أتجاهات مقارنة في تنظيم الادارة المحلية

دراسة تحليلية

أ. د.عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي
جامعة بغداد/ كلية الادارة والاقتصاد
قسم الادارة العامة

مقدمة:

ليست الادارة المحلية أو نظام الحكم المحلي ابتكاراً حديثاً للانسان، بل أنه لازم البشرية منذ أقدم العصور وحتى الآن، إذ الملاحظ أن القرى الصغيرة نشأت قبل أن تنشئ الدولة أو قيل أن يتبلور مفهوم الدولة في الوقت الحاضر وكانت القرى والمدن تجتمع بين حين وأخر- اجتماع أفرادها- لادارة شؤونهم وحل مشاكلهم، وكان هذا خير دليل لتطبيق مفهوم الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع الواحد، ولذلك فإن الحكم المحلي يعد الأصل أو المنبع الذي استحدثت منه الدول الحديثة النظام بل والتفكير الديمقراطي ومبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث، بل والملاحظ أن هذه الدول أخذت منه أساس وجودها ونشأتها وحدود وظيفتها التي قامت من أجلها.

ويؤكد العديد من الكتاب بأن الإدارة المحلية خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية في الادارة على اعتبار أنه التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما وأنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة الى أن وجود المجالس المحلية المنتخبة التي تشبه الى حد كبير وجود البرلمان أو مجلس الأمة في العاصمة، والذي يمثل جميع الأقاليم في الدولة.وأن وجودها(البرلمان والمجلس المحلي) في الدولة يستهدفان غاية واحدة تلك هي تنظيم حياة المواطنين جميعاً على نحو يحقق لهم أكبر قسط من الحرية والرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي والسياسي.

ويتناول هذا البحث موضوع تنظيم أساليب الإدارة المحلية في بعض دول العالم المختلفة، والتي أكدت جميعها على ضرورة وجود هيئات محلية تنظم شؤون وحياة المواطنين، وإذا كان وجود هيئة محلية منتخبة تمثل هؤلاء السكان فإن من الضروري دراسة هذه الهيئة باعتبارها اللولب المحرك والدافع الأساس في نظام الادارة المحلية فإن هناك أساليب عديدة نظمت كيفية اختيار هذه الهيئة ووظائفها وعلاقتها بالسلطة المركزية، ولذلك يتضمن هذا البحث دراسة المواضيع الاتية: الادارة المحلية والحكم المحلي، اساليب تنظيم الادارة المحلية، واتجاهات هذا التنظيم واساليبه المختلفة، واوجه النشابه والاختلاف بين هيئات الحكومة المركزية والادارة المحلية، واخيرا الاستنتاجات والتوصيات.

أما إذا كان الأمر متعلق بتحديد طبيعة نظام الإدارة المحلية، فإن هناك من يعتقد بوجود اختلاف بين الهيئات المركزية والهيئات المتواجدة على الصعيد المحلي . كما ويعتقد العديد من الباحثين بضمنهم الباحث بان هناك اكثر من تشابه بين هيئات الحكومة المركزية و هيئات الادارة المحلية، بحيث توصل الباحث الى تحديد هذا التشابه وإذا ما وجد اختلاف بينهما فإنه يتعلق بالدرجة وليس بالجوهر.

اولاً: الادارة المحلية والحكم المحلي

إن اكثر المواضيع جدلآ بين الكتاب والباحثين العرب يتعلق بمفاهيم الإدارة المحلية Local Administration والحكم المحلي Local Government والحكم الذاتي Self Government فبعضهم يجعل الاختلاف جذرياً وأساسياً والبعض الآخر يحاول جهد طاقته أن يجعل هذه المفاهيم تأخذ شكل التدرج في التطبيق، إذ تبدأ بمصطلح عدم التركيز الإداري ثم الإدارة المحلية وبعدها الحكم المحلي وأخيراً الحكم الذاتي، أما البعض الآخر فيجعل من مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحين مترادفين لا يوجد اختلاف جوهري وأساسي بينهما.

يعتقد بعض الفقهاء العرب (1). بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية، في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية التي نلاحظها في الدول الاتحادية (الفدرالية). ويعتقد الباحث أن السبب الأساس لهذا التفسير هو وجود كلمة الإدارة في الأول وكلمة الحكم في المصطلح الثاني، وإذا كان هناك اختلاف بين كلمة الإدارة و الحكم (الأولى تتعلق بتنفيذ العمليات الإدارية بينما الثانية تتعلق بالسياسة) فأن هناك بطبيعة الحال اختلافاً بين المصطلحين، إذ تم استخدام العامل السياسي أداة للتفريق بين المصطلحين.

أما الرأي الثاني فذهب إليه بعض الباحثين العرب(2). وهو أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، إذ تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية (الجغرافية) بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولا من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك (بأصدار قانون خاص بذلك) ثم في حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي ويعني هذا تطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة افضل للمناطق الجغرافية . يعتقد أصحاب هذا الرأي بأنه إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإنه يؤمن لنا حكماً محلياً، بينما التعيين لايخرج عن دائرة الإدارة المحلية(3). ومع ذلك فإن تعريف الأمم المتحدة للحكم المحلي لم يشترط الانتخاب لأعضاء المجلس المحلي شرطاً لتعريف الحكم المحلي، ويشاركه في هذا الرأي مارشال H.Marshall الباحث المشهور في الإدارة المحلية وخبير الحكومة السودانية سنة 1950 للحكم المحلي ويؤيدها في ذلك د.مختار الأصم حول ذلك إذ يقول ((لانرى إضافة شرط انتخاب لتعريف الحكم المحلي، بل قد يكون جل أو بعض أعضاء وحدة الحكم المحلي من المعينين، كما هو متبع في كثير من البلدان العربية)).(35/3)*

أما الرأي الثالث الذي يميل اليه أكثرية الباحثين، (4) فإنه يدعو إلى عدم التفرقة بين المصطلحين.إذ أنه بالرغم من الإقرار بوجود اختلاف بين الحكم و الإدارة بصورة مجردة في المصطلحين (الإدارة المحلية والحكم المحلي)، إلا أنهما (المصطلحان) اللذان أصبح لهما مفهوم خاص ومستقر وبعيد عن مفهوم الكلمات المجردة. كما ولابد من التأكيد بان النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية Local Administration بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديريات والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط ، وفي حين أن النظام الانكليزي يستعمل مصطلح الحكم المحلي Local Government بالرغم من وجود الرجال الحكماء (Aldermen) في المجالس المحلية والذين يتم تعينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974.

* الرقم الأول الموجود بين القوسين يعني تسلسل المصدر في نهاية البحث والرقم الثاني يعني رقم الصفحة للمصدر المذكور.

كما نلاحظ في العراق فأن مصطلح الإدارة المحلية ساد فترة طويلة من الزمن حتى سنة 1979 عندما تم استحداث وزارة الحكم المحلي التي اعتبرت المسؤولة عن الإشراف والرقابة على الإدارات النحلية والتي لم تتأثر أو تتغير من قريب أو بعيد، ونلاحظ مثل ذلك بالنسبة لمصر إذ استعمل مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 لغاية 1979 وتحول إلى الحكم المحلي من 1979 لغاية 1988، إذ أعيد استعمال مصطلح الإدارة المحلية، وبالرغم من كل هذه التعديلات فإن جوهر التعديلات وأسس النظام لم تتغير إلا تغيرا طفيفاً.

ويرى الباحث أن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ماهي إلا استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة، في إدارة شؤونها المحلية بواسطة سكانها أو ممثلين تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.فمتى ماتوافرت شروط هذا التعريف فإنه يمكن أن يطلق عليه مصطلح الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، ويقصد هنا بالاستقلال النسبي، حرية التصرف في شؤون الإدارة المحلية المستمدة من قانون الإدارة المحلية مباشرة، وليس من أشخاص الحكومة المركزية.

وأخيراً فإنه مهما كانت درجة الاختلاف بين المصطلحين- إذا كان هناك اختلاف - فإن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية، هو الأساس في وجود نظام سليم وقويم بصرف النظر عن التسميات التي تطلق عليه. فنلاحظ مثلاً أن القوانين في البلاد العربية تظهر نظام الإدارة المحلية، بمظهر متقدم من حيث التنظيمات والصلاحيات الممنوحة للسلطات المحلية، وتترك لدى القارئ انطباعاً بأن حالة من الديمقراطية السياسية والإدارية تميز هذا النظام أو ذاك، بينما الواقع يظهر خلاف ذلك إذ أن الأشكال التنظيمية المحلية، من مجالس منتخبة ولجان وهيئات محلية غير فاعلة بما ترقى إلى مستوى نصوص القوانين .إذ يظل القرار الفعلي لدى السلطات المركزية، وتصبح التنظيمات المحلية أدعية بيروقراطية هامشية ومكلفة (1004/3). وهذا يعود بالطبع إلى رغبة الحكام السياسين في إظهار الأمر على غير حقيقته أو عدم ملائمة هذه التنظيمات للبيئات المحلية.

أما بالنسبة لنظام الحكم الذاتي فهو نظام أوسع مدى من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، إذ يتم تبنيه نتيجة قرار سياسي لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق استجابة لخاصية الأكراد الثقافية والعرقية أو كما حدث في جنوب السودان، والذي أدى في النهاية إلى تعميم التجربة في جميع أقاليم القطر السوداني خلال التسعينات من القرن الماضي.

وأخيراً فإن الباحث لايريد هنا استعراض التعريفات التي أوردها الباحثون للإدارة المحلية على مر العصور والتي ينظر أليها من زوايا عديدة فإن الباحث يورد تعريفاً مختصراً ومحدداً وواضحاً.

الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ماهي إلا ((منطقة جغرافية محددة تمارس نشاطها بواسطة سكانها أو ممثليهم تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية)).

ومن هذا التعريف تتحدد الخصائص بل والعناصر لنظام الإدارة المحلية بما يلي:

1. وجود منطقة أو أقسام جغرافية محددة طبيعياً أو اصطناعياً.
2. لكي تتمكن الإدارة المحلية من ممارسة نشاطها المحلي لابد من منحها الشخصية الاعتبارية أو القانونية أو المعنوية.
3. مشاركة السكان بإدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا صعب في الوقت الحاضر وذلك للزيادة الهائلة في عدد السكان في هذه المناطق والأقسام، ولهذا وجدت الهيئات النتخبة التي تمثل هؤلاء السكان وتسمى هذه الهيئة بالمجلس المحلي أو البلدي، وهناك اختلاف بين أنظمة العالم فيما يتعلق بنسبة هذا التمثيل ومداه.
4. الإدارة المحلية أو الحكم المحلي لاتعمل بمعزل عن الحكومة المركزية، فالأولى يسمى ممثليها بالحكام الثانويين في حين الثانية يسمى ممثليها بالحكام الأصليين وبالنظر لكون هؤلاء جميعاً يعملون في دولة واحدة فلابد من أن يتبع الحكام الثانويين الحكام الاصليون.

وعليه فإن الرقابة والتعاون بين النوعين من الحكام ضروري ولازم ولابد منه، بحيث تكون الكلمة الأخيرة للحكومة المركزية وحكامها.

ثانياً: أساليب تنظيم الإدارة المحلية

يختلف أسلوب تنظيم الإدارة المحلية من دولة لأخرى تبعاً لظروف تلك الدولة من الناحية السياسية والإدارية والبيئية (الايكولوجية). وهذا الاختلاف أمر طبيعي بالرغم من أن هناك تشابهاً بين الدول العربية من الناحية السياسية والإدارية والثقافية والدينية والبيئية. فهي جميعاً دول نامية تهدف إلى تطوير أنظمتها الإدارية بما يؤدي إلى توحيد هذه الأنظمة أو على الأقل تلاقيها في خط واحد. ولكن الظروف السياسية على وجه الخصوص التي مرت بها هذه الدول والتي أدت الى عدم استقرارها السياسي مما له أثر على الاستقرار الإداري . كما وأن دول الاحتلال البريطاني والفرنسي قد تركت بصماتها على أنظمة الإدارة المحلية عندما كانت هذه الدول تحت الاستعمار البريطاني والفرنسي. إضافة الى ظهور ظاهرة الإقليمية، فإن كل الدول العربية (أو مجموعة منها) لديها نظامها الخاص بها.

ومحاولة دراسة أساليب تنظيم الإدارة المحلية في الدول العربية، مع التطرق إلى بعض الدول الأخرى لغرض أجراء مقارنة بين أنظمتها للاستفادة من التجارب لغرض الوصول إلى نظام يمكن تطبيقه في جميع أو بعض الدول العربية. ويعتقد الباحث أن هذا يعتبر من أهداف المنظمة العربية للتنمية الإدارية سواء عن طريق عقد المؤتمرات والندوات وإجراء تبادل للأفكار والآراء الخاصة بخبراء الإدارة المحلية في الدول العربية سواء من الباحثين أو الممارسين . كما وأن تأليف وكتابة الكتب والبحوث ونشرها عن الإدارة المحلية في دول العالم كان له الأثر الحسن في هذا الاتجاه ولعل نشر موسوعة الحكم المحلي خير دليل على ذلك الاتجاه. ولتسهيل كتابة البحث عن أساليب تنظيم الإدارة المحلية، فإن الباحث قسم البحث الى ثلاث اتجاهات رئيسية:

<u>الاتجاه الأول</u>: كيفية تنظيم الهيئات المحلية والتي بموجبها تتم دراسة:

1. الدمج الكلي للهيئات المحلية.
2. الدمج الجزئي للهيئات المحلية.
3. الفصل الكلي للهيئات المحلية.
4. الفصل الجزئي للهيئات المحلية.

<u>الاتجاه الثاني</u>: اعتبار المجلس المحلي أهم هيئة محلية باعتبارها تمثل السكان المحليين بل والمحرك والدافع الأساس للتنظيم، فإن الدراسة تتم وفق هذه الاعتبارات.

1. الانتخاب الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجلس المحلي.
2. الانتخاب والتعيين كوسيلة ثانية لاختيار أعضاء المجلس المحلي.
3. التعيين فقط باعتباره وسيلة لاختيار أعضاء المجلس المحلي.

الاتجاه الثالث: ويتطلب هذا الاتجاه دراسة طبيعة الإدارة المحلية، والتي يتم تحديدها وفق الفكرتين الآتيتين:

1. **وجود اختلاف جوهري وأساسي بين هيئات الحكومة المركزية وهيئات الإدارة المحلية.**
2. **وجود تشابه بين تنظيم هيئات الحكومة المركزية وهيئات الإدارة المحلية.**

الاتجاه الأول:

يعتقد بعض الباحثين بأن الإدارة المحلية ماهي الا ((مجموعة الوحدات ولأجهزة الادارية، أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة في الدول، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية))(5).

ومن هنا ظهر الاهتمام بالهيئات ولأجهزة الادارية المحلية . المجلس التقريري المحلي، والمجلس التنفيذي، باعتبار أن وجودهما يعتبر ركن من أركان الإدارة المحلية، وبذلك فإن دراسة الهيئات والأجهزة المحلية، وفق هذا الاتجاه ويتطلب تقسيمه الى الأساليب الآتية:

1. الدمج الكلي للهيئات والأجهزة المحلية.

وبموجب هذا الأسلوب تكون هناك هيئة واحدة بل وحيدة مسؤولة عن إدارة وتنظيم شؤون الإدارة المحلية . ففي تجربة دولة متقدمة في الإدارة المحلية - انكلترا – يكون المجلس المحلي في كل أنواع ومستويات الإدارة المحلية، مسؤول مسؤولية مباشرة عن إدارة هذه الشؤون، إذ لا يوجد هناك رئيس للوحدة الإدارية - كما هو الحال في الدول العربية والنامية - فالوحدة الإدارية في انكلترا بلا رئيس يرئسها، ويكون مسؤولاً عنها، كما ولا يوجد مجلس تنفيذي أو هيئة تقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي . ولذلك فالمجلس المحلي هو الهيئة الوحيدة الموجودة في الإدارة المحلية فهو هيئة تقريرية وتنفيذية وتمارس مهمة الرقابة والمساءلة للإدارات التابعة لها . فالقرارات المحلية تصدر باسم المجلس المحلي ويقوم بتنفيذ هذه القرارات بواسطة الموظفين التابعين والمسؤولين أمامه كلٌ في مجال اختصاصه اضافة الى قيامه بمراقبة ومساءلة الموظفين في الادارات المحلية في حالة تأخر التنفيذ أو سوء الادارة أو وجود مخالفات ادارية ومالية أو غيرها.

أما رئيس المجلس المحلي الذي يسمى في بعض الوحدات الادارية بالرئيس Chairman أو العمدة Mayor الذي يكون واجبه الأساس إدارة جلسات المجلس وحضور الاحتفالات والمناسبات القومية.

والمجلس الشعبي البلدي في الجزائر الذي تتم بمداولاته تنظيم الشؤون البلدية، فهو بذلك جهاز تقريري في المسائل البلدية التقليدية أما الجهاز التنفيذي للبلدية فيضم رئيس البلدية وعدد من نواب الرئيس والذين يتم اختيارهم بواسطة المجلس البلدي ومن بين أعضائه، وبذلك يمكن القول - الى حد بعيد - بأن المجلس البلدي في الجزائر يقوم بمهمة التقرير والمراقبة والتنفيذ . ومع ذلك فإن رئيس البلدية كما يعتقد بعض الباحثين ينصرف بأسم البلدية وأحياناً باسم الحكومة المركزية (124/6).

وفي المملكة الأردنية الهاشمية وبتاريخ 1994/7/3 صدر قانون رقم 12 لسنة 1994 المعدل لقانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 والذي بموجبه يتم انتخاب رئيس البلدية والأعضاء انتخاباً مباشراً- بعد أن كان رئيس البلدية يعين بقرار من الحكومة المركزية وذلك خلال الفترة من سنة 1955 ولغاية سنة 1994 – وبموجبه يعتبر المجلس البلدي ورئيسه هيئة تقريرية وتنفيذية اضافة الى كونه هيئة مراقبة ومساءلة . ولكن هذه التجربة لم تستمر إذ عدلت الجكومة المركزية هذا القانون بموجب القانون المؤقت رقم 70 لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات إذ أصبح المجلس البلدي يتشكل من أعضاء منتخبين- نصف الأعضاء- ويعين ما لا يزيد عن النصف الآخر، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات. وذلك أسوة بتشكيل مجلس أمانة عمان الكبرى، والتي رغبت الحكومة المركزية بتعميم تلك التجربة – أمانة عمان الكبرى- على البلديات الأخرى.

ويعتقد الباحث بأن هذا الإجراء الأخير يعتبر نكوصاً لتطور وتقدم نظام الإدارة المحلية نحو الأفضل والأكثر ديمقراطية وربما يكون الأحسن للمواطنين، ومع ذلك فالمسألة اجتهادية بنظر الممارسين والباحثين .

2. الدمج الجزئي للهيئات المحلية.

وبموجب هذا الأسلوب من التنظيم، فإن المجلس المحلي يبقى المسؤول الأول عن إدارة وتنظيم الشؤون المحلية، فهو جهاز تقرير ومراقبة، فالمجلس يصدر قرارات، بالإضافة الى مراقبة الجهاز التنفيذي وله حق توجيه اللوم (سحب الثقة) للأجهزة الادارية التنفيذية في حالة سوء الادارة أو عدم تنفيذها لقراراته.

أما رئيس المجلس المحلي فهو رئيس الوحدة الادارية (بحكم وظيفته) المعين من قبل الحكومة المركزية والمسؤول أمامها عن كل مايحدث في وحدته الادارية، باعتباره موظفاً تابعاً لها. وبذلك تتمثل فيه ظاهرة الازدواج الوظيفي، والذي له صفتان ويقوم بوظيفتين، فهو رئيس الوحدة الادارية ويمثلها أمام الجهات المختلفة، وبذات الوقت يعتبر رئيس المجلس المحلي (المحافظ في العراق رئيس الوحدة الادارية ورئيس المجلس المحافظة سابقاً)، ويقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي بواسطة الموظفين المركزيين والمحليين في تلك الوحدة كل في مجال اختصاصه .

كما ولابد من التأكيد هنا بأن المجلس المحلي يتكون من نوعين من الأعضاء المنتخبون بواسطة السكان المحليين ولهم الأكثرية في المجلس والأعضاء المعينين بحكم الوظيفة وهم رؤساء الدوائر العاملين في الوحدة الادارية .

ويلاحظ أن العديد من أنظمة الإدارة المحلية في البلاد العربية تتبع هذا النوع من أساليب تنظيم الإدارة المحلية. ففي مصر العربية تحت ظل قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960 وحتى سنة 1979، وفي العراق تحت ظل أنظمة الإدارة المحلية المختلفة منذ سنة 1945 وحتى سنة 2003، وفي الجمهورية السورية فإن رئيس الوحدة الادارية (المحافظة، المنطقة، الناحية) والمعين بواسطة الحكومة المركزية، يعتبر رئيساً للمجلس المحلي. أما المكتب التنفيذي فيتألف من رئيس المجلس و (7) سبعة أعضاء يختارهم المجلس بين أعضائه و (3) أعضاء يعينون بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية (554/7) .

3. الفصل الكلي للهيئات المحلية

ويتم بموجب هذا الأسلوب الفصل بين السلطات المحلية، أسوة بالفصل بين السلطات على الصعيد المركزي. وقد أخذت العديد من الولايات الأمريكية بهذا النظام مجاراة للفصل بين السلطات على المستوى المركزي، فالسلطة التشريعية يمارسها الكونجرس، والسلطة التنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية والوزراء، إضافة الى استقلال القضاء .

وحاولت اليابان تطبيق هذا النظام - الفصل بين السلطات- وتبين أنه لا يمكن تطبيقه على الادارة المركزية بوجود النظام الملكي، ولذلك أخذت بمبدأ التعاون بين السلطات على الصعيد المركزي كما هو الحال في النظام البرلماني الإنكليزي، ويعتقد الياحث بأن هناك عقبات دستورية تقف حائلاً دون تطبيق النظام الرئاسي (الفصل بين السلطات) على النظام المركزي في اليابان ولذلك فإنها تبنت النظام البرلماني الإنكليزي، في حين تمكنت في تطبيق النظام الرئاسي على الحكم المحلي فيها بما في ذلك العاصمة طوكيو ولذلك فقد وفقت بين النظام الرئاسي الأمريكي والنظام البرلماني الإنكليزي.

ونظام الإدارة المحلية في اليابان يتكون من جهازين الأول:المجلس المحلي في العاصمة طوكيو يتكون من (127) عضواً يتم اختيارهم جميعاً عن طريق الانتخاب المباشر ولمدة أربع سنوات، والذي يكون واجبه الأساس اتخاذ القرارات التشريعية (التعليمات المحلية) والموافقة على الموازنة والحساب الختامي والموافقة على تعيين مساعد حاكم مدينة طوكيو، ورئيس الحسابات، وتحديد

الضرائب والرسوم المحلية، وعقد الاجتماعات العامة لسماع آراء المواطنين، والقيام بالتفتيش والمراقبة على الأعمال المالية والإدارية ومراجعة حساباتها (51/8).

أما الجهاز التنفيذي فيتشكل من الحاكم Governor واللجان التنفيذية المختصة، إلا أن السلطة الفعلية تكمن بيد الحاكم الذي له حق الإشراف وتمثيل حكومة العاصمة طوكيو، ويتم اختيار الحاكم عن طريق الانتخاب بصورة مباشرة من قبل المواطنين لمدة أربع سنوات . كما ويفوض بعض صلاحيات الوزارات المركزية لتنفيذ بعض الوظائف أو يقوم بذلك باعتباره مندوب للحكومة المركزية، وللحاكم الحق في أن لايصادق على بعض قرارات المجلس ويطلب إعادة النظر فيها كما وله حق الاعتراض او (الرفض) لبعض الإجراءات التي وردت على سبيل الحصر في القانون إضافة الى أن المجلس المحلي له أن يتخذ قراراً بسحب الثقة عن الحاكم، وعلى الحاكم في هذه الحالة أن يعلن حل المجلس خلال عشرة أيام بعد اتخاذ قرار سحب قرار الثقة وفي حالة عدم اتخاذه هذا الإجراء فإنه يعزل من منصبه كما وأن الحاكم يعزل من منصبه عندما يتخذ المجلس قراره الثاني بسحب الثقة في الاجتماع الأول للمجلس بعد الانتخاب العام الذي يتم نتيجة حل المجلس. وفي حالات معينة يخول المجلس المحلي بعض اختصاصاته الى الحاكم، وهي حالة نادرة.

ولا يوجد من أنظمة الإدارة المحلية في البلاد العربية من تأخذ بهذا الأسلوب من أساليب التنظيم لأنه يعتبر نظاماً متقدماً جداً ويحتاج الى مجتمع متطور ونام .

4. الفصل الجزئي للهيئات المحلية

وبموجب هذا التنظيم يكون المجلس المحلي منتخب من قبل المواطنين مباشرة، ويقوم المجلس باختيار رئيس المجلس من بين أعضاءه بالاضافة الى اختيار هيئة الرئاسة والمعاونين للرئيس . ويكون الواجب الأساس للمجلس المحلي اصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، ومراقبة الجهات التنفيذية ومحاسبتها بل ومساءلتها، في حين أن المجلس التنفيذي يتشكل برئاسة رئيس الوحدة الإدارية ورؤوساء الدوائر العاملين في تلك الوحدة، ويقوم هؤلاء بتنفيذ قرارات المجلس المحلي كلُ في مجال اختصاصه وتحت إشراف ومسؤولية رئيس الوحدة الادارية (رئيس المجلس التنفيذي).

ورئيس الوحدة الادارية (المحافظ) يعين ويعزل وينقل بقرار من الحكومة المركزية (رئيس الدولة) ويكون مسؤولاً أمامها فقط ، ويلاحظ أن هذا التعيين يكون على الأكثر لإسباب سياسية، إضافة الى ذلك فإن للحكومة المركزية الحق في حل المجلس المحلي وعزل رئيس المجلس.

ويطبق هذا الأسلوب في جمهورية مصر العربية منذ سنة 1979 وحتى الآن، مع بعض التعديلات التي لم تؤثر في جوهره.

الاتجاه الثاني:

يعتبر المجلس المحلي الهيئة التي تمثل السكان المحليين، بل والهيئة الأكثر تحسساً لحاجات ورغبات هؤلاء السكان إضافة الى أن الهدف الأساس من تبني نظام الإدارة المحلية هو إشراك أكبر عدد من سكان المنطقة في إدارة وتنظيم وحل مشاكلهم المحلية بأنفسهم، ولذلك يعتبر المجلس المحلي أهم هيئة محلية وعليه فإنه الدافع والمحرك لتنظيم الإدارة المحلية.

ويتم في الوقت الحاضر تشكيل المجلس المحلي وفق الأساليب التالية:

1. الانتخاب فقط كوسيلة لاختيار أعضاء للمجلس المحلي.

تتبع هذه الوسيلة أكثرية الدول وخاصة الدول الديمقراطية التي تستعمل نظام الانتخاب المباشر سواء على الصعيد المركزي أو المحلي. ومع ذلك فإن نظام الإدارة المحلية في انكلترا استبدل نظام الانتخاب والتعيين في سنة 1974 بالانتخاب فقط عدا مجلس لندن الكبرى . كما وتتبع فرنسا هذا الأسلوب أيضاً في اختيار أعضاء مجلس المديرية (المحافظة) والمجلس البلدي .

أما في الدول العربية فإن جمهورية مصر العربية وجمهورية الجزائر، فيتشكل المجلس المحلي في كل الوحدات الادارية في الأولى وكل المجالس البلدية الشعبية في الثانية عن طريق الانتخاب فقط، وفي المملكة الأردنية الهاشمية وخلال الفترة الواقعة بين سنة 1994 ولغاية 2002 كان المجلس البلدي ورئيسه يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل سكان البلدية، وهناك الكثير من يؤيد المجلس المحلي المنتخب بواسطة السكان المحليين، لأنه يعبر تعبيراً سليماً عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، إضافة الى ذلك فإنه يؤكد ويضمن استعمال الحريات العامة للمواطنين، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي ينبغي إشراك الشعب أو ممثليه في إدارة الشؤون العامة المحلية. ومع ذلك فقد انتقد بعض الباحثين وجود المجالس المنتخبة لما يحتويه هذا النظام من استقلال في التصرف محلياً، والانتقاص من سلطات الادارة المركزية وطغيان الممثلين المحلين بالدفاع عن المصالح المحلية البحته ووضعها في المقدمة بالنسبة لغيرها من المصالح.

وفي العراق في الوقت الحاضر فيتم اختيار اعضاء مجالس المحافظات عن طريق الانتخاب المباشر فقط، وذلك بموجب قانون مجالس المحافظات رقم 21 لسنة 2008 .

2. الانتخاب والتعيين كوسيلة ثانية لاختيار أعضاء المجلس المحلي.

تتبع هذه الوسيلة في أكثرية الدول النامية ومنها الدول العربية على وجه الخصوص، وسبب ذلك يعود الى أن الانتخاب لايعني اختيار الاكفاء والأحسن للقيام بالخدمات الادارية المحلية ولذلك وجب تطعيم المجلس بعناصر ذات كفاءة ومقدرة في اختصاصات المجلس المحلي . وتتبع الدول في تعيين الأعضاء المعينين في المجلس أساليب متعددة منها: أن ينص قانون الإدارة المحلية على اعتبار رؤساء الدوائر العاملة في الوحدة الادارية أعضاء في المجلس المحلي، كما هو الحال في العراق سابقاً ويسمى هؤلاء الأعضاء بالأعضاء الدائمين، وعددهم (23) عضواً في مجلس أمانة العاصمة في حين أن عدد الأعضاء المنتخبين (65) عضواً، أما في مجالس المحافظات فيكون عددهم (20) عضواً والأعضاء المنتخبون (40) عضواً أما في مجلس القضاء والناحية فيكون عددهم (10) والأعضاء المنتخبون (20) عضواً . وفي المملكة الأردنية الهاشمية فإن قانون رقم (70) لسنة 2002 المعدل لقانون البلديات، قد بين بأن يتم انتخاب نصف الأعضاء بالانتخاب المباشر، وما لايزيد من النصف الآخر عن طريق التعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات، وكذلك الحال بالنسبة لرئيس البلدية . وفعلاً صدر قرار مجلس الوزراء بتعيين (99) رئيس بلدية و (441) عضو في المجالس البلديه بعد أن تم انتخاب (554) عضواً بواسطة المواطنين مباشرة .

ويعتقد الباحث أن اتجاه أكثرية الدول العربية نحو تبني هذا الاتجاه لاسباب كثيرة تتعلق بالكفاءة من ناحية والعشائرية من ناحية أخرى .

3. التعيين فقط كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس المحلي .

تتبع هذا الاسلوب بعض الدول النامية، وبعض دول الخليج العربي لأسباب تتعلق بالكفاءة التي يحتاجها المجلس المحلي من ناحية، ووعي المواطنين من ناحية أخرى .

ويعتقد الباحث أن هذا الاتجاه في طريقه الى الزوال بعد أن أخذ المواطنين بالطلب من حكوماتهم بأجراء الانتخاب لاختيار أعضاء المجلس الوطني المركزي والمجلس المحلي على حد سواء .

وأخيراً فإن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي تجبر الحكومة المركزية الى تعيين رئيس وأعضاء المجلس المحلي (البلدي) بصورة مؤقتة، وخاصة عند حل المجلس بقرار الحكومة المركزية، إذ يتم تعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لاتزيد على سنتين ويجري خلالها انتخاب المجلس الجديد، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير البلديات، كما هو الحال في المملكة الأردنية الهاشمية.

ومن بين الحالات الاستثنائية قيام ثورة أو انقلاب عسكري، ففي هذه الحالة يتم حل المجالس المحلية- بالإضافة الى المجلس الوطني المركزي – وتعيين لجنة (هيئة) لغرض القيام بأعمال المجلس المحلي لحين انتهاء فترة الانتقال وإجراء الانتخابات لاختيار أعضاء المجلس.

الإتجاه الثالث:

ويتطلب هذا الاتجاه دراسة طبيعة الإدارة المحلية وفق الفكرتين التاليتين:

1. يعتقد بعض الباحثين أن هناك اختلاف أساسي وجوهري بين الهيئات والأجهزة المركزية والهيئات والأجهزة المحلية.

فقد بين المستر R.M Jackson في فصل في كتابة (The Machinery of Local Government) بأن المجالس المحلية ليست برلمانات محلية (6/9) والذي بني رأيه وفق مايلي:

لو ألقينا نظرة سريعة على مستوى الحكومات المحلية (الإدارة المحلية) سواء كانت هذه الحكومات صغيرة جداً (كالقرية) أو كبيرة (كاللواء أو المحافظة) نتساءل هل يمكننا القول بصورة مبسطة بأن هذه الحكومات مشابهة للحكومات المركزية أو حكومة الولايات (الدويلات) في الاتحاد الفدرالي ولكن بدرجة أقل.

يعتقد بعض الناس كذلك وخاصة من ناحية التشابه اللفظي بين الاثنين إضافة الى ذلك فإن الحكومة المركزية تحكم الشعب جميعاً والحكومات المحلية تحكم الناس المحليين فقط ، ولكن في الحقيقة أن هناك احتلافاً جوهرياً بين الاثنين أعمق أثراً من التشابه اللفظي، الحكومة المركزية وحكومة الدويلات (الولايات) في الاتحاد الفدرالي لها سلطات عليا بينما الحكومة المحلية في وضع أخر يختلف اختلافاً جوهرياً عن أولئك فمركز وسلطات وواجبات الحكومات المحلية تنظم بواسطة القانون الذي يسن ويبدل ويغير بل ويلغى بواسطة الهيئات التشريعية في الحكومات الأولى، إضافة الى كل ماتقدم فإن القوانين في كثيرمن الأحيان تعطي للحكومة المركزية بعض الرقابة الإدارية على الوحدات الإدارية المحلية وهذه الأخيرة عليها أن تعمل ضمن هذا النطاق وأن لا تتعداه بالرغم من أن لديها بعض السلطات يمكنها أن تمارسها ضمن اختصاصها ورغم هذه السلطات والاختصاصات فإنها لاتعتبر مستقلة في جميع شؤونها المحلية.

فإذا ما أرادت مدينة أو محافظة الاستقلال في جميع شؤونها المحلية فإنها ستصبح بطبيعة الحال دويلة أو ولاية في الحكومات الاتحادية(الفدرالية) وتصبح في وضع يختلف عن وضعها الأول وستكون في مجال الولاية أو الدويلة في الدولة الاتحادية وليس في حكومة محلية.

لهذا فإن القسط الأكبر من الفعاليات ونشاطات الحكومة المحلية يتحدد بالعلاقة الموجودة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية.

وهناك سبب أخر لعدم أعتبار الحكومة المحلية بنفس مستوى الحكومة المركزية ولكن بدرجة أقل.

للشؤون الوطنية القومية توجد هيئة تشريعية منتخبة (برلمان) وسلطة تنفيذية مستقلة ربما تكون السلطة التنفيذية بعلاقة وطيدة وقوية مع السلطة المنتخبة مثل الوزارة في الحكومة البريطانية -إذ يجب أن يكون أكثرية أعضاء الوزارة البريطانية أعضاء في مجلس العموم البريطاني المنتخب وربما تكون هذه السلطة (التنفيذية) مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطة التشريعية كما هو الحال في النظام الأمريكي (إذ يجب على رئيس الجمهورية المنتخب أن يختار وزرائه من غير أن يكونوا أعضاء من الكونجرس تنفيذاً لمبدأ الفصل بين السلطات والذي تأخذ به حالياً الولايات المتحدة الأمريكية).

وشيء مهم يجب تبيانه هو أن البرلمان في الحكومة البريطانية قد يظهر لأول وهلة أنه هو الذي يحكم وإنما من الناحية الواقعية يلعب دوراً كبيراً في التشريع وفي ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهذه الأخيرة هي التي تحكم بصورة فعلية والتي تسمى بالحكومة (السلطة التنفيذية) والبرلمان (السلطة التشريعية). ففي هذه الحالة لاتعطى التوجيهات والأوامر للموظفين المدنيين لأنهم ليسوا موظفين لديه. وعضو البرلمان الذي يرغب في معرفة بعض المعلومات لايمكنه التوجه مباشرة الى الموظفين وسؤالهم عن ذلك ولكنه يمكنه أن يوجه ذلك الى الوزير المختص الذي يسعفه بالمعلومات التي يطلب معرفتها.

وكذلك في السلطات المحلية تنقسم الى نفس التقسيمات العامة بوجود مجالس منتخبة وسلطة تنفيذية والملاحظ على النظام الإنجليزي أن هذا التقسيم غير معمول به فعلياً، لأن المجلس المحلي يعتبر مشرعاً إضافة الى كونه منفذ (يمارس السلطة التشريعية والتنفيذية والمحلية). والمجلس المحلي يعتبر السلطة التشريعية على اعتبار أنه يقوم بتشريع القوانين المحلية والتشريعات الخصوصية ذات الطابع المحلي والتي لها قوة القانون إضافة الى ذلك فإن للمجلس المحلي اختصاص التنفيذ وبصورة أدق بل وأشمل له سلطة إدارية عن طريق ممارسة الخدمات المختلفة والتي عليه إدارتها ومن هنا فإن القرارات التي تعطى والفعاليات التي يجب أن تعمل وتنفذ باسم المجلس المحلي إضافة الى ذلك فالموظفين والمستخدمين والعمال يعينون بواسطة المجلس المحلي ويؤدون أعمالهم نيابة عنه ولهذا فإن هناك علاقة قوية ووطيدة بين الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية والموظفين المعينين بواسطة هذه المجالس. ومن ذلك يتبين بأن هناك أكثر من اختلاف بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية والتي فيها السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية.

ومن ذلك يتبين بأن الرأي النهائي لمستر جاكسون هو: أن المجالس المحلية ليست برلمانات.

2. وجود تشابه بين تنظيم هيئات الحكومة المركزية والهيئات المحلية.

ويتطلب بحث موضوع التشابه بين الهيئات المركزية والمحلية أو إجراء مقارنة بينهما وفق معايير معينة:رئيس الدولة ورئيس الوحدة الإدارية، السلطة التشريعية، (البرلمان) والمجلس المحلي، السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) والمجلس التنفيذي المحلي، سلطة حل البرلمان والمجلس المحلي. وإذا كان هناك اتجاه في العديد من الدول النامية بهيمنة الجيش بواسطة الانقلابات والثورات العسكرية، على مقاليد الأمور على الصعيد المركزي فإن هناك اتجاهاً نحو عسكرة القيادات المحلية. ويتم فيما يلي بيان هذه المعايير لغرض الوصول الى التشابه بين هذه الهيئات وذلك بصورة موجزة:

أ- رئيس الدولة، ورئيس الوحدة الادارية.

فرئيس الدولة (الملك) يتم اختياره عن طريق الوراثة (التعيين) في حين أن (رئيس الجمهورية) يتم اختياره بالانتخاب سواء بواسطة البرلمان أو بواسطة المواطنين (الانتخاب المباشر)، وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الوحدة الادارية، الذي يعين بقرار من الحكومة المركزية في أكثرية الدول النامية في حين يتم اختياره بواسطة المواطنين بالانتخاب المباشر في بعض دول العالم (بعض الولايات الأمريكية، اليابان، والاردن خلال الفترة 1994 لغاية 2002 بالنسبة لرئيس البلدية).

ب- السلطة التشريعية (البرلمان) والمجلس المحلي.

يتم اختيار أعضاء البرلمان بالانتخاب المباشر من المواطنين، وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء المجلس المحلي الذي يتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة السكان المحليين، ولايوجد مايمنع من تطعيم المجلس المحلي بعناصر ذات كفاءة وخبرة أو بسبب منحهم وظائف في الوحدة الادارية (رؤساء الدوائر العاملين). وفي بعض دول العالم يتشكل البرلمان من مجلس منتخب ومجلس معين (مجلس الأعيان أو الشيوخ).

كما وأن وظيفة البرلمان: إقرار القوانين، المراقبة و المساءلة، إقرار الموازنة العامة للدولة. كذلك الحال بالنسبة لوظيفة المجلس المحلي، فهو الذي يقوم بإصدار القرارات والتعليمات (الأنظمة المحلية By Lows)، ويقوم المجلس بمساءلة ومراقبة الاجهزة الادارية التنفيذية في الوحدة الادارية في حالة سوء الادارة أو عدم تنفيذها لقراراته. وله حق توجيه اللوم لهذه الاجهزة والذي يشبه الى حد بعيد سحب الثقة من الوزارة على الصعيد المركزي. وأخيراً فإن مناقشة وإقرار الموازنة المحلية تتم بواسطة المجلس المحلي.

3- السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) والمجلس التنفيذي.

يعتبر مجلس الوزراء الجهة التنفيذية للقوانين والأنظمة التي تصدر على الصعيد المركزي، ويعتبرأعلى سلطة إدارية تنفيذية في الدولة. والتي لها صفات عديدة وتقوم بوظائف سياسية وإدارية بأن واحد.

أما على الصعيد المحلي فإن المجلس التنفيذي الذي يتشكل من رئيس الوحدة الإدارية ورؤساء الدوائر في تلك الوحدة، فهو الذي يقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي وأنظمته المحلية. ويتم ذلك تحت إشراف هيئة أو لجنة أو شخص تنفيذي.

4- سلطة حل البرلمان والمجلس المحلي.

يصدر قرار حل البرلمان على الصعيد المركزي بناءً على اقتراح مجلس الوزراء ومصادقة رئيس الدولة (مرسوم ملكي أو مرسوم جمهوري).

أما على الصعيد المحلي فإن رئيس الدولة أو مجلس الوزراء يقوم بإصدار قرار حل المجلس المحلي بناءً على اقتراح الوزير المختص (الداخلية أو الإدارة المحلية، أو البلديات).

وإذا كان هنالك محذوراً من حل البرلمان لنفس السبب مرتين، فإن ذلك المحذور قائماً في حالة حل المجلس المحلي لنفس السبب مرتين. كما لايجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل، لأن قرار الحل يعتبر استثناءً من القاعدة العامة التي لا يجوز تعميمها.

5- الحكومة العسكرية وعسكرة القادة المحليين.

في حالة حدوث انقلاب أو ثورة عسكرية، فإن الجيش يتولى مقاليد الأمور على الصعيد المركزي وتصبح السلطة التنفيذية والتشريعية بيد السلطة العسكرية، بعد حل البرلمان. في حين نرى أن تعيين رئيس الوحدة الادارية في أكثرية الدول النامية ومنها العربية، يتم من القيادات العسكرية الموجودة فعلاً أو المتقاعدة، باعتبار أن ذلك رد للجميل وبما قدمه هؤلاء العسكريون من خدمات للحكومة المركزية في وقت من الأوقات. إذا الملاحظ أن المحافظين في العراق سابقا والأردن وجمهورية مصر العربية يتم اختيارهم على هذا الأساس.

من كل ما تقدم يظهر أن هناك أكثر من تشابه بين هيئات الحكومة المركزية والهيئات المحلية وإذا ما وجد اختلاف فإنه في الدرجة وليس في الجوهر(33/10).

وأخيراً فإن بعض الباحثين (كوكبيرون Cockburn) فقد الفت كتاباً تحت عنوان الدولة المحلية(Local State)، وهي أول باحثة أدخلت هذا المصطلح الى ساحة الفكر الاداري وذلك من خلال بحث أجرته على الممارسات السياسية في واحدة من ضواحي مدينة لندن في بريطانيا (171/11).

وهذا يدعم حجة الباحث بوجود تشابه بين هيئات الحكومة المركزية والمحلية إذ يوجد بجوار الدولة المركزية أو الدولة المجردة دولة محلية متشابه لفظاً وموضوعاً.

ثالثاً: الاستنتاجات والتوصيات.

1- الاستنتاجات.

من خلال استعراض البحث وماورد فيه من أفكار وآراء نظرية وتطبيقية تتعلق بالإدارة المحلية وعلاقاتها بالحكومة المركزية. توصل الباحث الى النتائج الاتية:

أ- أن دراسة الادارة المقارنة أخذت بعداً جديداً في الوقت الحاضر. وذلك البعد الذي يبين التأثر والتأثير بين الإدارة المحلية وبيئاتها السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية. وقد ساد بل وانتشر هذا البعد بما أورده عالم الادارة المقارنة (فرد ركز Fred Riggs) في العديد من كتبه وأبحاثه عن الدول النامية أو الدولة الانتقالية والتي مارس فيها النظرية والتطبيق بآن واحد.

ب- إن نظام الإدارة المحلية نظاماً قديماً لازم البشرية منذ أن ظهرت التجمعات السكانية على ظهر هذه الخليقة لغرض إدارة وتنظيم شؤون الجماعة وتقديم الخدمات الضرورية لهم، وتوسع بل انتشر هذا النظام على مر العصور.

ج- إن هناك اختلاف بين الباحثين (العرب على وجه الخصوص) حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي، فالبعض منهم يعمقون هذا الاختلاف في حين أن هناك من يعتبر هذين المصطلحين لمسمى واحد ذلك هو استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محدودة في إدارة شؤونها المحلية بواسطة سكانها أو ممثليهم تحت إشراف وتعاون الحكومة المركزية.

د- هناك اختلاف في أساليب تنظيم الإدارة المحلية بين الدول العربية ويعود ذلك الاختلاف الى الأسباب السياسية والاستعمارية والإقليمية ....الخ.

هـ- هناك من يعتقد بوجود اختلاف بين هيئات الحكومة المركزية والمحلية، وهناك من لا يعتقد بهذا الاختلاف، بل يذهب بعيداً بالقول أن هناك تشابهاً بين الاثنين سواء بالنسبة لتشكيل كل منهما واختصاصات هذه الهيئات.

و- ظهرت أفكار جديدة في الربع الأخير من القرن العشرين تدعو الى تسمية الإدارة المحلية بالدولة المحلية (Local State)، وهذا تطور مهم وطفرة الى الأمام نحو تعميق التشابه بين المركزية والمحليات وهيئاتهما .

2- التوصيات

ومن خلال استعراض هذه الدراسة يقترح الباحث التوصيات الاتية:

أ- ضرورة دراسة الإدارة المحلية كدراسة مقارنة وبالاتجاه البيئي، ذلك أن الرجوع الى نصوص القوانين والأنظمة لايكفي وأنما لابد من الذهاب الى الميدان لمعرفة كيفية سير هذه الأنظمة في الواقع وعلى الطبيعة، ذلك لوجود اختلاف بين النظرية والتطبيق.

ب- لابد من اتفاق الباحثين العرب حول تحديد المصطلحات المتعلقة بمفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي، ويقترح الباحث بأن ذلك التحديد والعبء يقع على عاتق المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعقد ندوة خاصة بذلك.

ج- وإذا كان الاستعمار والاختلاف السياسي والإقليمي قد تركت بصماتها على الإدارة المحلية وأنظمتها المختلفة في الدول العربية. فإنه قد آن الآون لأن تتوحد هذه القوانين والأنظمة، باعتبار أن هناك تشابهاً بيئياً واجتماعياً وإدارياً ودينياً بين هذه الدول . وإذا لم تتمكن من ذلك فعلى الأقل أن تتوافق هذه الأنظمة على الحد الأدنى.

د- لابد أن تتشابه الهيئات المحلية والمركزية في كيفية تشكيلها واختصاصاتها، كي يكون هناك انسجاماً وتوافقاً بين تلك الهيئات على الصعيدين المركزي والمحلي. ويعتقد الباحث أن يتم ذلك عن طريق عقد ندوة في أية دولة عربية حول ضرورة الأخذ بمبدأ التشابه بدلاً من الاختلاف.

هـ- وإذا كانت النظرة الى المستقبل تدعونا الى الاهتمام بالأساس في تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، إذ بدأت هذه النظرة من خلال كتابات بعض الباحثين العرب والأجانب حول ضرورة الاهتمام بالمحليات أولاً وقبل كل شيء. وإذا كانت التنمية تبدأ من الأسفل (المحليات) فإن الاهتمام بالمحليات يسبق أي اهتمام آخر. لغرض تطوير وتنمية المجتمعات جميعاً محلية كانت آم حضرية، يتطلب إجراء العديد من الدراسات حول مستقبل الإدارة المحلية في الدول العربية. ويمكن قيام المنظمة العربية للتنمية الإدارية بدعوة خبراء الإدارة المحلية للقيام بهذه الدراسات وعقد ندوة عربية خاصة بذلك المستقبل.

المصادر العربية:

1. راجع ما يلي على سبيل المثال:
أ. الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي، القانون رقم 145 لسنة 1988 بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العددالثاني، ديسمبرسنة 1988،ص8.
ب. أحمد رشيد، الإدارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، الطبعة الثانية، 1981، القاهرة، ص40.
ج. د. منذر الشاوي، محاضرة ألقيت على الدورة التدريبية الثانية للإدارة المحلية، بغداد، 1972 (غير منشورة).
د. د. خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، عمان، 1993، ص35-37.
2. راجع مايلي على سبيل المثال:
أ. د.هاني يوسف فاشقجي ود.عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، 1983، ص15-16.
ب. د.مختار الأصم، تجارب متميزة في الإصلاح الإداري في الحكم المحلي في الوطن العربي، مصر والسودان، دراسة تحليلية مقارنة، ص901، وردت ضمن كتاب من تحرير د. ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986.
ج. د. محمد يعقوب السعيدي، محاضرات في القانون الإداري، (غير منشورة)، بغداد، 1964.
د. د. محمد فتح الله الخطيب وصبحي محرم، اتجاهات معاصرة في نظم الحكم المحلي، القاهرة، 1981، ص35.
3. د. ابراهيم محمد العواجي، الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية، المفاهيم والتطبيق، تحرير د. ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986
4. راجع المصادر التالية على سبيل المثال:
أ. د. ظريف بطرس، الحكم المحلي في انكلتره، رسالة دكتوراه(غير منشورة)، كلية التجارة، جامعة القاهرة، 1967، ص33-34.
ب. د. ظريف بطرس، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1977، الإدارة المحلية بمفهومها وايكولوجيتها، ص9-10.
ج. د. ماجد الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1971،ص1.
د. د.عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، عمان، ص1-2.
هـ. علي نجيب حميد، الإدارة المحلية، محاضرات غير منشورة، بغداد، 1993، ص2.
و. د. د. ابراهيم محمد العواجي، الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية، المفاهيم والتطبيق، ص1004، ضمن كتاب من تحرير د. ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986.
5. د. مصطفى فهمي، محاضرة القاها في معهد الإدارة العامة في القاهرة حول"الحكم المحلي"، 1975.
6. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د.محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.

7. كمال نور الله، الحكم المحلي في الجمهورية العربية السورية، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثالث، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة،1977.
8. ربيع عبد الرحيم السعداوي، الحكم المحلي في اليابان، موسوعة الحكم المحلي، الجزء الثاني، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة،1977.
9. R.M Jackson, The Machinery of Local Government,London,1960
10. د. عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، عمان، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة.
11. بيتر تيلور وكولن فلنت، الجغرافية السياسية لعالمنا المعاصر، ترجمة عبد السلام رضوان ود. اسحق عبيد، سلسلة عالم المعرفة، العدد 238، الجزء الثاني، الكويت، يوليو 2002.