزية وذلك للمحافظة على المال العام ، وصيانتة من الإسراف والإنحراف والضياع ، ومن ثم وضع الضوابط التشريعية على ذلك ، ويقتضى الأمر أن يكون للسلطة المحلية فى مجال الرقابة الإدارية ، أجهزة رقابية محلية خاصة بها ، وتمكنها من متابعة تنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بالخدمات العامة المحلية .

كذلك يتبغى أن يكون للحكومة المركزية أجهزتها الرقابية المركزية ،والتي يمكن من خلالها متابعة تنفيذ خططها وبرامجها القومية ، عن طريق فروع هذه الأجهزة بالمحليات ، والتي يكون لها حق الإشراف والرقابة على الأجهزة الإدارية المحلية .

- فى مجال التدريب : على الحكومة المركزية أن تساعد السلطة المحلية على إنشاء وإدارة مراكز التدريب والتأهيل الإدارى والمهنى وذلك بإنشاء مراكز قومية لذلك ونشر فروعها بالمحليات .

- فى مجال التشريع : وضع تشريعات وقوانين عامة ، تقوم الحكومة المركزية بالإشراف على تنفيذها ، وتطبيقها على كل أجزاء الدولة ، وذلك بما يضمن وحدة التطبيق والمعاملة القانونية على مستوى الدولة ، هذا ويترك للسلطات المحلية حق تنفيذ وتطبيق بعض القوانين المحلية التى تضمن إنسياب ومرونة العمل .

٣- الحد من سلبيات البيروقراطية فى العمل المحلى : ويتم ذلك عن طريق :

- تفويض الحكومة المركزية بعض الاختصاصات والمسئوليات للسلطة المحلية وذلك فى الشئون المحلية ، للحد من تركيز السلطة وتدعيم اللامركزية الإدارية ، وذلك بالفدر الذى يمكنها من اتخاذ القرارات دون الرجوع للأجهزة المركزية.
- عدم السماح بإقامة أجهزة مركزية لها فروع فى المحليات ، وإحلال الأجهزة الإدارية المحلية بدلا منها لتقوم بنفس أعمال واختصاصات الأجهزة المركزية .
- الحد من التعدد الظاهرى لأجهزة الرقابة والإشراف المركزية والمحلية لأن ذلك يعمل على إعاقة العمل الإدارى .
- السماح للسلطات المحلية بوضع الإجراءات والقواعد التى تنظم سير العمل فيها ، فى ضوء السياسات والقوانين الموضوعة للدولة .
- تنمية الكفاءات المحلية البشرية ، والعاملة فى الأجهزة الإدارية المحلية ، للارتفاع بمهاراتها ، وقدراتها عند ممارسة العمل المحلى .
- الحد من الولاء المزدوج للموظف العام ، إذ يعمل الفرد فى بعض الأحيان تحت إشراف السلطة المحلية ، الناتج من انتمائة وظيفيا للوزارة التابع لها مع خضوعه إداريا لإشراف السلطة المحلية (المحافظ) .

* أهداف الحكم المحلى (٧) :

- هناك عددا من الأهداف الأساسية لقيام وإزدهار الحكم المحلى نوجزها فيما يلى :
- ١- يجب إدراك أن هناك اختلافات فى طبيعة المشكلات والمصالح والتطلعات بل والحوال للمشكلات من إقليم إلى آخر ، فما يمثل أولوية أولى بالنسبة لسكان محافظة ما ، قد لا يمثل نفس الأهمية بالنسبة لسكان محافظة أخرى ، ليس هذا فقط وإنما اهتمام الناس بالمشكلات يختلف حسب ارتباطها بحياتهم ومستقبلهم ، ذلك أن الحكم المحلى يكثف العلاقة والارتباط بين جهاز الحكم وبين القضايا التى تهم المواطنين .
 - ٢- يحقق الحكم المحلى تمثيلا لأهالى الإقليم فى إدارة شئونهم ، وهو ترتيب تنظيمى يختصر القنوات الطويلة والمعقدة وأحيانا المعوقة التى يتعين السير فيها لتوصيل آراء وتطلعات واحتياجات أفراد الشعب إلى متخذ القرار لأنهم سيكونوا منتخبين مباشره من

(١) د. مصطفى أبو بكر ، مرجع سبق ذكره .

الأهالى وأكبر إحساس بهم وأكثر تقديراً لهم وأقدر على استقطاب تعاونهم واستثارة حماسهم .

٣- يتيح الحكم المحلى الفرصه لسرعة القرار والمبادأة والابتكار ، وتنمية فرص ظهور القيادات ، وإتاحة الفرص لتدريبها ، مع محدودية آثار أخطائها أن وقعت .

٤- يحقق الحكم المحلى تنافسا شريفا بين المحليات فى سبيل النمو والازدهار بما يحقق فى النهاية أفضل النتائج بالنسبة للمجتمع ككل .

٥- تأكيد كرامة المواطن وحرية وحقه فى إدارة شئونه من خلال مشاركته المباشرة فى إدارة وحدته المحليه وإحساسه بتأثيره المباشر على تلك الإدارة .

٦- تقريب المسافة بين منتج الخدمة والمنتفعين بها ، بما يحقق تعرف مباشرا على احتياجات المنتفع ، وفى نفس الوقت رقابة مباشرة من المنتفع على منتج الخدمة .

٧- تحقيق المرونة فى نظم تقديم الخدمات ومستوياتها وأسعارها ومواعيدها....إلخ بما يتناسب واحتياجات كل وحده محلية .

٨- زيادة الغرض للارتفاع بمستوى الخدمات كنتيجة لكل الاعتبارات السابقة وكذلك كنتيجة لتنمية مصادر التمويل المحلية المباشرة ، بما يحقق إحساساً مباشراً بآثار تحصيل الرسوم أو الضرائب أو المساهمات المحلية.

٩- يؤدى الحكم المحلى إلى انخفاض عدد المستويات الإدارية المعنية بأى قضية أو موضوع أو قرار ، ويترتب على ذلك بالضرورة انخفاض الوقت المستغرق فى تناول كل قضية أو موضوع أو قرار .

١٠- يحقق الحكم المحلى تخفيضا كبيرا فى الأعباء عن السلطة المركزية وذلك فيما يتعلق بالكثير من الأمور المحلية قليلة الأهمية على المستوى القومى مما يتيح وقتا أكبر أمام السلطة المركزية للقضايا الأكثر أهمية .

*** النظم العامة للحكم المحلى :**

يرتبط نظام الحكم المحلى^(٨) فى أى دولة بكثير من المتغيرات وكذلك بأنظمة الحكم السارية فى الدولة والدستور المعمول به فى كل دولة ، ووفقا لذلك يختلف نظام الحكم المحلى وفقا لدرجة المركزية واللامركزية المتبعة فى إدارة العمل العام . وكذلك العلاقة بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية ، والصلاحيات والاختصاصات المرتبطة بذلك ، ودرجة الإشراف والرقابة المركزية على المحليات وكأى نظام فإن نظام الحكم المحلى يخضع للتغيير والتطوير المستمر وذلك لزيادة درجة المركزية أو درجة اللامركزية المرتبطة سواء بالحكومة المركزية أو بالمحليات ، وهذا لاشك يؤثر على نمط نظام الحكم المحلى .

وتتمثل نظم الحكم المحلى بصفة عامة فيما يلى :

- ١ - النظام الشامل للحكم المحلى .
 - ٢ - النظام المشترك للحكم المحلى .
 - ٣ - النظام المزدوج للحكم المحلى .
 - ٤ - النظام الموحد للحكم المحلى .
- وسيتم تناول كل نظام فيما يلى :

١- النظام الشامل للحكم المحلى .

بموجب هذا النظام يكون لكل إقليم من أقاليم الدولة سلطة محلية وذلك إلى جانب الحكومة المركزية المتواجدة فى العاصمة المركزية ، هذا ويخول للسلطات المحلية بالأقاليم درجة أكبر من اللامركزية فى تنمية وتطوير مجتمعا المحلى .

وفى ضوء ما سبق فإن خصائص هذا النظام تتمثل فى الآتى :

(أ) وجود علاقة وظيفية واضحة بين السلطات المحلية والسلطة المركزية ، ويتحدد شكل هذه العلاقة على أساس من المستويات الإدارية المحلية .

(ب) تحديد إختصاصات وصلاحيات السلطات المحلية بوضوح وذلك فى إطار قانونى يضى على الوحدة الإدارية المحلية الصفة الإعتبارية ، ويحدد ما يجب أن يقوم به كل إقليم من تنمية وتقديم خدمات عامة محددة .

(ج) تحديد مجالات عمل للفروع التابعة للأجهزة المركزية الإدارية ، داخل الوحدات الإدارية المحلية ، وذلك لتسهيل تقديمها للخدمات العامة المركزية ، وإشرافها أيضاً على تنفيذ برامج التنمية القومية .

(٨) د . محمود صبح وآخرون ، الإدارة العامة ، القاهرة : كلية التجارة جامعة عين شمس ١٩٩٩ .

(د) تقوم الحكومة المركزية بتقديم العون المادى والفنى وتطوير أساليب العمل الإدارى بالوحدات المحلية ، وذلك من أجل التنمية المحلية .

٢- النظام المشترك للحكم المحلى :

فى هذا النظام يتم إشتراك الحكومة المركزية والوحدات المحلية فى تقديم الخدمات العامة ، والتنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والقومية للوحدات المحلية . وعلى ذلك فإن هذا النظام يتصف بالخصائص الآتية :

(أ) عدم وجود خط فاصل وواضح بين إختصاصات كل من : الحكومة المركزية بأجهزتها الإدارية المركزية ، والسلطة المحلية بأجهزتها الإدارية المحلية .

(ب) قيام السلطات المحلية بتنفيذ خطط وبرامج الحكومة المركزية وبالتالي تظهر اللامركزية بنطاق أقل من نطاق المركزية وذلك عند تنفيذ العمل الإدارى العام .

(ج) ضعف فاعلية وقدرة الأجهزة الإدارية المحلية من وجهة النظر المالية والإدارية والفنية ، نظراً لإرتباطها بخطط وبرامج الحكومة المركزية .

(د) وبذلك يقتصر دور السلطات المحلية على تقديم بعض الخدمات العامة ، وتحقيق الإشراف والرقابة الفنية المباشرة على الوزارات المتخصصة ، وذلك عن طريق فروع أجهزتها الإدارية المركزية فى المحليات .

(هـ) بمقتضى هذا النظام تحظى العاصمة والمدن الكبرى على نصيب كبير من الخدمات والمرافق العامة ، نظراً لكثافة السكان بها وزيادة حجم مشكلاتها الإدارية واحتياجها لخدمات أكثر مما يودى إلى سوء توزيع الخدمات بين الوحدات المحلية .

٣- النظام المزدوج للحكم المحلى :

عند تطبيق هذا النظام يكون هناك مستويان يقدمان الخدمات للمجتمع المحلى بالوحدات المحلية ، المستوى الأول يتعلق بدور الحكومة المركزية وإختصاصها بالشئون البيئية والمرافق العامة والمستوى الثانى يتعلق بدور مجلس المحافظة ومجالس المدن وإختصاصهم بالشئون الثقافية والتعليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية .

ومن خصائص هذا النظام :

(أ) يتم تحديد مجالات التنمية المحلية التي تقوم بها السلطة المحلية ، وذلك بموجب قانون تصدره الحكومة المركزية ، وذلك عن طريق قيام الأجهزة الإدارية فى المحافظات بالإشراف على فروع الوحدات الإدارية المركزية الموجودة بكل وحدة إدارية محلية .

(ب) تختص الحكومة المركزية بالإدارة والرقابة المباشرة على مختلف الأعمال والخدمات التي تقدمها المصالح المتخصصة والموجودة فى المحافظات .

(ج) يتسم هذا النظام بالمركزية أكثر من اللامركزية مما يحد من فاعلية السلطات المحلية فى تنمية وتطوير مجتمعاتها المحلية .

(د) عدم وضوح الاختصاصات والعلاقات الوظيفية بين السلطة المحلية وأجهزتها الإدارية من ناحية وبين الحكومة المركزية وأجهزتها الإدارية من ناحية أخرى ، مما يخلق نوعاً من التضارب والتداخل فيما بينها .

٤- نظام الحكم المحلى الموحد :

يتواجد هذا النظام فى الدول المتجانسة سكانياً ، لا تتعدد فيها اللغات والقوميات وهنا ترغب الحكومة المركزية فى إيجاد نظام موحد للإدارة المحلية يشمل الدولة بأسرها ، وهذا النظام هو المطبق فى جمهورية مصر العربية، ومن الخصائص التي تميز هذا النظام مايلي :

(أ) بكل وحدة محلية يوجد أجهزة محلية إدارية تختص بأعمال التنمية وفقاً لما هو محدد فى قانون الحكم المحلى، وما يسند إليها من فروع سلطات وصلاحيات من قبل الحكومة المركزية ، وإلى جانبها توجد فروع بالمحليات تابعة لإدارة الأجهزة الإدارية الخدمية والاقتصادية المركزية ، وتقوم بتقديم المعونة والإشراف الفنى والإدارى للوحدات المحلية وذلك فى مجال التخطيط والبرامج المتعلقة بخطة التنمية المحلية والقومية .

(ب) يوجد بكل وحدة إدارية محلية أداة للتنسيق بين عمل الأجهزة الإدارية المحلية وفروع الأجهزة الإدارية المركزية ، وهذه الأداة تتمثل فى المحافظ .

(ج) فى النظام الموحد يكون من السهل تقسيم الدولة إلى وحدات محلية إدارية متجانسة .

(د) تعدد مستويات الحكم المحلى الشعبى المتمثلة فى المجالس الشعبية المحلية ، بالرغم من عدم فاعلية معظم هذه المستويات وإعتبارها فى بعض الأحيان عائق ، حيث يكون

التعدد ظاهري وغير حقيقي ، نظراً لتركيز الإختصاصات فى مستوى واحد، وهو المجلس المحلى للمحافظة .

(هـ) سهولة وضع أسس موحدة لأسلوب المشاركة الشعبية - والإدارة على مستوى جميع الوحدات المحلية بالدولة .

* تمويل الحكم المحلى :

- الإستقلال المالى :

هناك عدة إعتبارات ضرورية فى تمويل الحكم المحلى تتمثل فيما يلى^(٩):

١- لا قيمة لاستقلال أى جهاز إدارى من الناحية القانونية أو النظرية مالم يقترن هذا الاستقلال بتوافر السيطره على الموارد المالية اللازمة لممارسة هذا الاستقلال ، حيث لا معنى لحق السلطة المحلية فى اتخاذ قرار ببدء شق ترعه مثلا ، مالم يقترن ذلك بتوافر المورد المالى لها لتحويل هذا القرار إلى واقع تنفيذى ، فإذا كان توفير المورد المالى حق لجهة أخرى فإن تلك الجهة تصبح هى صاحبة السلطة الحقيقية، وينتقص ذلك بالتأكد من استقلال السلطة المحلية ، وبناء على ذلك فإن الاستقلال الإدارى يصبح محدود القيمة والأثر مالم تصاحبه درجة مناسبة من الاستقلال المالى ، هذا من جهة .

٢- ومن جهة أخرى فإن توافر الاستقلال المالى ضرورى أيضا لتحقيق فلسفة الحكم المحلى من حيث تأكيد مسئولية السلطة المحلية عن تدبير مواردها ، وتدبير أوجه إنفاقها ، وتمويل ما تقدمه من خدمات وماتديرة من مرافق ، ويؤكد ذلك أيضاً مسئولية لكل أعضاء السلطة المحلية منتجين أو موظفين عن إعداد موازناتهم المحلية ، ومراقبة تنفيذها وهو ما يحفزهم باستمرار على تنمية الموارد ، والرقابة على النفقات دون إسراف .

٣- يضاف إلى ذلك الارتباط العضوى بين مبدأ تكليف المواطن بدفع الضريبة وبين حق التمثيل ، فيكون لدافع الضريبة رأى فى كيفية التصرف فى الأموال التى جمعت بالضريبة . ويدفع هذا المواطن إلى التدقيق فى اختيار ممثليه لضمان الكفاءة والأمانة ، أيضا إلى الاهتمام بمراقبة سلوك وقرارات هؤلاء الممثلين وكل ذلك يسهم فى تعميق وترسيخ المشاركة الحقيقية المتواصلة .

(٩) د مصطفى أبو بكر ، مرجع سبق ذكره ص ٣٣٥ .

٤- ويترتب على التحليل السابق أن إهتمام المواطنين وتقديرهم للحكم المحلى والسلطات المحلية سيرتبط مباشرة بمدى الاستقلال المتوافر لتلك السلطات ، فإذا تضاعف هذا الاستقلال كان من الطبيعى أن تتعلق الأبصار بالحكومة المركزية ، وتقدم الطلبات إليها ، وتكون هى الأجدر بالاهتمام ، والأولى بالولاء ، طالما أنها هى التى تمنح وهى التى تمنع .

٥- ولا يعنى ذلك أن يكون تمويل السلطة المحلية بالكامل من مواردها الذاتية المحلية ، حيث تبقى دائما الحاجة إلى دعم تلك الموارد من الحكومة المركزية وذلك للأسباب الآتية :

- ضمان استمرار قدر من التبعية للحكومة المركزية ، وإمكانية ممارسة تلك الحكومة المركزية لمراقبة أعمال السلطة المحلية.
- إمكانية الاستفادة من الموارد الوفيرة فى منطقة معينة وذلك لتمويل وتغطية ضآلة الموارد بمنطقة أخرى .
- تجنب ارتفاع عبء الضريبة المحلية فى المناطق الفقيرة إذا تحتم تمويل مصروفاتها بالكامل ، فيهرب منها الناس وتهرب منها المشروعات فتزداد فقرا على فقر .

- أساليب تمويل الحكم المحلى :

- يمكن تصنيف أساليب تمويل المحليات بصفة عامة كما يلى :
- الضرائب الإضافية : حيث تقوم السلطة المحلية بفرض ضريبة إضافية فى شكل نسبة مئوية يتم تعليتها على أنواع من الضرائب التى تفرضها الحكومة المركزية وتحصل لحساب الوحدة المحلية .
- المشاركة فى الحصيلة الضريبية : حيث يتم إعطاء السلطة المحلية الحق فى مشاركة الحكومة المركزية فى الحصيلة الضريبية ، ويقلل ذلك من الاستقلال المالى للوحدة المحلية .
- فرض أعباء ورسوم محلية خاصة : حيث تعطى السلطة المحلية الحق فى فرض وجباية أنواع معينة من الضرائب ، ويحقق ذلك استقلالاً كبيراً للسلطة المحلية ، إلا أنه قد يخلق تفاوتاً فى العبء وتفاوتاً فى الثراء والموارد من منطقة إلى أخرى .

- الإعانة الحكومية : وفيها تقوم الحكومة المركزية بتقديم إعانات للمحليات من حصيلة مواردها المختلفة ، وقد تكون الإعانة مشروطة بالصرف على تأدية خدمة معينة ، وقد تكون غير محددة من حيث باب الصرف. ويعاب على الإعانة المشروطة إمكانية استخدامها كوسيلة للضغط على الوحدة المحلية والتدخل في شئونها من قبل السلطة المركزية .

تطبيقات

• عبارات :

- (تناول العبارات التالية بالتعليق موضحاً مدى صحتها من عدمه مع وضع علامة)
(أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة الختأ .
- ١- تعتمد التفرقة بين مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى على نوع ودرجة الصلاحيات فقط .
 - ٢- تقع السلطة المحلية فى نظام الحكم المحلى فى مستوى أدنى من مستوى الحكومة المركزية للدولة .
 - ٣- يقوم الحكم المحلى على مبادئ ثلاثة .
 - ٤- من الضمانات اللازمة لتحقيق فعالية نظام الحكم المحلى وجود مجالس محلية فعالية .
 - ٥- يعتبر الحد من سلبيات البيروقراطية فى العمل المحلى أحد الضمانات الهامة لفاعليته .
 - ٦- يحقق الحكم المحلى زيادة كبيرة فى أعباء السلطة المركزية للدولة .
 - ٧- من خصائص النظام الشامل للحكم المحلى وجود علاقات وظيفية واضحة بين السلطات المحلية والسلطة المركزية .
 - ٨- من أهم خصائص النظام المشترك للحكم المحلى زيادة فاعلية وقدرة الأجهزة المحلية من وجهة النظر المالية والإدارية والفنية .
 - ٩- من خصائص النظام المزدوج للحكم المحلى عدم وضوح الاختصاصات والعلاقات الوظيفية بين السلطة المحلية وأجهزتها من ناحية وبين الحكومة المركزية وأجهزتها من ناحية أخرى .
 - ١٠- يعتبر نظام الحكم المحلى الموحد هو المطبق فى مصر .

الإجابة

- | | |
|-------|-------|
| (×) | (✓) |
| (١) | (٢) |

- (٦) (٣)
(٨) (٤)
(٥)
(٧)
(٩)
(١٠)

أسئلة للمناقشة :

- (١) ناقش بالتفصيل مبادئ الحكم المحلى ؟
- (٢) تناول باختصار الضمانات التى تكفل فعالية نظام الحكم المحلى ؟
- (٣) اشرح باختصار أهداف الحكم المحلى ؟
- (٤) وضح باختصار النظام الشامل للحكم المحلى ؟
- (٥) تناول قضية تمويل الحكم المحلى بالشرح والتوضيح من حيث :
- الاستقلال المالى .
 - أساليب التمويل .