الفصل الثانى

الإطار النظرى لنظام الحكم

تبين لنا من دراستنا لمفهوم الإدارة العلمية أن له وثيق الصـــلة بنظام الإدارة المحلية والحكم المحلى ، وذلك من خلال ترجمة هذا النظام إلى واقع تطبيقى يبدو فى صورة الممارسة المنظمة لتنفيذ المشروعات ووضع الخطط والتحطيط لبرامج الإصلاح المادى والإنسانى بمعنى آخر أن نظام الحكم المحلى وإن ارتبط بشكل النظام السياسى القائم فى المجتمع إلا أنه لا يظل يمثل فلسفة سياسية مجردة بل لابد أن تكون له وظيفة إجتماعية تمثل الجوهر العلمى والتنفيذى للنظام . ومن منطلق هذه الوظيفة يرتبط هذا النظام بنمط الإدارة السائد سواء على المستوى المركزى أو المحلى .

ويمكن زيادة الأمر إيضاحاً حين نتناول فى هذا الفصل دراسة فلسفة هذا النظام وعلاقته بنظام الإدارة اللامركزية ، ومن ثم يشكل النظام السياسى فى المجتمع ومظاهر التطبيق من خلال المنظمات المحلية السائدة .

وتجدر الإشارة إلى أن تعرضنا لدراسة الإطار النظرى والفلسفى للحكم المحلى لايجىء من خلال صيغ قانونية وفقهية لكن ما يعنينا — كاجتماعيين — ألا يكون كل همنا الجرى وراء النصوص الصماء بقدر توضيح وظيفة أو دور هذه النصوص فى الواقع الاجتماعى وهى نظرة صائبة لاتقحم المؤلف فى أطر تشريعية لاتدخل فى مجال تخصصه وفى ذلك إحترام لتخصص الآخرين ، وفضلا عن ذلك توضح وشائج الصلة التى تربط بين علم الإجتماع والعلوم الإنسانية الأخرى وفوق كل ذلك تتفق هذه النظرة واستراتيجية تنظيرنا السيوسيولوجى لدراسة هذا الموضوع .

الإتجاه إلى نظام اللامركزية الإدارية :

هل هناك تداخل بين ما يسمى بالتنظيم المركزى واللامركزى ،أم أن هناك تمييزاً قاطعاً بين النظامين وما هو شكل النظام سواء كان مركزيا أم عكس ذلك وهل تعنى اللامركزية الإدارية نظام التفويض أو هناك أسلوب آخر لتحقيق اللامركزية عن طريق نقل السلطة إلى المحليات وهل من ضمانات قبل تنفيذ ذلك وإذا ما تحققت فما هى أركان النظام اللامركزى وما هى حدود الرقابة المركزية على هذا النظام .

تلك تساؤلات تمثل رءوس موضوعات للتعريف بنظام الإدارة المحلية أردنا أن نستهل بها الحديث عن نظام الحكم المحلى باعتبار أن الإدارة المحلية تمثل خطوة على طريق تحقيق الحكم المحلى كما سيأتى تفصيل ذلك فيما بعد .

واقع الأمر أن التمييز القاطع بين المركزية الإدارية واللامركزية لا يمثل ضرورة ، ذلك أنه مع وجود فروق واضحة بين النظامين إلا أن بينهما تداخل يمكن وصفه بالمرونة ذلك لأن هذا التداخل لا يتعلق بكمية السلطة الممنوحة بل بنوعها فضلا عن حاجة التنظيم الإدارى بالدولة إلى الأسلوبين معاً فى مجال التطبيق .

ومع كل هذا يمكن أن نميز بين النظام المركزى واللامركزى من حيث :

١ — أن كمية القرارات التى تتخذ فى رئاسة التنظيم كلما كبر حجمها عن مثيلاتها فى المحليات استطعنا القول أن التنظيم بهذه الصورة يميل إلى أن يكون مركزياً .

٢ — فضلا عن ذلك لا يمكن الاقتصار على كمية القرارات وحدها فى التمييز بل من الأهمية بمكان معرفة نوعية هذه القرارات ، فالقرارات التنظيمية ذات الصبغة الفنية غالباً ما تكون من إختصاص النظام المركزى

على عكس كمية القرارات الروتينية التى تيسر سير العمل فحسب وبدون القرارات الأولى لايتم الإنجاز فى هذه الحالة تكون كمية القرارات الروتينية من نصيب النظام اللامركزى وإن ظهر نوع من التداخل أحيانا .

٣ – فضلا عن ذلك فان التفرقة النهائية بين النظامين تتمثل فى حق التصرف وسلطة البت فى الأمور والقرارات بمعنى إذا كانت هناك حرية للمستويات المحلية فى صنع القرار دون الرجوع إلى المستوى المركزى سمى ذلك بالنظام اللامركزى فى الإدارة والعكس صحيح أى أنه فى المركزية الإدارية يكون التنظيم قائم على تركيز كبير concent ration وكلما خف ذلك التركيز Decentration كلما كان هناك إتجاه إلى اللامركزية .

وعلى أى حال نستطيع أن نميز ثلاثة نماذج من المركزية واللاكزية : فى النموذج الأول يبدو تركز صنع القرار من خلال الجهاز الإدارى المركزى ولا يحق للسلطات المختلفة فى هذه الحالة أن تتدخل فى ذلك بالرجوع إلى مركز السلطة وهذا النموذج يكاد يكون صعباً فى مجال التطبيق .

والنموذج الثانى هو استخدام حق التفويض من الجهات المركزية للسلطات المحلية فى صناعة القرار ، وهناك مبررات شتى لاستخدام حق التفويض بهدف التخفيف من مشكلات تركز القرارات فى المستويات الإدارية العليا ومن بين هذه المبررات :

١ – حاجة الجهاز الإدارى إلى التواصل مابين المستويات الإشرافية العليا والمنظمات المحلية ، هذا التواصل الذى من شأنه ترجمة خطط الإصلاح وتقبل ردود الفعل عليها من المحليات .

٢ – أنه لايمكن بحال أن نضمن نجاح خطة التنمية الشاملة مالم يستند المخطط إلى مساندة ووعى السكان بالمناطق المحلية واقتناعهم بالخطة كوسيلة

لعلاج مشكلاتهم والوصول بهم إلى مستوى لائق مادياً وإنسانياً ، ولا يمكن بحال تحقيق هذا الهدف فى غياب الفهم المحلى لبرامج الخطة .

٣ – إن إدارة الدولة لا يمكن أن تحدث بكفاءة مع التركيز فى الشئون الإدارية ومن هنا جاءت أهمية تقسيم الدولة إلى أقاليم ومناطق إدارية حتى تسهل عملية الاتصال بين العاصمة وأقاليمها ومن ثم تدار هذه الأقاليم بأسلوب إتصال مرن يحقق الفائدة المرجوة ولا يمكن أن يتم ذلك إلا باتباع تفويض هذه الأقاليم إختصاصات إدارية محددة وعدم تركيزها فى المستويات الأعلى .

٤ – تحتاج عملية تنميه المجتمعات المحلية إلى صفوة من الموارد البشرية الفنية ولا يمكن توزيع هذه الموارد – برغم ندرتها – على هذه المجتمعات الأمر الذى يحقق لها درجة من التركيز فى العاصمة ليكونوا بمثابة مخططين ، وفى الوقت نفسه تقوم السلطة المركزية بتفويض بعض اختصاصاتها إلى رجل الإدارة المتوسط فى الأقاليم(١) :

والنموذج الثالث هو أسلوب نقل السلطة Devolution إلى المحليات من أجل الإنجاز الرشيد لعملية إدارة المرافق وهو نمط من أنماط اللامركزية الإدارية تتبعه المجتمعات النامية لأنه يعاون فى تخليص الإدارة العليا من كافة الضغوط التى يحتمل أن تحدث من العاملين أو المنتفعين فضلا عن سرعة البت فى اتخاذ القرار المناسب فى الوقت المناسب دون انتظار لتوجيهات من الإدارة العليا والتى تتمكن والحالة هذه من تحقيق درجة من الإنسجام بينها وبين المستويات الإدارية الأولى لأنها تعطيها فرصة صنع القرار وغالباً مايكون قرارا حكيما لأنه نابع من ظروف المجتمع المحلى ومشكلاته وفى هذه الحالة تشعر القيادات المتوسطة بالارتياح وترتفع الروح المعنوية لسرعة البت فى الأمور فضلا عن تنمية القدرات القيادية عند صغار المديرين .

---

(١) د . أحمد رشيد : مقدمة فى الإدارة المحلية . الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٧٥ ص ٢٨ .

إلا أنه مع أهمية ومزايا هذا التنظيم الإدارى اللامركزى فانه يلزم لكى يتم إنجازه بأسلوب رشيد توفر عدة شروط معينة من بينها : الاطمئنان إلى قدرة القيادات المتوسطة على اتخاذ القرارات الرشيدة وأن تتحمل هذه القيادات من المسئوليات بقدرمايتوفر لها من سلطة فضلا عن استيعاب فكر هذه القيادات للأهداف العامة للمجتمع حتى يكون هناك وحدة فى الفكر الإدارى تدفع إلى إنجاز حكيم للقرارت (١) .

ومن هذا المنطلق فإن الميل إلى تنفيذ نظام اللامركزية الإدارية برغم تباين صور التطبيق فى المجتمعات إلا أنه يرتكز إلى أركان ثلاثة هى :

أولا : الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية ، ومن الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها للقيادات المتوسطة فى الأقاليم حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح القومية العليا ، وأن تحديد هذه المصالح المحلية تتم عن طريق التشريع .

ثانياً : أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح إلى هيئات منتخبة ذلك أن فلسفة الإدارة المحلية تبدو فى أن يعهد إلى أبناء الإقليم باشباع حاجتهم المحلية بأنفسهم عن طريق من ينتخبونهم من السكان نيابة عنهم فى تصريف هذه المصالح . ومن ثم كان الانتخاب هو الوسيلة الديموقراطية التى عن طريقها تتكون المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوى العام فى الإقليم .

ثالثاً : استقلال المجالس المحلية المنتخبة المشار إليها فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ، ذلك لأنه فى نظام الإدارة المحلية يعتبر هذا الاستقلال الإقليمى نسبيا وليس مطلقاً ويمارس تحت إشراف السلطة الإدارية العليا بما يعرف باسم « الوصاية الإدارية » . أو « الرقابة الإدارية » ومن حق السلطة الإدارية المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية فى بعض الحالات فى القيام بعمل يوجبه القانون ، فضلا عن دور هذه السلطات المركزية فى تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية بأسلوب إيجابى .

---

(١) د . محمود عساف : مرجع سابق ص ٣٦ .

تلك هى أركان نظام الإدارة المحلية وعلاقة النظام المركزى بالسلطات اللامركزية وبرغم صور التدخل من جانب المركزية فى بعض الأحيان ، فإن لهذا التدخل المركزى حدود لايتخطاها ، ذلك أن السلطات المحلية هى البادئة فى تنفيذ القرار ويكون دور السلطة المركزية رقابى ، ومن ناحية أخرى فإنه فى الحالات التى يخضع فيها عمل السلطات المحلية لرقابة السلطة المركزية فليس لهذه الأخيرة إلا أن توافق على عمل السلطة المحلية أو ترفضه أو تأذن به دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله كما أن السلطة المحلية المسئولة كاملا عن جميع أعمالها لو أذنت بها صادقت عليها السلطة المركزية ولممثلى السلطة المحلية حق الطعن والقرارت المركزية(١).

من خلال هذا العرض السريع لنظامى المركزية الإدارية واللامركزية تبين جذور واختصاصات وأركان كل نظام فضلا عن العلاقة التى تربط بينهما ولكن نقطة الإنطلاق فى فهمنا لدور النظام فى عملية التنمية تبدو فى الإنجاز الرشيد الذى يحقق المستهدف من خطة التنمية نفسها وهذا ما يهمنا كاجتماعيين فى إطار هذه الدراسة بالضبط كاهتمام القانون بالنصوص التشريعية التى تربط بين هذا النظام وذاك ونقطة الارتكاز التى تنطلق منها فى بيان هذا الدور التنموى تبدو فى فلسفة ومميزات الأخذ بالنظام اللامركزى فى التنمية — وأقول اللامركزى جوازا فى هذا المقام لحين تحليل ما نقصده بالحكم المحلى ذلك أن إفتراض أداء دور محلى فى مجال تنمية البيئة يشير إلى توفير عنصر بشرى متفهم لأوضاعه الإجتماعية ومشكلاته الإقتصادية وإذا توفر لديه الوعى السكانى إستطاع أن يأخذ صفة المبادأة نحو التفكير فى الخلاص من كل ذلك بالإسهام الجاد مع السلطة المحلية ، هذا من ناحية العنصر البشرى ، أما من ناحيةعملية صنع القرار فإنها تشير إلى تحقيق درجة

---

١ — د . سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى دار الفكر العربى ١٩٧٩ ص ٧٩ .

كبيرة من ديمقراطية الإدارة حين يجتمع سكان الإقليم عن طريق ممثليهم فى دراسة مشكلات التنمية وأتخاذ القرار الذى يناسب أوضاع البيئة عن التنفيذ والمتابعة ، وأما من ناحية شبكة الإتصال بين القيادات المحلية والسلطات المركزية فانها تتم فى سهولة ويسر وبذلك يظهر هرما تنظيميا تتعانق فيه خطوط المواصلات الإجتماعية المختلفة فى العلاقات بين الفرد والجماعة وكيفية تحديد دور كل منهما فى هذا التنظيم .

وفضلا عما تقدم فاذا استعرنا فكر العلامة دوركايم أو تونيز أو كولى وغيرهم ممن فرقوا بين الجماعة الأولية والثانوية نستطيع أن نقول أن الموجهات القيمية والأخلاقية أو الإجتماعية التى تلعب دورها فى توجيه الفرد أو الجماعة كما يشير إلى ذلك بارسونز فى « النسق الاجتماعى » تتمكن من إحراز تقدم لصالح العمل التنموى أو العكس بحسب قوة وأصالة هذه الموجهات فى مواكبة الوضعية المستحدثة فى حقل التنمية ذلك أننا إذا نظرنا إلى التنمية والقرية نلاحظ أن القائم على أمرها يواجه بقيم وعادات وتقاليد تعكس صرامة هذه البيئة وجمودها وبالتالى تؤثر فى مسار حركة الدور التنموى على عكس الحال إذا ما نظرنا إلى التنمية الحضرية فاننا نلمس أيضا موجهات شتى لخدمة التنمية تتفق وأوضاع الحضر وسوف نزيد الأمر تفصيلا فى موقع قادم من الدراسة .

اللامركزية الادارية والحكم المحلى : -

وإذا كنا قد أوضحنا سلفا درجة التمييز بين مفهوم « المركزية » ومفهوم « اللامركزية » واعتبرنا تحقيق النظام الثانى خطوة هامة على طريق الإيجاز الرشيد لعملية التنمية لتوفر عنصر الحركة السريعة والتعاون بين سكان الاقليم الواحد وضمان صنع القرار المناسب فان هذه المقدمة كانت مدخلا لتوضيح العلاقة الوظيفية بين النظام اللامركزى وما يسمى بنظام الحكم المحلى بمعنى آخر هل يمكن إعتبار هذين النظامين مترادفان وإذا لم يكن

الأمر كذلك فما هى أشكال نظام الحكم المحلى ، وهل من نقطة إلتقاء بين النظامين وما هو موقف الحكم المحلى من أساليب الإدارة المتبعة فى إدارة المرافق المحلية .

يرى البعض أن الحكم المحلى Local Government مرادف للإدارة المحلية I.Administration باعتبار أن الحكومات المحلية لا توجد إلا فى النظم الإتحادية إلا أن هذا الإتجاه بجانبه الصواب ذلك أن نظام الحكم المحلى يعبر عن نظام توجد فيه سلطات للحكم المحلى تتصف بالصفات التالية :

أولا : وجود مجالس محلية يتم تشكيلها بالانتخاب وفق نصوص دستورية وقانونية تمنح لها سلطات تشريعية محلية .

ثانيا : تتمتع المجالس المحلية بسلطة فرض الضرائب الخاصة بها والتى تحتاجها لتنفيذ سياستها المحلية .

بمعنى آخر فان الحكم المحلى يشير إلى نمط التوسع فى اللامركزية السياسية فضلا عن علاقته بموضوع الحكومات والنظم السياسية ويتحتم عند دراسة الإلمام بالخلفية السياسية والدستورية للمجتمع ، فى حين أن الإدارة المحلية إن هى إلا دراسة فى تنظيم الدولة وتنظيم شكل العلاقة بين مركز الدولة والمنظمات المحلية بها ومع هذا فان الإدارة المحلية لا بدأن تثير موضوع سلطات الحكم المحلى نظراً للعلاقة القوية بين النظامين .

وعلى كل كان هناك ثلاثة أنماط للحكم المحلى هى :

١ – ينص الدستور المعمول به على إمكان قيام مجالس الحكم المحلى بممارسة أى دور غير ممنوع فى القانون ، ويعتبر هذا النمط أكثر أنماط الحكم المحلى تطوراً وهو يكاد يجعل الحكم فى الولاية أكثر استقلالا بشرط عدم ممارسة دور تجرمه الدساتير .

٢ – ينص صراحة فى القانون على وظائف وسلطات الحكم المحلى التى لا يستطيع ممارسة سواها إلا وفق تشريع صريح .

٣- وفى النمط الثالث وهو المتبع فى كثير من بلدان العالم العربى كمصر والعراق ويكون الحكم المحلى جزء من الهيكل الإدارى العام يكون أمامنا شكل من من الإدارة المحلية أكثر منه فى الحكم المحلى ، إذ تخضع السلطات المحلية للتوجهات والتعليمات الوزارية ، وإن كان قد حدث تطوير فى شكل هذا النظام فى الآونة الأخيرة .

ونجدر الإشارة إلى وجود علاقة قوية بين الإدارة المحلية والحكم المحلى رغم التباين فى المضمون ورغم وجود نظام للإدارة المحلية دون الحاجة إلى الحكم المحلى ومن أهم مصادر هذه العلاقة بين النظامين أن وظيفة الإدارة ترتبط عادة بالحكم - كما سبق الإشارة إلى ذلك - وليس من المعقول أن يتم الحكم بعيداً عن دائرة الإدارة ، إذ لو تم نقل بعض السلطات إلى وحدات إدارة محلية يكون منطقياً وجود بعض سلطات الحكم إلى جانب هذه الوحدات تؤكد هذا المنطق ارتباط جهاز الإدارة بالرقابة العامة ونظام الحكم .

وفضلاً عن ذلك فإن وجود الحكم المحلى وإن استلزم وجود إدارة محلية إلا أنه من البديهى أن تلك الإدارة إن هى إلا خطوة أولى فى الطريق إلى نظام الحكم المحلى بل إنه من الممكن القول أن اللامركزية الإدارية تعتبر الخطوة الأولى فى تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلى ، ويصلح هذا المخطط كاستراتيجية ناجحة فى الدول النامية بالذات حيث لا يتيح ظروف التخلف فيها تطبيق الحكم المحلى دفعة واحدة وإنما بشكل تدريجى وفق مخطط علمى(١) .

وإلى جانب تلك العلاقة الوثيقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلى فإن من الأهمية توضيح موقف الحكم المحلى من أساليب الإدارة المتبعة فى إدارة المرافق المحلية من هذه الأساليب : المركزية الإدارية . اللامركزية الإدارية

١- د أحمد رشيد : المرجع السابق ص ٦٧ .

الحكم المحلى ، عدم التركيز الإدارى إذ يتفق نظام اللامركزية الإدارية و نظام الحكم المحلى فى أن إدارة المرافق المحلية تكون فى كلا النظامين بين هيئات محلية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية و ينتخب أعضاؤها كلهم أو أغلبهم بواسطة سكان الأقاليم أو المدينه أو القرية بمعنى أن فى النظامين تدير كل من الأقاليم والمدن والقرى شئونها المحلية بنفسها مستقلة عن السلطة المركزية . هذا الاستقلال هو العنصر الأساسى فى النظام الإدارى المحلى(١)

ومعنى هذا أن نظام الحكم المحلى يمثل خطوة أكثر تقدما من اللامركزية الإدارية و إذا كنا قد اعتبرنا أن النظام الأخير « اللامركزية » يحقق دفعة قوية لحركة التنمية المحلية إلى الأمام بسبب سهولة و يسر التطبيق بعيدا عن التحكم المركزى الصارم وإذا كان الحكم المحلى يمثل خطوة متقدمة نحو الإهتمام بالمحليات تكون النتيجة المنطقية أن خط التنمية والتخطيط سوف يكون أكثر رسوخا لأنه يستند إلى دعم كافة الموارد البشرية والتنموية والمادية المتاحة فى الأقليم مالم يظهر العوائق التى ترتبط بثقافة المجتمعات المحلية ما يجعل فلسفة الحكم المحلى وكأنها سراب نتيجة جمود الفكر التقليدى عند السكان وعدم قدرتهم على استيعاب هذه الفلسفة لكن إذا أحسنا الظن بجهد وإيمان السكان لاستطعنا ضمان نجاح دور الحكم المحلى فى إعطاء جرعة قوية من المشروعات التنموية التى تحقق التقدم المادى والمعنوى .

وأستطيع أن أسوق مثالا لتطبيق نظام الحكم المحلى فى دولة نامية وهى باكستان ونود أن نشير إلى هذا المثال لدراسة مفهوم الحكم المحلى من خلال عرض لمشروع تنموى عرف ببرنامج « كوميلا » فى دولة الباكستان إذ أنه فى الوقت الذى تعانى فيه من صرامة المستعمر وتكافح من أجل الأستقلال بزعامة محمد على جناح ومساعديه من السياسيين مثل محمد أيوب خان الذى تولى الزعامة بعد عام ١٩٥٨ جاء هذا الزعيم « خان » بمجموعة من الاصلاحات الاجتماعية والإقتصادية والإدارية مستبعدا كافة أساليب الإدارة

(١) د. فؤاد مهنا : سياسة الاصلاح الإدارى دار المعارف ١٩٧٨ ص ٢٨٢ .

البريطانية فى حكومته المدنية حيث رأى أن يتولى شئون المدينة خبرات من المسئولين المدربين الموثوق فيهم وفى الوقت نفسه رأى ضرورة تدعيم الحكومة المحلية كخطوة أساسية فى حركتة الإصلاحية ، ترجمة كل ذلك فى إجراء المادة بناء الحكومة المحلية من خلال الديمقراطية السياسية القائمة على حق انتخاب التيارات السياسية المحلية مع توفير خبراء من الفنيين و الإداريين المفوضين من الحكومة المركزية ، جاء ذلك من خلال خطة مركزية توجه لتدعيم المحليات بمعاونة أكاديمية « كوميلا » للتنمية الريفية التى دعمت جذور الديمقراطية وفى عام ١٩٥٩ و من خلال نشاط هذا الأكاديمية نبتت فكرة الحكم المحلى ووضعت موضع الإختبار حيث شعر العاملون بضرورة ترك مكاتبهم المركزية مع التخلى عن بعض عاداتهم وتقاليدهم ذات الطابع المركزى .

وقام الحكم المحلى عام ١٩٥٩ فى باكستان بإنشاء خمس أنساق من المجالس ذات الصفه المحلية والتى قدمت خدماتها فى مجالات عديدة مثل برامج التنمية الزراعية كما قام السكان فى الأقاليم بأنتخاب أعضاء هذه المجالس دعما للديمقراطية كما بدأت هذه المجالس المتخصصة فى أكتشاف القيادات الريفية التى عاونت فى النهوض بالمحصول الزراعى ووضع التقارير العلمية التى تبرز مشكلات البيئة المحلية ومحاولة علاجها فى بادئ الأمر عن طريق المحاولة والخطأ ، وبدأ أعضاء هذه المجالس فى إظهار دورهم كموصلين جيدين للمعلومات ومنظمين ومخططين لاتحادهم وقد تخلوا عن وظائفهم التقليدية(١) .

وهكذا تبدو العلاقة الوظيفية الأكيدة بين نجاح الحكم المحلى كنظام ودورة فى أداء وتنفيذ خطة التنمية الريفية كمثال بمعنى آخر أننا تركز على العلاقة السببية بين انجاهات الحكم المحلى مع نجاح خطة التنمية المتكاملة .

---

(1) Arther Draper .: Development in action, Cornel Univ. London 1970 P 98.

الحكم المحلى والنظام السياسى : —

سبق القول إلى أن الحكم المحلى يشير إلى ظاهرة التوسع فى اللامركزية السياسية كما أنه دراسة فى صميم موضوع « الحكومات والنظم السياسية » ويستلزم الإلمام بالخلفية السياسية والدستورية .

ويعتبر النظام السياسى شكل من أشكال النظام الاجتماعى بصورة عامة ويتكون من مجموعة من المنظمات والعمليات التى تتفاعل مع بعضها البعض ومع المحيط الاجتماعى الذى توجد فى نطاقه من أجل التوصل إلى تحديد السياسة العامة Public Policy هى مجموعة القرارات التى تتخذها الهيئة الحاكمة فى الدولة لها طابع السلطة وملزمة لجميع رعايا الدولة ، وتتضمن هذه القرارات الغايات المطلوب تحقيقها والتوصل إليها فى فترة محددة والوسائل التى تستخدم لذلك الغرض .

وتشير العملية السياسية إلى الأنشطة التى تأخذ سبيلها فى النظام الإجتماعى من خلال نظامه السياسى للتوصل إلى تحديد السياسة العامة والوظيفة الإجتماعية لتلك العملية هى تخفيض أو منع التوترات فى النظام الاجتماعى وأداة ذلك الحكومة(١) .

ويفسر Hall بناء الحكومة ويرى أنها تنظيم وفقا له تنظم السياسة الداخلية والخارجية للبلاد عن طريق قيادات سياسية من وزراء وغيرهم يكونون مسئولون أمام السلطة التشريعية فى الدولة ، وقد كانت الحكومة تمثل فى مجتمعات كثيرة سلطة مركزية تجمع فى يدها سلطه إتخاذ القرار عن طريق المناقشة الموسعة وهو أمر تحتمه المصلحة العامة للبلاد فضلا عن مسئولية الحكومة ممثلة فى الوزير المختص أمام أعضاء البرلمان الذين يمكنهم استجوابه . لذلك فهو كممثل للحكومة وينفذ السياسة العامة للبلاد يضع أولويات

---

١ — د . أحمد رشيد : نظم الحكم والإدارة المحلية مرجع سابق ص٢٢ .

المشروعات وزارية من أجل الاستثمار الأمثل لهذه المشروعات وفقا للموارد المتاحة ويجب العلم أن مجلس الوزراء يعرض ما ينتهى إليه المجلس من مشروعات على البرلمان للموافقة وإقرارها .

ومن ناحية أخرى يرى ويلسون Willson أن الوزير المختص يمكنه القيام بمهمة التخطيط والتنفيذ فى وقت واحد طالما تمكن من ذلك ولكن جرت العادة إلى أن موظفى الدولة يمثلون الجهاز الفنى فهم أصل تنفيذ سياسة الحكم وهم الممثلون للنظام الإدارى ولكن قد يجد الموظف — فى ظل النظام المركزى — صعوبة فى تنفيذ قرارات السلطات المركزية نظرا لاحتياجه إلى تفويض مستمر من قبل هذه السلطات من أجل التنفيذ وهذا ما يعوق حركة العمل ويعمل بظهور نظام الحكم المحلى .

وفضلا عن ذلك فإن للأحزاب السياسية وظيفة اجتماعية وقد تشارك الحكومة الرأى أو تعارضه عن تنفيذ المشروعات ، بل إن الأحزاب السياسية يمكن أن تقاسم الحكومة صنع القرار نحو تنفيذ سياسة البلاد من أجل الصالح العام فضلا عن تأثير جماعات الضغط داخل المجتمع فى نقد سياسية الحكومة أو توجيه سياستها وجهة معينة . وتمثل الوظيفة الاجتماعية للأحزاب السياسية أو جماعات الضغط السياسى فى المجتمع ضرورة اجتماعية لأنها تقوم بتوعية الجماهير بأهمية القرار السياسى الذى يتخذ فى هذا المجال فضلا عن أنها تشجع على لامركزية القرار السياسى طالما كان السلوك المحلى رشيدا.(١)

ويعطى ميشيل Michell وآخرون مثالا عمليا لمدى حاجة المجتمع إلى الحكومة لظاهرة اجتماعية ، وكيف أن هذه الحكومة تنمو باستمرار تبعا لنمو حاجات المجتمع وزيادة المشروعات النافعة للسكان ، ويستطرد فى الحديث عن المشروعات التى قامت بها الحكومة الأمريكية فى مجال العمالة والمشروعات

---

(1) Hall Land Parker and Wepp : Change Choice and Conflict in Social policy, Heinman, London 1975 p. 51–81.

الفنية وبرامج رصف الطرق وكلهـا مشروعات مادية لهـا تأثيرها الاجتماعى(١)

وزيادة فى الإيضاح لوظيفة الحكومة باعتبارها السلطة التنفيذية يشير البعض إلى أن الحكومة ما هى إلا تنظيم ينفذ ما أتفق عليه من قوانين وتنظيم سلوك الأفراد وعلاقاتهم وبذلك تكون الحكومة هى الوسيلة التى تساعد السكان على الاستمرار فى البقاء فى تنظيمات اجتماعية يتعاملون مع بعضهم وربما ينشأ بينهم الصراع أو قد يسود بينهم التعاون وربما يعارضون وربما يتفقون . فبعضهم يسهم بفاعلية فى الجماعة والبعض الآخر يتقاعس ، بعضهم يواظب على الاحتفاظ بعادات وتقاليد وقيم الجماعة والبعض الآخر يضرب بذلك عرض الحائط لذلك فهؤلاء السكان فى حاجة إلى سلطة ضابطة تنظم مظاهر السلوك الجماعى وتحافظ على بقاء البناء الاجتماعى سويا ، هذه الوسيلة الضابطة هى الحكومة(٢) .

وتؤدى الحكومة هذه الوظيفة من خلال الدولة وهو مصطلح فنى وتشريعى وسياسى ، قد تضم الجماعات السياسية الخاضعة لتشريعاتها ، وقد يبدو فيها جماعات الضغط السياسى والمهم أن يكون للدولة نزعة سياسية مميزة وتؤدى الحكومة الوظائف المشار إليها لتسيير أمور الدولة والحفاظ على مقومات وجودها فى الداخل والخارج .(٣)

وفضلاً عن كل ما تقدم فإن للحكومة وظيفة أخلاقية تعمل على ترشيد سلوك المواطن وفكره ، بل تجعله تفكيرا علميا وظيفيا يبنى على حقائق الواقع لا على مجرد الأوهام ومبنى على أخلاقيات اجتماعية واضحه تعاصرا لتفكير الموضوعى فى عصر التكنولوجيا والعلوم ولا شك أن قيام الحكومة بهذا الدور لابد أن يراعى تأثير البيئات الطبيعية وسلطة المجتمع والتاريخ وبذلك يتمكن

---

(1) Joce M. Mitchell & other : Political analysis & Public policy : thomson Press Limited New Delhi 1969 P 20.

(2) Quincy wright : The study of International relations, The Times of India Press Bombay 1970 P 398.

(3) Quincy : Ibid. p 4 .

الفرد أو الجماعة من التكيف السوى مع الأحداث الاجتماعية ويكون لتفكير السكان مضمون اجتماعى وثقافى يعبر عن وضعية المجتمع ويبلغ تقدمه أو تخلفه ومقدار مساهمته فى دفع عجلة التقدم المادى والإنسانى أى أن هذه وظيفة تربوية لسلوك الأفراد والجماعات داخل المجتمع عن طريقها تتمكن الحكومة أن تخلق تفاعلا مثمراً بين السكان لإنجاز مشروعات التنمية .

يتضح من كل ما سبق أن العلاقة بين نظام الحكم المحلى والنظام السياسى فى المجتمع هى علاقة عضوية ، فالحكم المحلى هو انعكاس لمدى تقدم النظام السياسى فى المجتمع أو تخلفه ، وهو التطبيق العملى لفلسفة هذا النظام السياسى فى مجال المحليات وإذا كنا نقول بأن النظام السياسى فى المجتمع إن هو إلا جزء أو فرع من النظام الاجتماعى فمعنى ذلك أن الحكم المحلى كمجال تطبيق هو أيضاً إنعكاس لقدرة النظام الاجتماعى فى مجتمع ما على إحداث التنمية والتغير فى ذلك المجتمع من عدمه ، بمعنى إذا ظهر النظام الاجتماعى فى صورة مختلفة فلا بد أن ننتظر من الفرد والجماعة أن يواكب ويتمثل فلسفة الحكم المحلى كأفضل صورة للديمقراطية السياسية فى المجتمع .

وإذا كانت الحكومة هى أداة تنفيذ السياسة العامة فى المجتمع والحكومة ظاهرة اجتماعية لأنه لا يخلو منها مجتمع من المجتمعات ، إذن فلابد أن تكون سياسة التطبيق من جانب الحكومة مواكبة للوضعية الاجتماعية اشكل النظام الاجتماعى السائد بمعنى آخر لا بد من الربط بين أهداف السياسة العامة ومتطلبات المجموع الحقيقى من السكان وأن يكون العقل الجمعى فى المجتمع واعياً بأهداف هذه السياسة لضمان التطبيق السليم . ومن هذا المنطلق فإن قيام الحكومة كجهاز لتطبيق فلسفة وأحكام نظام الحكم المحلى بدور فى مجال التنمية على سبيل المثال لا يمكن أن يتم هذا الدور فى غياب الوعى الجماعى للسكان وإلا قامت الحكومة بصفة المبادأة فى حين يركن السكان إلى الدعة واستقبال الخدمة مما يكلف أجهزة الحكم المحلى الكثير فضلا عن عجزها عن الوفاء بمتطلبات وأهداف المجتمع بعامة ، وبذلك يمكن أن نربط بين تحقيق

الحكومة لدورها التنموى وبين الإسهام المحلى من جانب السكان فى هذه المشروعات .

المنظمات المحلية كمظهر للحكم المحلى :

إن منظمات الجهاز الإدارى مثل المصالح الحكومية بأنواعها والمؤسسات العامة تشمل أنشطتها أساساً كافة أنحاء المجتمع ومعنى ذلك أن فعالية الجهاز الإدارى فى تنفيذ السياسة العامة لا تتم فى الإطار المركزى فحسب بل هى عملية يتسع مفهومها لتشمل المجتمع ، ومعنى ذلك أن الجهاز الإدارى للدولة ينبغى أن ينتشر فى كافة أقاليم الدولة لضمان حسن سير الإدارة وتحقيق أهداف المجتمع بصورة عامة مثال لذلك أن فى مصر تمثل الوزارات فى المناطق المختلفة للمجتمع بواسطة المحافظ وذلك يعتبر الجهاز الإدارى فى محافظته ويشرف على كافة مشروعات الوزارات فى ذات المحافظة .

والملاحظ أن درجة تمثيل الجهاز الإدارى فى كافة أنحاء المجتمع يثير مجموعة من القضايا الجوهرية المتعلقة أساساً بمفهوم اللامركزية لأنها المظهر العملى لانتشار النظام الإدارى فى أقاليم الدولة . وقد سبق مناقشة أبرز هذه القضايا فى موضوع سابق ونلاحظ أن موضوع اللامركزية الإدارية يرتبط إلى درجة كبيرة بنظام الحكم باعتبار أنه فى نظم الحكم يمكن أن نجد مركزية سياسية حيث تتركز سلطة الدولة فى هيئة مركزية ، فضلا عن توافر اللامركزية السياسية وفيها تكون السلطة موزعة بين المحافظات من ناحية والمركز الإدارى من ناحية أخرى ، وينظم الدستور بطبيعة الحال هذه الأمور لذلك تكون اللامركزية السياسية مقننة دستورياً حيث توجد الحكومات المحلية – المنظمات المحلية – فى المناطق المختلفة ولا يشترط أن تصاحب اللامركزية الإدارية سياسية ولكن من الضرورى وجود اللامركزية الإدارية فى حالة الحكم المحلى .

بمعنى آخر فإن الحكم المحلى يمثل فى العادة آخر حالات اللامركزية الإدارية السياسية حيث يتم السلطة من المركز إلى الأقاليم والفروع وليس مجرد

الإكتفاء بتعويض السلطة لأنه فى هذه الحالة تظل المسئولية فى الجهة المركزية مما يعطى لها حقوق الرقابة والمتابعة والتوجيه بل وحق سحب التفويض ذاته بينما فى حالة الحكم المحلى تكون كل سلطة والمسئولية واقعة فى الأقاليم .

وذلك فإن مفهوم اللامركزية مفهوم مرن وتتشابك إلى أقصى درجة ذلك أنه لايتعلق بكمية السلطة ولكن بنوعها وفى مصر يوجد نظام إدارى لامركزى دون وجود لامركزية سياسية أو تتمتع المجلس المحلية بسلطات إدارية دون مايكون هناك دساتير محلية أومجالس تشريعية أوقضاء محلى .. الخ وتطور هذا النظام اللامركزية إلى نظام مستحدث فى القانون ١٩٧٥/٥٢ بل تطور النظام إلى إعطاء المحافظين صلاحيات كثيرة لدعم نظام الحكم المحلى .

ومع ذلك فإنه يوجد فى كافة أنواع الدول دور هام للقرارات السياسية والإدارية على المستوى المركزى تحدده ضرورات نظرية وعملية مثل الحاجة إلى التوجيه الأمثل المواد والأحتياجات المالية الكبيرة للمشروعات الحكومية وتحقيق الوحدة الوظيفية والتمثيل الخارجى وتعبئة الموارد وتوزيعها ، وهذا الدور المركزى يبدو مهما وواضحا فى الدول النامية وإن كانت هناك مساوئ للمركزية الشديدة وبرغم أن القرار الخاص بدرجة اللامركزية هو قرار سياسى إلى حد كبير إلا أنه يتأثر بنوع الوظائف والمهام الإدارية ودرجة النمو والوعى الاجتماعى ومدى توفر الخبراء الإداريين المتخصصين(١)

من كل ماتقدم يمكن القول أن الإطار النظرى الفلسفى لنظام الحكم المحلى يرتبط إلى حد كبير فى مجال التطبيق بمدى تحقيق وتمكن المركزية أو اللامركزية فى الأوضاع السياسية والإدارية فى المجتمع ولئن أوضحت كافة الدراسات السابقة حول هذا الموضوعى أن هناك وشائج صلة بين هذه الأنظمة مجتمعة

---

(١) د. أحمد رشيد : نظرية الإدارة العامة مرجع سابق ص ١١٤ .

بمعنى آخر أن هناك تداخل فى إختصاصاتها . إلا أنه يمكن القول أن فلسفة الحكم المحلى تقوم وتستمد كافة مقوماتها من شكل النظام السياسى القائم فى المجتمع وأن ذلك لا يمنع بل يوجب إقتران العملية السياسية المحضة بأساليب إدارية وعلمية ، فالسياسة والإدارة متلازمان ومن ثم نلمس بشكل واضح منظمات الحكم المحلى ونطلق عليها المحافظات أو المدن أو القرى التى تتكون منها الدولة كتنظيم سياسى وأن وأسلوب إدارة هذه المنظمات هى التى توجب التدخل بين أنشطة الإدارة والحكم المحلى مهما اختلفت فى صيغها التشريعية .

وإذا كانت استراتيجية الدراسة رسمت بحيث أوضح المؤلف المفهوم العلمى للادارة بداءه ثم توضيح العلاقة الوظيفية بين هذه الأساليب وأنماط الحكم المحلى فإن هذا يعنى ماسبق قوله من ارتباط عضوى بين السياسة والإدارة ولكن كل مانود أن نركز عليه هنا ونحن فى مرحلة إلقاء الضوء على صورة النظام الإدارى فى مصر فى الفصل القادم ، ما نود قوله أن هذه الأساليب السياسية والإدارية برغم الجدل الدائر حول صيغها القانونية التشريعية لاتتم إلامن خلال المجتمع ، فالمجتمع إذن هو البوتقة التى تنصهر فيها كافة هذا النظم وهو الذى يقرر من خلال النظام الأجتماعى أى صور من صور الإدارة والحكم يمكن أن تجرى فى المجتمع بحكم مايسود هذا المجتمع من قيم وأتجاهات وآراء معينة حول المضمون السياسى لعملية الإدارة ، فإنتشار النظام فى الإدارة وتطوره إلى لا مركزية إدارية أو إلى حكم محلى أو تفويض إلى آخر ذلك هو فى واقع الأمر انعكاس لرغبة المجتمع فى سياسة أتجاه معين ورفض اتجاه آخر ويلعب الوعى الجمعى دوراً هاما فى هذا المجال وبذلك تبدو الصورة متكاملة بين متغيرات ثلاثة : إدارة علمية لحكم محلى فى مجتمع يقبل ذلك .