

دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء الإداري والسياسي "نماذج من خبرات ناجحة"

Integrating local Units and Improving Administrative and Political Performance

"Models of Successful Experiences"

غنو أمال *

- جامعة محمد بن أحمد وهران-2- الجزائر.

ghennou.amel@univ-oran2.dz

تاريخ القبول: 2022/04/05

تاريخ المراجعة: 2022/03/29

تاريخ الإيداع: 2021/10/06

ملخص:

شهدت المنطقة العربية مؤخرا خروج قوافل من المهاجرين قسريا هروبا من جحيم النزاعات المسلحة قاصدين وجهات مختلفة، وسار في ركبهم أعداد كبيرة من الأطفال بأجساد هشة تاركين وراءهم مدارسهم وألعابهم وأحلامهم. تنطلق هذه الدراسة من معاناة الأطفال العرب المهجرين وسوء ظروفهم، ساعية لكشف طبيعة الحماية الدولية التي يوفرها القانون الدولي لهذه الفئات، وصولا إلى قياس فرص تفعيل تلك الحماية في ظل الوضع الراهن، مع التركيز على عينات بحالها على غرار الحالة اليمنية كنموذج للطفل العربي النازح داخليا، والحالة السورية كنموذج للطفل العربي اللاجئ العابر للحدود الدولية.

الكلمات المفتاحية: الهجرة القسرية، الطفل اللاجئ، مكابدات الطفل المهجر، الحماية القانونية.

Abstract:

The Arab region has recently seen convoys of forced migrants flee from the hell of armed conflict for different destinations. Large numbers of children have marched in fragile bodies, leaving behind schools, toys and dreams.

This study is based on the suffering and poor conditions of displaced Arab children. It seeks to uncover the nature of the international protection afforded by international law to these groups, with a view to measuring the chances of making such protection effective in the current situation, Focusing on specimens along the lines of the Yemeni situation as a model for internally displaced Arab children and the Syrian situation as a model for refugee Arab children crossing international borders.

Keywords: forced migration, forced migrant child, abandoned child equivalent, legal protection.

مقدمة:

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع الحكم المحلي واللامركزية بأبعادها السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم وتقليص أدوار الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساته ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية. كما جاء الاتجاه إلى اللامركزية في الوقت الحالي- على عكس ما حدث في الخمسينيات والستينيات- في إطار التحديات التي أصبح يتعين على الحكومة المركزية أن تواجهها، ومن ثم ضرورة تركيزها على القضايا التي لا يستطيع سواها مواجهتها. كما يتميز عن الاتجاهات السابقة، من حيث النظرة إلى اللامركزية. فقد رآها الاقتصاديون الذين تأثروا بالأفكار الليبرالية الجديدة وسيلة لنقل السلطة من الدولة المركزية. كما نظر إليها المدافعون عن التعددية السياسية على أنها وسيلة لإعطاء جماعات المصالح مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم والمنافسة. ورأها قادة بعض النظم الدكتاتورية في الدول الآسيوية والإفريقية بديلا عن الديمقراطية على المستوى القومي ووسيلة آمنة لاكتساب المزيد من الشرعية المطلوبة والدعم من الوحدات في المستويات الأدنى، في حين رآها السياسيون الديمقراطيون في الدول النامية وسيلة لجعل الحكومة أكثر استجابة للاحتياجات والأولويات المحلية.

لذا فإن الوحدات المحلية تقوم بدور فعال في التنمية المحلية ويمثل وجودها تجسيدا لمبدأ الديمقراطية. ونستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في إيجاد الحلول المناسبة لها. وعليه سوف يتم في هذه الورقة البحثية تناول عملية دمج الوحدات المحلية، مقوماتها وأسباب فشلها ونجاحها؛ مع ذكر بعض الوحدات التي طبقت عملية الدمج. وعمل هذا الطرح يتم صياغة الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى ساهمت عملية دمج الوحدات المحلية في تحسين الأداء الإداري والسياسي؟

وللاجابة على هذه الإشكالية صيغت الفرضية التالية:

- ترتبط عملية دمج الوحدات المحلية بتحقيق المشاركة في إدارة الوحدة المحلية وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

-أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف يمكن إجمالها فيمايلي:

-التعريف بعملية دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء .

- تبين مبررات عملية دمج الهيئات المحلية.

-دراسة نماذج عن دمج الوحدات المحلية وتبيان كيفية مساهمتها في تحسين الأداء الإداري والسياسي.

-منهجية الدراسة:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على تكاملية منهجية فرضتها طبيعة الدراسة، من خلال الاعتماد على المنهج الوصفي عبر تحديد مفاهيم كل من دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء، إلى جانب الاعتماد على منهج دراسة الحالة باعتبارنا ندرس نماذج مختلفة عن دمج الوحدات المحلية وطريقة تحسينها للأداء الإداري والسياسي.

تحاول هذه الورقة البحثية معالجة قضية دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء الإداري والسياسي في مجموعة

العناوين الرئيسية والفرعية وهي على النحو التالي:

1- إطار إيتيمولوجي للدراسة:

في البداية يجب أن نحدد مجموعة من المفاهيم التي تتناولها الدراسة منها:

1.1- تحسين أداء الإدارة المحلية:

قبل التطرق لمفهوم تحسين أداء الإدارة المحلية لابد علينا من التطرق لمفهوم الأداء أولاً، فيُعرف على أنه نشاط يمكن الفرد من إنجاز المهمة أو الهدف المخصص له بنجاح، ويتوقف ذلك على القيود العادية للإستخدام المعقول للموارد المتاحة، ويعبر عن درجة تحقيق الفرد لما هو مطلوب منه من مهام ويمكن إستخدام تقييم المهام في الحكم على كمية هذه الدرجة ونوعيتها.⁽¹⁾

ويُعرف بأنه القدرة على تحويل المدخلات الخاصة بالمنظمة مثل المواد الأولية والمواد النصف مصنعة إلى مخرجات أي عدد محدود من المنتجات بمواصفات محددة وبأقل تكلفة.⁽²⁾

والأداء حسب لورينو هو الفرق بين القيمة المقدمة للسوق ومجموعة القيم المستهلكة وهي تكاليف مختلف الأنشطة، فبعض الوحدات (مراكز التكلفة) تعتبر مستهلكة للموارد، وتسهم سلبياً في الأداء الكلي عن طريق تكاليفها والأخرى تعتبر مراكز ربح، وهي في الوقت نفسه مستهلكة للموارد ومصدر عوائد، وتسهم بها في الأداء الكلي للمؤسسة، وعليه يمكن أن يترجم ما جاء في التعريف بالمعادلة التالية : الأداء الكلي للمؤسسة = هامش مراكز الربح - تكاليف مراكز الثقة.⁽³⁾

وهناك من يرى أن الأداء هو درجة تحقيق وإتمام المهتم المكونة لوظيفة الفرد، وهو يعكس الكيفية التي يحقق أو يشبع بها الفرد متطلبات الوظيفة، وغالباً ما يحدث لبس وتداخل بين الأداء والجهد، فالجهد يشير إلى الطاقة المبذولة أما الأداء فيقاس على أساس النتائج التي حققها الفرد.⁽⁴⁾

يمكن القول من خلال هذا التعريف أن الأداء وظيفة لتلبية حاجات ومتطلبات الفرد.

ومن المفاهيم المرتبطة بالأداء أيضاً مفهوم الكفاءة والفاعلية، حيث تشير الفاعلية إلى الأهداف المتحققة أو تحقيق الأهداف المحددة من قبل المؤسسة بغض النظر عن التكاليف المرتبة عن هذه الأهداف، أما الكفاءة فتشير إلى نسبة المدخلات إلى المخرجات، حيث أنه كلما كانت قيمة المخرجات أكثر من قيمة المدخلات فإن الكفاءة تكون أعلى، فإذا تم تحقيق مخرجات معينة بمدخلات أقل فإن الكفاءة تكون أعلى.⁽⁵⁾

أما مفهوم التحسين للإدارة المحلية فهو يدخل ضمن مفهوم الإصلاح الإداري ككل وهو مفهوم يختلف عن بقية المفاهيم والمداخل الأخرى، بأنه الأسلوب الأكثر رزانة من غيره من الأساليب في سبيل تحقيق تغيير تنظيم جهاز الدولة.⁽⁶⁾

(1) مصطفى يوسف كافي، إدارة الأداء، عمان، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، 2018، ص 17-18.

(2) سليمان نفي محمود، السلوك التنظيمي والأداء، مصر، دار الجامعات المصرية، 1999، ص 28.

(3) مصطفى يوسف كافي، مرجع سابق، ص 17.

(4) نفس المرجع، ص 619.

(5) عائشة يوسف الشميلي، برنامج تحسين الأداء، مصر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2017، ص 10.

(6) نادية ضريفي، "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة"، أطروحة دكتوراه، قسم قانون عام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013، ص 70.

والتحسين الإداري للمرفق أو للجماعات المحلية كروية جديدة يُعد شكل من أشكال أو الأهداف المستديمة للجهاز الإداري للدولة، ويفرض صيغا جديدة لهذه الأجهزة، حيث يهدف أساسا تنظيم هذه الأجهزة بشكل يحقق السياسة العامة للدولة بفعالية وكفاءة، من خلال التغيير الشامل في القيم السائدة في التنظيم.⁽¹⁾

وعليه فإن عملية التحسين الإداري للإدارة المحلية هي عملية شاملة ومستمرة مع استمرار العمليات الإدارية، ولعل أهم دوافع الإصلاح والتحسين الإداري هي تلك المتعلقة بالاختلالات التي تشوب المرفق العام وما يصاحبها من تأثير على الموارد البشرية من عمال وموظفين وحتى على التنظيم السائد ككل.

فعملية التحسين كظاهرة مستمرة لها دوافع تبرر الحاجة إليها وتبرر مشروعيتها ولعل أهمها:⁽²⁾

- 1- البحث عن نموذج جديد للمرفق العام بأقل تكلفة قادرة على تسير المرفق العام.
- 2- إعادة صياغة المرفق العام وفقا لحاجيات المجتمع وتنوع الطلب الاجتماعي المتزايد.
- 3- نمو المجتمعات المدنية والانتشار الواسع لثقافة حقوق الإنسان.
- 4- ضرورة تكييف الدولة والمرافق العامة مع السياق المحلي والدولي الجديد فهذه الضرورة تتركسها العولمة كحركية جديدة مست بدورها الدولة في قيادة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

إن حاجيات المواطنين وتنوعها تماشيا مع التطورات الحاصلة في المجتمع أدى إلى تطور أداء الإدارة المحلية كما ونوعا نحو الجودة والنوعية، فالإدارة المعاصرة ليست بالمفهوم التقليدي إدارة سلطوية وإنما مجمع أداء الخدمات بصفة ناجعة ونزاهة تتسم بالشفافية، فهي مطالبة بمواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع التي تستدعي تطوير وتحسين نوعية خدماتها، وخصوصا في ظل اكتساح التكنولوجيا الحديثة لكل مناحي الحياة، مما أدى إلى ظهور مرافق إدارية حديثة، وهذا من خلال تحديث طرق تسير المرافق العمومية.

فالتحسين الإداري بمفهومه التطبيقي هو عبارة عن تحديث طرق التسيير في المرافق العمومية باتخاذ تدابير وإجراءات وتكييف وصياغة القوانين بما يستجيب لسرعة أداء الخدمة العمومية.

فقد أصبحت الإدارة المحلية ملزمة بإيجاد حلول لمشاكل المرفق العام الذي يشهد أزمة حقيقية في أداء خدماته مما ساهم في ظهور العديد من النقائص والإختلالات التي أثرت بصورة مباشرة على نوعية الخدمات العمومية.⁽³⁾

2.1- مفهوم عملية الدمج :

قبل التطرق إلى موضوع دمج الهيئات المحلية لابد من تعريف عملية الدمج "الاندماج هو انضمام عدد من الوحدات إلى بعضها بعض انضماماً يُفقد الوحدة القديمة استقلالها، وتحل محلها وحدة جديدة.

وتعني كلمة دمج الوحدات المحلية ضم وحدتين أو أكثر لإنشاء وحدة محلية واحدة، وتعني أيضاً ضم وحدتين أو أكثر في وحدة واحدة، أو تعديل في حدود الوحدات المحلية المتجاورة، أو إعادة ترسيم هذه الحدود بين الوحدات المحلية

(1) حمد الصيرفي، الفساد الإداري بين الإصلاح والتطوير الإداري، الإسكندرية، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2009، ص 64.

(2) نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 72.

(3) سهام حمريط، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، 2020، على الموقع: <http://dspace-univmsila-dz>

تاريخ الدخول 10/08/2020، على الساعة 22:10.

يهدف تحسين أدائها وتطوير عملها لما يحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.⁽¹⁾ من هذا التعريف تعتبر عملية دمج الهيئات المحلية غاية لتحقيق أهداف تسعى إليها الهيئات المحلية وهي اتساع نشاطها وكفاءتها، كما أنها تعمل على إصلاح الهيئات المحلية وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار النسيج الاجتماعي والثقافي لهم.

ولعملية الدمج فوائد جمة أبرزها:

- الاستغلال الأمثل للموارد المحلي.

- تمكين الهيئات المحلية من القيام بواجباتها ووظائفها بكفاءة وفاعلية.

- تعزيز قدرات الهيئات المحلية وتطويرها.

- تمكين الهيئات المحلية من توليد وجباية الإيرادات بفاعلية.

- تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة.

- تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية.

- تحقيق التخطيط المتكامل.

- الحفاظ على البيئة الحضرية الآمنة.

3.1 مفهوم التميز في الأداء:

دمج الهيئات المحلية لها أثر على التميز الأدائي بكافة المجالات سواء كانت اقتصادية واجتماعية وإدارية وسياسية، وقبل التطرق لأثار عملية الدمج لابد من تعريف التميز في الأداء" وهو عبارة عن أنشطة المنظمة التي تقوي الإنجاز من خلال استغلال الفرص، والنضال للوصول إلى أعلى المستويات، والحرص على تحقيق الإنجازات باستمرار، وامتلاك الجرأة على التغيير، والاهتمام بالكيف أكثر من الكم، والحرص الدائم على أداء المهام بشكل لا يتوقعه الآخرون"،⁽²⁾ فعلى المستوى الإداري تعمل عملية الدمج إلى التحسين الإداري للموظفين من خلال التركيز على العنصر البشري وتحفيزه نحو الإبداع، وهناك ارتباط وثيق بين الكفاءة الإدارية والكفاءة المالية.

أما من الناحية السياسية تؤدي عملية الدمج إلى رفع الوعي لدى المواطنين من خلال المشاركة الشعبية، وتحقيق الديمقراطية والمساواة والعدالة بين الجميع من خلال المشاركة المجتمعية، كما أن المشاركة المجتمعية لها أهمية في التنوع في الأفكار ويُعزز الولاء للمواطنين لدى مناطقهم وإقبال على الانتخابات، كما أن الدمج يساهم في إشراك النساء في عملية الانتخابات بشكل أكبر، فهناك أثر متداخل بين التحسن الإداري والسياسي وعملية الدمج بين الوحدات المحلية. ومن الناحية الاقتصادية فعملية الدمج تساهم في تحسين الحالة الاقتصادية للوحدة المحلية، بحيث تساهم على القدرة في تجنيد الأموال والبحث عن مصادر يمكنها على الاستمرار في عملها ويساعدها في تدوير مواردها الذاتية واستثمارها بشكل عادل وإداري شامل والقدرة على تجميع الضرائب بشكل أفضل من خلال نظام مالي متطور وأيضا تعمل على تحسين طرق الجباية، كما أن الدمج يحسن من التواصل مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وعلى المستوى الاجتماعي فعملية الدمج تحسن النواحي المجتمعية من خلال توفير الحدائق والمتنزهات والاهتمام

(1) صفوان المبيضي، الادارة المحلية: مداخل التطوير، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2020، ص 143.

(2) صالح الهللات، إدارة التميز: الممارسات الحديثة في إدارة منظمات الأعمال"، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2014، ص 227.

بالمدارس، حيث أن عملية الدمج تسعى إلى توزيع عادل للموارد لكل الوحدات المحلية المدمجة وتحقيق مساواة وعدالة في تحقيق الخدمات.

2- نماذج عن دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء الإداري والسياسي:

تهدف عملية الدمج في إجراءاتها التركيز على العنصر البشري وتطوير كفاءته وأدائه بما يجعله قادرا على المساهمة في تفعيل دور الوحدات المحلية وأداء واجبها في خدمة المجتمع المحلي وبرامج تنميته.

1.2- دمج الوحدات المحلية وتحسين الأداء الإداري:

لقد استهدفت العديد من الدول تحسين أداء العاملين فيها من خلال دمج الوحدات المحلية، ففي ولاية كوينزلاند الأسترالية كان هدف الدمج الرئيسي إيجاد الحلول لمشكلة ندرة الكفاءات البشرية التي تعاني منها الوحدات المحلية من خلال تبسيط الإجراءات تعيين الموظفين ذوي التخصصات والكفاءة العالية، مما يساهم في تقديم أفضل الخدمات للمواطنين وقد أثبتت الدراسات المختلفة صحة خطوات الحكومة الأسترالية في تطبيق برامج الدمج وتحقيق أهدافها خاصة في رفع مستوى كفاءة العاملين في الوحدات المحلية.

أما في كندا فقد شهدت تطبيق عمليات دمج واسعة في مناطقها، حيث قامت حكومة انتاريو بدمج ست بلديات هي (تورنتو ويورك الشمالية وسكاير، واتيكوك ويورك الشرقية ويورك الغربية) في بلدية واحدة أطلق عليها اسم تورنتو الجديدة، حيث كانت الغاية من تلك الخطوة تحقيق ثلاثة أهداف وهي: تحسين كفاءة موظفي البلديات وتطوير أداء البلديات وتعزيز دور وسائل الإشراف والمساءلة، وبعد إجراء عملية المتابعة والتقييم لهذه الإجراءات وجد أن الحكومة انتاريو قد حققت الأهداف الثلاثة التي قامت من أجلها عملية الدمج.

أما في بلدية كيوبك الكندية فقد كانت نتاجا لدمج ثماني بلديات وكان عدد المسؤولين المنتخبين لمجالس البلدية قبل عمليات الدمج 791 مسؤولا ولكنه أصبح بعد الدمج وتشكيل البلدية الكبيرة الجديدة كيوبك 246 شخصا بنسبة تقارب 31% وقد شهدت بلدية انتاريو النتائج نفسها سجلت بعد دمج البلديات فيها مما يشير إلى أن العدد الكبير من القائمين على إدارة الوحدات المحلية لم يكن له دور في تحسين الأداء.

وفي مدينة تورنتو الكندية تعد التكاليف الخاصة بالقوى البشرية في الوحدات المحلية من البنود المهمة في موازنة المدينة. وذلك من أجل إدامة أعمال الوحدات المحلية وخصوصا أثناء وبعد عملية الدمج ولكون معظم تكاليف البلدية في مدينة تورنتو ذات علاقة بالنفقات الجارية وبخاصة أجور ورواتب الموظفين ولأن الجزء الأكبر من الوفورات في التكاليف يصب في تخفيض القوة العاملة لذلك شملت التدابير التي اتخذتها المدينة إلغاء الوظائف الشاغرة وحالات التقاعد الطوعية، حيث أشارت التقارير إلى أن حجم الإدارة التنفيذية في البلدية انخفضت بنسبة 60%⁽¹⁾.

وقد أوضحت بعض التقارير الصادرة بخصوص دمج البلديات في كندا أن هناك نتائج إيجابية تم تحقيقها من عملية الدمج الواسعة التي شهدتها البلاد، إلا أن عمليات الدمج لم تخل من عقبات رئيسية تمثلت في عدم الكفاءة في تنظيم إدارة البلديات وارتفاع تكاليف خدماتها وكثرة المسؤولين المنتخبين وما يرتبط بذلك من قيود على التعاون بين

(1) صفوان المبيضين، الإدارة المحلية: مداخل التطوير، مرجع سابق، ص ص 162-163.

البلديات والفوارق المالية بين المجتمعات المحلية بالإضافة إلى الديمقراطية المحلية والصعوبة المتزايدة التي يواجهها المواطنون للمشاركة في معرفة القرارات المهمة التي تتخذها السلطات المحلية لأغراض خاصة.⁽¹⁾ أما في أستراليا فقد طبق الدمج عامي 1993 و 1995 في بعض الولايات، وفي عام 1997 طبق في جنوب أستراليا⁽²⁾ وكذلك قلصت النمسا عدد بلدياتها من (3972) بلدية عام 1961 إلى (2656) بلدية عام 1971 ثم إلى (2310) عام 1982.⁽³⁾ وفي الدنمارك قلصت الوحدات المحلية عام 1970 من (1389) وحدة إلى 277 وحدة (1973).⁽⁴⁾

وفي دول أوروبا وأمريكا فقد أجريت العديد من الدراسات حول تكاليف تطوير القوى البشرية في الوحدات المحلية قبل وبعد الدمج والتي أظهرت مؤشرات مهمة، حيث تمت مقارنة التكلفة المادية لـ 88 مسئولا منتخبا وموظفا في 13 وحدة محلية لم يطبق عليها إجراءات الدمج مع تكلفة 23 مسئولا منتخبا في حكومة مدموجة والتي تتشابه في خدماتها، وأظهرت الدراسات أن استخدام التكلفة نفسها بعد الدمج وبعده مسئولين وموظفين أقل أوجد كفاءة أعلى في العمل عما كانت عليه نتيجة لارتفاع الأجور والحوافز للعاملين في الوحدات المندمجة والاعتماد على موظفين يتمتعون بدرجة عالية من الاحتراف والمسؤولية لتلبية حاجات المواطنين المتزايدة.

ومن خلال العرض السابق يتضح أن الدمج قد يؤدي إلى زيادة أو نقصان في أعداد الموظفين، ولكن المهم في ذلك تحسين أداء الموظفين بقطع النظر عن العدد بالإضافة إلى وجود ارتباط وثيق بين الكفاءة البشرية والكفاءة المالية من حيث التقليل في حجم نفقات الوحدات المحلية (إذا كان العدد قليلا) أو زيادتها (إذا كان العدد كبيرا) وكذلك التركيز على برامج التدريب واستقطاب عناصر مدربة من ناحية أخرى.⁽⁵⁾

هناك دراسة قام بها (الخوالدة، 2001) بعنوان: "الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن"، هدفت إلى التعرف على واقع الإدارة المحلية في الأردن وتحليل الآثار المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية لدمج المجالس المحلية، وأظهرت الدراسة أن أفراد العينة يرون أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى إحداث تحسين بدرجة مرتفعة في مجال الآثار البيئية في حين أن درجة التحسن المتوقعة كانت متوسطة في كل من المجالات: المالية والاجتماعية والإدارية. وأوصت الدراسة بضرورة البدء بعملية دمج المجالس المحلية في الأردن، إضافة إلى تعديل قانون البلديات بما يكفل زيادة الإيرادات للبلديات، وإعادة هيكليتها ووضع هيكل تنظيمي موحد للمجالس المحلية مع ضرورة توحيد الرقابة المركزية على المجالس المحلية.⁽⁶⁾

(1) المرجع نفسه، ص 165.

(2) Marshall Neil. « Reforming Australian Local Government Efficiency: Cosolidation and the Question of Government », **International Review of Adminstrative Sciences**.1998. 64 (4): 6-49

(3) علي الصاوي، الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، القاهرة، مكتبة نهضة الشرق، 1995، ص 85

(4) Harder Erick. **Local Government in Denmark**, Det Danske, Selskah, Copenhagen, 1973, p p17-18.

(5) المرجع نفسه، ص 166.

(6) عودة أبو فارس محمود و عودة المعاني أيمن، "أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية والمالية من وجهة نظر رؤساء المجالس فيها دراسة ميدانية تحليلية، مجلة دراسات العلوم الإدارية، المجلد 33، العدد 1، 2006، ص 43.

2.2- العلاقة بين دمج الوحدات المحلية والأداء السياسي

سوف يتم تناول العلاقة بين دمج الوحدات المحلية والأداء السياسي من خلال الحديث عن المشاركة الشعبية في صنع السياسات المحلية وأهمية المشاركة الشعبية في رفع كفاءة أداء الوحدات المحلية ومن ثم انقسام خبراء الإدارة المحلية من حيث التأثير الإيجابي أو السلبي لعملية دمج الوحدات المحلية على المشاركة الشعبية.

حيث يسهم تطبيق الديمقراطية في المجتمعات المحلية في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين، من خلال إتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات المحلية، وزيادة المساواة في ممارسة حقوقهم المدنية والتي من أهمها: حقهم في التعبير عن آرائهم فيمن يتولى إدارة شؤونهم المحلية، وحقهم في تكوين الجماعات السياسية المدافعة عن حقوقهم والحد من تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية ما يحول دون افتتاح السلطات المركزية على حقوق المواطن.

إن تطبيق الحكومات للديمقراطية في الوحدات المحلية يضمن مشاركة أكبر عدد ممكن من سكان المنطقة في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية بأنفسهم، ويكون ذلك تعبيرا صادقا للديمقراطية والحكم السليم، وفي الوحدات المحلية الصغيرة، يلاحظ أن السكان المحليين يشاركون بعملية إدارة وتنظيم الشؤون المحلية خاصة في القرى الصغيرة وقديما في بعض قرى إنجلترا وسويسرا كان هناك اجتماعات قروية تعقد بين حين وآخر، يشترك فيها جميع سكان القرية لتعيين بعض الموظفين ومناقشة شؤونهم وحل مشاكلهم وذلك تطبيقا لمبدأ الديمقراطية المباشرة، أما في الوقت الحاضر وبالنظر لصعوبة جمع سكان المنطقة الواحدة فقد أخذ بمبدأ الديمقراطية النيابية- على الصعيد المحلي- عن طريق انتخاب أشخاص من بين سكان الوحدة الإدارية لتمثيل هؤلاء السكان في إدارة وتنظيم الشؤون المحلية عن طريق المجلس المحلي.

ولابد من التطرق إلى حقيقة مهمة مفادها أن المشاركة تكون أكثر فعالية وجدية وتأثيرا كلما كانت الوحدة المحلية صغيرة، حيث يتمكن المواطن من معرفة ممثليه في المجلس المحلي معرفة وثيقة، ويعرف كذلك العاملين في هذه الوحدة معرفة شخصية بحكم الاختلاط اليومي المباشر في هذا النطاق المحلي الضيق، كما أن السكان المحليين يعرف بعضهم بعضا معرفة قوية حيث يمكنهم مناقشة أعضاء المجلس أو رئيسه بسهولة حول عرض شكوى أو بيان وجهة نظر معينة تتعلق باختصاص المجلس المحلي، وهذا يفتح الطريق أمام القيادات الشعبية للوصول إلى أعلى مستوى في الدولة بحيث يمكنهم من عقد الاجتماعات والمشاورات مع موظفي الدولة في الوحدة المحلية- الأعضاء بحكم الوظيفة في المجلس المحلي- بحيث تؤدي هذه المشاورات إلى تعزيز الثقة بينهم وبين المواطنين في المدينة أو القرية وبالتالي ينصرف هذا الرضا والتجاوب إلى الأجهزة الحكومية على نفس المستوى القومي.

ونتيجة للتطورات المتلاحقة ولكثرة المشاكل التي تواجه الوحدات المحلية ونظرا للتوجهات الحديثة في الوحدات المحلية أصبحت الحكومات تتبنى مداخل جديدة في إدارة الوحدات المحلية وفي مقدمتها تطبيق فكرة الدمج والإلحاق والضم.⁽¹⁾

(1) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص ص 166-168.

1.2.2/ أهمية المشاركة الشعبية في الوحدات المحلية:

تأتي أهمية تنمية الأداء السياسي والمشاركة الشعبية في مقدمة أهداف عمل الوحدات المحلية كونها تحقق عدة أمور أهمها:

أ- كلما ارتفعت نسبة المشاركة الشعبية، سواء كان ذلك بالترشيح لعضوية الوحدات المحلية أو رئاستها أو في إقبال المواطنين على التصويت، فإن من شأنه ذلك أن يؤدي إلى وصول أشخاص يمتلكون أفكارا متنوعة وثقافات مختلفة الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى الارتقاء بعمل تلك الوحدات.

ب- كلما زادت المشاركة الشعبية، شعر السكان بالولاء بشكل أكبر، وبالتالي فإنهم على استعداد لتلقي أوامر دفع المستحقات والضرائب بارتياح أكبر، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تنمية الموارد المالية للوحدات المحلية.

ج- كلما ارتفعت نسبة الإقبال والمشاركة في الانتخابات دفع القائمين على هذه الوحدات لتقديم الخدمات بشكل أفضل، بهدف إرضاء المواطن وبناء عليه يعتقد بأن المشاركة الشعبية سبب رئيس للارتقاء بعمل الوحدات المحلية.

2.2.2/ علاقة دمج الوحدات المحلية بالمشاركة الشعبية:

انقسم خبراء الإدارة المحلية بين مؤيد للفكرة التي ترى أن دمج الوحدات المحلية سوف يؤدي إلى تنمية المشاركة الشعبية، ومعارض لهذه الفكرة، سوف تتناول الدراسة آراء الفريقين وذلك بالاستعانة بالتجارب العالمية في الدمج.

الفريق الأول: يرى أن الميزة الإيجابية للعامل الاجتماعي في الوحدة المحلية الكبرى تتمثل أن الاتجاهات والعادات والتقاليد غالبا ما تكون مختلفة، مما يسهل إجراء عملية الانتخابات ويتيح الفرصة أمام الاتجاهات المختلفة للتنافس بروح ديمقراطية.

يسعى السكان في بعض البلدان المتقدمة إلى المشاركة في العملية الانتخابية بهدف إيصال الشخص الأدرى بمشاكل الوحدة واقدر على معالجتها، وكما هو الحال في التصويت فإن رضا السكان المحليين عن عملية الدمج وإشراكهم في صنع القرار محور مهم تركز عليه المشاركة الشعبية، ففي دول البلطيق (أستونيا، لاتفيا، ليتوانيا) شكلت لجنة التحقيق في أسباب ضعف أداء الوحدات المحلية، وجاء تقرير اللجنة ليؤكد أن السبب الرئيس وراء القصور هو صغر حجم البلدية، لذلك باشرت هذه الدول بعد الانفصال عن الاتحاد السوفييتي عام 1989 بإجراء عملية الدمج؛ لتحقيق أهداف عدة في مقدمتها تعميق الديمقراطية الشعبية للمواطنين، حيث تقلص عدد البلديات في لاتفيا من 545 في عام 1989 إلى 154 في عام 2003، وأصبح العدد في إستونيا 108 مجلس بلدي بعد أن كان 247، وكذلك الحال في لتوانيا حيث تقلص عدد البلديات من 226 بلدية إلى 56 بلدية، وتبين بعد ذلك أن الأهداف المرجوة من عملية الدمج قد تحققت وعلى رأسها تعميق الديمقراطية وتنمية المشاركة الشعبية.

أما التجربة الكندية، في هذا المجال فيلاحظ أنه في أكثر الأقاليم من حيث الكثافة السكانية وخلال الفترة 1968-1997 أقدمت حكومة أونتاريو على ضم البلديات الست المكونة للعاصمة الإقليمية، الجزء السفلي من تورنتو إلى جانب الجزء العلوي من حكومة تورنتو، وذلك في حكومة محلية واحدة. وعند إقدام الحكومة الكندية على هذه الخطوة عمت البلاد أحداث معارضة ولضربات وجرى استفتاء على عملية الدمج، حيث بلغ عدد المعارضين لعملية الدمج بحدود 70% من المشاركين في الاستفتاء، ومع ذلك استمرت الحكومة الكندية في نهجها نحو الدمج لقناعها أن الدمج هو العلاج الأمثل

للمشاكل المالية والبشرية والخدمية وغيرها من المشاكل التي تعاني منها البلديات، ويعد ذلك بعاملين أي في عام 2000 قامت الحكومة بعمل استفتاء آخر حول عملية الدمج، وكانت النتيجة أن نسبة المؤيدين لعملية الدمج بلغت بحدود 87% من المشاركين في الاستفتاء مما يشير إلى أن الغالبية العظمى من المواطنين لمسوا النتائج الإيجابية للدمج.⁽¹⁾

لذلك ينبغي على الحكومات النظر دائما إلى أهمية الديمقراطية والمشاركة والتمثيل في الوحدات المحلية، وإقناع السكان بدمج الوحدات المحلية. ويرى المؤيدون أيضا أن مشاركة النخبين تكون في المدن الكبيرة بسبب الاثارة التي تولدها الحملات الانتخابية الكبيرة، حيث تتركز البيئة الحضرية (تطور وضخامة وسائل الاعلام، وتوفر الموارد المهنية والسياسية، ووجود استراتيجيات اتصال قوية لتعبئة النخبين وربطهم مع ممثليهم المنتخبين). ومن هنا جاءت الحاجة لدور الاعلام والدعاية الانتخابية والتي زادت فعاليتها وتنوعت أساليبها نتيجة ما أفرزته عملية الدمج من توسيع القاعدة الشعبية، كالزيادة في عدد السكان وزيادة المساحة الجغرافية، ودخول أحزاب جديدة منافسة بقوة بعد أن كانت ضعيفة أحيانا لا تذكر في الوحدات المحلية الصغيرة ذات الأغلبية العائلية، وهذا يعني أن عملية الدمج قد خلقت مناخا جديدا تطلب استخدام الوسائل المتعددة للإعلام والدعاية للتأثير في الرأي العام والقاعدة الشعبية. وهذا بدوره أيضا جعل المرشح للانتخابات أمام مسؤولية حقيقية أمام الناخب عليه تأديتها والالتزام بها بكل مهنية وكفاءة مما تطلب وجود علاقة حقيقية وواضحة بين الناخب والعضو على عكس ما كان عليه الحال في الوحدات المحلية الصغيرة التي تتأثر في الغالب بالعادات والتقاليد العائلية والرقعة الجغرافية الضيقة.

وهذا ما أفرزته حالة تورنتو Toronto في كندا حيث كانت نسبة التصويت مرتفعة في أول انتخابات بعد عملية الدمج عام 1997، حيث ارتفعت النسبة من 37% قبل الدمج للمناطق التي يقل عدد سكانها عن 100 ألف نسمة إلى 48.68% بعد الدمج، أي بزيادة قدرها 13.38% وقد لوحظ ان من النتائج الإيجابية للدمج في كندا زيادة نسبة المشاركة الشعبية.

ويلاحظ أن عملية الدمج تطلبت مشاركة شعبية واسعة عبر نشاط الأحزاب السياسية المتعددة وفق أسس ديمقراطية وقانونية ساهمت في تعزيز دور الجماهير وتنوع انتماءاتهم والدفاع عن مصالحهم ضمن برامج انتخابية جديدة وواضحة ومنافسة شريفة والتي جاءت نتيجة ازدياد مساحة الرقعة الجغرافية والسكانية للمناطق التي شملها الدمج. وهذا زاد في التطور السياسي والتنموي والبشري والاجتماعي للوحدات المحلية المدموجة، لذلك خلق الدمج حالة من المنافسة والمشاركة الكبيرة نتيجة وجود أحزاب سياسية فعالة تتنافس على إدارة الوحدات المحلية.

وهنا يجب ملاحظة تمثيل ومشاركة المرأة بعد الدمج، وتأثير عمليات دمج الوحدات المحلية على المشاركة الشعبية لدى المرأة في كندا، حيث حققت المرأة مزيدا من النجاح في بلوغ المناصب التي تشغل بالانتخاب على المستويات المحلية والمستويات الوطنية كما في العديد من الديمقراطيات الغربية الأخرى، فتمثيل المرأة أو التغيرات في التمثيل في كل المستويات الإدارية والمحلية هو مؤشر آخر على تأثير دمج الوحدات المحلية في الحكم الديمقراطي فقد حصلت المرأة على 170 مقعد أي 21% من مقاعد المجالس المنتخبة في كندا قبل الاندماج (في البلديات الثماني الجديدة في المدن الضخمة وفي مجالس المدن الكبرى) وبعد إجراء الدمج أصبحت تشغل 67 مقعدا في متوسط 22.8% من المقاعد الكلية للمجالس

(1) المرجع نفسه، ص، ص 169-170.

المنتخبة أي بزيادة بلغت 2% من مجموع المقاعد الكلية للمجالس المنتخبة قبل الدمج، وهذا يعني أن النسبة المئوية التي حصلت عليها المرأة في المجالس بعد الدمج أفضل مما كانت عليه قبل الاندماج.⁽¹⁾

الفريق الثاني: إن بساطة الهياكل التنظيمية وصغرها في الوحدات الصغيرة يكون أكثر كفاءة وفعالية ذلك أن الناس في الوحدات المحلية الصغرى أكثر قربا من بعضهم بعضا، لذا فإن معرفة المرشح في المجتمعات المحلية الصغيرة تكون أقوى لقربه من ناخبه، في حين أن التمثيل السياسي والإحساس بالانتماء للمجتمع ينخفض إلى حد كبير ومعقد في المدن الكبيرة بسبب زيادة السكان وذويان الأقليات وبعد المرشحين عن قواعدهم الانتخابية. وأن المشاركة في الانتخابات البلدية تكاد تكون دائما أقل في المقاطعة الاتحادية الكبيرة. فعلى سبيل المثال وجد في مقاطعة أونتاريو ontario أن الإقبال على التصويت له علاقة عكسية مع حجم البلدية ويدعم حجج المعارضين للدمج في أونتاريو. وقد أجريت دراسة حول التصورات الشعبية نحو الحكومة المحلية في أونتاريو بكندا وذلك بعد الدمج، وقدمت نتائج الدراسة صورة مختلفة عن أهمية الحكومة المحلية. ووفقا لبعض استطلاعات الرأي ظهر أن الحكومة المحلية غالبا ما تكون أكثر ثقة في المقاطعة أو مستويات الحكومة الاتحادية، فقد أبدى الجمهور اهتماما محدودا في السياسة المحلية. فالانتخابات البلدية أبرز دليل على ذلك في كندا وفي مدينة أونتاريو، حيث لوحظ أن الإقبال على التصويت كان منخفضا واستمر في الانخفاض مع مرور الوقت بدلا من الزيادة. وبلغ متوسط معدل الإقبال على التصويت أقل من 50% في الانتخابات البلدية منذ عام 1982 في حين بلغت النسبة 40.18% فقط في انتخابات 2003.

وقد أجريت الدراسة السنوية الاستقصائية لمركز البحوث والمعلومات في كندا حول مدى تأثير البرنامج في المشاركة الشعبية في عام 2003، حيث وجد أن 45% من أفراد العينة ترى أنه ينبغي إعطاء الحكومة المحلية مزيدا من السلطات مقابل 32% رأوا أنها بحاجة إلى المزيد من المقاطعات، في حين أن 14% يشعرون أن وضع الحكومة الفدرالية جيد. وأجاب 60% من أفراد العينة في تورونتو أن مجلس المدينة أقر بوجود منح المزيد من السلطة السياسية. ولاحظت الدراسة أنه يمكن أن يستمر انخفاض الإقبال على التصويت في مدينة تورنتو، كما كان عليه قبل الدمج وذلك بسبب بعد الناخبين عن المرشحين للانتخابات (عدم المعرفة، بعد المكان وكثرة المرشحين)، وسوف يفقدون الاتصال الشخصي مع مرشحهم خلال فترة الحملة الانتخابية، مما سيؤدي إلى صعوبة اتخاذ قرار المشاركة والتأييد وهذا يجعل دوافع الناخبين أقل في التوجه إلى مراكز الاقتراع، ولهذا السبب، نجد أن المشاركة في الانتخابات البلدية في المقاطعة الاتحادية الكبيرة تكون دائما أقل.⁽²⁾

3. نموذجين للتجارب الناجحة في مجال دمج الوحدات المحلية:

هناك العديد من النماذج الناجحة في مختلف دول العالم، إلا أن الباحث يركز فقط على تجربتين رائدتين في مجال دمج الوحدات المحلية. محاولا بذلك استخلاص النتائج ومحددات مجموعة الآليات التي من خلالها نستطيع الاستثمار في هذه التجارب وتطبيقها على بقية الدول.

(1) صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص ص 171-173.

(2) المرجع نفسه، ص 174.

1.3. تجربة اليابان في دمج الوحدات المحلية:

عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية وتعيين الجنرال الأمريكي "ماك آرثر" قائدا عاما ومشرفا على إعادة ترتيب وهيكلة نظام الحكم في اليابان ؛ شرع في تكليف مجموعة من القانونيين والمتخصصين الأمريكيين واليابانيين لوضع دستور جديد لليابان في عام 1946 وكذلك سن مجموعة القوانين الأساسية ومنها قانون الحكم المحلي في عام 1946 . لذا تستند اليابان في نظامها للإدارة المحلية على المواد الدستورية وكذلك مواد قانون الحكم المحلي¹. وفيما يلي سمات وعناصر فعالية مؤسسات وأجهزة الإدارة المحلية في وضع وصنع السياسات العامة في اليابان.

رؤية الدستور الياباني للحكم المحلي وتنظيم آليات عمله : تم تخصيص الباب الثامن في الدستور الصادر في عام 1946 للحكم المحلي، والذي اشتمل بدوره على المواد من 92 إلى 95 ، وقد نصت المادة 92 من الدستور على أن: "التنظيمات المتعلقة بنظام وعمل الوحدات العامة المحلية يتم تحديدها بموجب القانون، بما يتفق مع مبدأ الحكم الذاتي المحلي²."

ونرى أن هذا النص الدستوري لم يحدد الوحدات العامة المحلية فيه، وإنما ترك أمر تحديد تلك الوحدات العامة المحلية للقانون (التشريع العادي)؛ و لم يذهب المشرع الدستوري في بعض الدول الأخرى التي حددت دساتيرها بشكل مفصل الوحدات العامة المحلية فيها، وهو توجه محمود من المشرع الدستوري الياباني في ترك أمر تحديد تلك الوحدات المحلية العامة إلى القوانين (العادية) وهو ما يعطي صانع القرار في السياسات العامة المرونة اللازمة في إنشاء وإلغاء تلك الوحدات بقانون عادي وبالإجراءات المعتادة لسن القوانين دون الانتظار أو البحث عن إجراءات تعديل الدستور.

ومنحت المواد 92 و 93 و 94 من الدستور³ الوحدات العامة المحلية سلطات محددة خاصة بها تمارسها بحرية تامة دون الالتزام أو التقيد بالخضوع لرغبات وسلطات الحكومة المركزية ؛ فوفقا للمادة 93 من الدستور الياباني: "تتولى الوحدات العامة المحلية إنشاء جمعيات تشريعية تكون بمثابة أجهزتها الاستشارية وذلك بما يتفق مع القانون، وينتخب كبار المسؤولين التنفيذيين لجميع الوحدات المحلية وأعضاء جمعياتها التشريعية، وغيرهم من بين المسؤولين المحليين الذين يحددهم القانون، عن طريق الاقتراع الشعبي المباشر من بين جماعاتهم". كما قررت المادة 94 من الدستور على أن: "يكون للوحدات العامة المحلية الحق في إدارة ممتلكاتها وشؤونها وإدارتها وسن القواعد الخاصة بها في حدود القانون .". كما فرضت المادة 95 من الدستور على البرلمان المركزي عند سن قانون خاص بالوحدات المحلية ضرورة الحصول على موافقة أغلبية سكان ومواطني هذه الوحدات حيث نصت على أنه : " لا يجوز أن يسن البرلمان قانونا خاصا للتطبيق دون الحصول على موافقة أغلبية الناخبين في هذه الوحدة."

ويلاحظ من نصوص المواد السابقة تأثر المشرع الدستوري الياباني إلى حد كبير بنظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية القائم على الفيدرالية المرتكزة على منح وحدات الحكم المحلي قدرا كبيرا من الحكم الذاتي فيما يتعلق

(1) إبراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999، ص 07.

(2) نيللي الأمير، " التجربة اليابانية في تطبيق اللامركزية : محاولة لتقييم الأهداف والنتائج " ، في: جابر سعيد عوض (محرر)، اللامركزية والتنمية في الخبرة الآسيوية، القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، 2011، ص 254-257.

(3) عبد الخبير محمود عطا، النظام السياسي في اليابان: رؤية عربية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 1999، ص 106-108.

بإدارة أنشطتها الإدارية والتشريعية ؛ وهو ما تم تجسيده بشكل مفصل في قانون الحكم الذاتي المحلي الصادر في 17 أبريل عام 1947 وقانون اللامركزية الصادر في عام 2000.

فقد قسم قانون الحكم الذاتي الحكومات المحلية في اليابان إلى مستويين:¹

الأول - المحافظات: وعددها 47 محافظة في مجموعها، منها أربعة محافظات كبيرة وهي: طوكيو وتسمى TO ؛ وهوكايدو وتسمى DO ؛ و أوزاكا و كيوتو وتسميان FU ؛ أما باقي المحافظات وعددها 43 محافظة فتسمى KEN وتشكل كل محافظة في مجموعها عدة وحدات تخطيطية محلية تشتمل على عدد من البلديات في نطاق حدودها. وعلى الرغم من اختلاف أسماء المحافظات الأربعة المذكورة عن باقي المحافظات إلا أن اختصاصاتها وأبنيتها التنظيمية واحدة. ومحافظه طوكيو تختلف بعض الشيء عن مثيلاتها في الاختصاصات والتكوين حيث يدخل في حدودها حوالي 23 حيا خاصا ؛ وباقي مساحة المحافظة تنقسم إلى بلديات عادية وهي خاصا تمارس اختصاصاتها في حدود مساحتها السكانية بواسطة حكومة طوكيو المحلية .

ثانيا- البلديات: هي الوحدات الأساسية للحكم المحلي لأنها على علاقة مباشرة ودائمة بالمواطنين على الأقل، وليس هناك فرق جوهري (قانونيا على الأقل) من حيث الاختصاصات والسلطات بين المدن الكبيرة والمدن الصغيرة والقرى- ولكن المدن الكبيرة على أي حال- مسئولة مسئوليات كبيرة ولها اختصاصات أكثر من المدن الصغيرة والقرى .

وللمدن الكبرى ملامح رئيسية معينة تميزها عن غيرها، وهي: عدد سكانها يزيد على خمسين ألف نسمة؛ و حجم المساحة المبنية up Built ؛ و عدد السكان في المساحات الحضرية ؛ و تنوع الخدمات الحضرية الملزمة . وبلغ عدد الحكومات المحلية في مجموعها طبقا ل احصاء عام 1972 نحو 3287 حكومة محلية²، واعتبارا من أكتوبر 2016 أصبح توزيع الحكومات الذاتية المحلية في اليابان على النحو التالي³: 791 مدينة (شي)، 744 بلدة (تشو) و 183 قرية (سن)، يضاف إليها 23 جناحا خاصا (أحياء) في طوكيو؛ وهو ما يصل بالعدد الاجمالي للحكومات الذاتية المحلية إلى 1741 حكومة ذاتية محلية. ويرجع تقلص عدد الحكومات المحلية إلى تزايد عمليات الدمج الاختياري بين الحكومات المحلية في المدن واتباع البلد إجراء استفتاءات عامة محلية لهذا الغرض.

ونتيجة لعمليات الدمج المستمرة التي أجرتها اليابان فقد تطور نظام شؤون الموظفين في البلديات الكبيرة بسبب تطبيق إجراءات التدريب وقوانين الترقية والتقاعد والتعويض وغيرها من المحفزات التي عززت من دور الموظفين وساهمت في التأثير على البرنامج الإنمائي للحكومة المحلية بشكل إيجابي وبخاصة التركيز على كفاءة الموظفين وجودة أدائها، ومما يلاحظ أن نظم شؤون الموظفين في الوحدات المحلية متشابهة ومطابقة لما يوجد في الشركات اليابانية الخاصة، ذلك أنها تتميز بمستوى توظيف مرتفع المهارة خاصة في تحديد الأجر على أساس الأقدمية والترقيات والتدريب أثناء العمل.⁴

(1) Japan Fact sheet , LOCAL SELF-GOVERNMENT, Web Japan : <http://web-japan.org/>, pp.1-2'

(2) Tomoaki KATSUDA, LOCAL EMPLOYMENT DEVELOPMENT : Japan's Experience, Ministry of Health, Labour and Welfare, November 14, 2014. Pp.33-35.

(3) Atsuro SASAKI, Local Self-Government in Japan, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, 2014.pp.25-29.

(4) صفوان المبيضين، مرجع سابق ذكره.

لذا عنت الحكومة في تعديلها لقانون الحكم الذاتي المحلي وقانون اللامركزية في عام 2000 بإصلاح خمسة جوانب لنظام الإدارة المحلية منها تغيير نمط العلاقة والسلطة التي تتعامل بها الحكومة الوطنية مع الحكومات المحلية من التفويض إلى التعاون المثمر؛ وفرض الاشتباك والازدواج في أدوار الحكام ورؤساء البلديات على المستويين المركزي والمحلي بما يمنع من تداخل الأدوار والمهام الإدارية؛ وإعادة تحديد وتوزيع المسؤوليات بين الحكومتين المركزية والمحلية؛ وعدم إمكان الحكومات المحلية الاستجابة بشكل كاف للاحتياجات المحلية لأنها لا تملك إلا سلطة تقديرية ضيقة مما يؤدي إلى عدم كفاية الخدمات الإدارية غير الفعالة؛ ومعالجة الآثار الضارة لنموذج الحكومة من أعلى إلى أسفل لضمان توفير الخدمات الشاملة على المستوى المحلي.¹

2.3 تجربة المملكة الأردنية الهاشمية في دمج الوحدات المحلية:

أدركت المملكة الأردنية الهاشمية أهمية الدور الذي تقوم به البلديات في تلبية متطلبات المساهمة والتطوير في تنمية المجتمعات المحلية. وتبلورت تلك الأهمية بإصدار قانون تنظيم الشؤون البلدية في عام 1925، وما تبعه من قوانين واكبت التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في المملكة الأردنية الهاشمية، حتى صدور قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، والذي اعتبر المجلس البلدي إحدى وحدات الإدارة المحلية في الأردن، وتم منحها الشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال المالي والإداري وحق المقاضاة والتمليك، وغيرها من الأمور التي عززت دور البلديات والقائمين عليها. وقد أدت مرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المملكة في العقود الماضية إلى تزايد إنفاق المجالس المحلية لتوفير الخدمات الأساسية وخدمات البنى التحتية، نتيجة الطلب المتزايد عليها من قبل المواطنين الأمر الذي حدا بهذه المجالس إلى الاقتراض من البنوك ومصادر التمويل المحلية والخارجية. وفي الوقت نفسه فإن ضعف جباية أموال المجالس البلدية، والتراجع الملحوظ في إيرادات المشاريع الاستثمارية، وارتفاع النفقات الإدارية، وتعثّر الإدارة المالية، أدى إلى مواجهة البلديات مأزق مالي صعب انعكس بالنتيجة على أداؤها.

وبعد توجه الحكومات نحو سياسة الإصلاح وإعادة الهيكلة وإطلاعها على تجارب العديد من الدول الناجحة في مجال دمج البلديات، بادرت وابتداءً من منتصف عام 2001 في إعداد وتنفيذ خطة استراتيجية شاملة لإصلاح البلديات عبر عملية دمجها من أجل الارتقاء بمهام وبناء قدرات ذاتية لها من النواحي المالية والإدارية والتشريعية. ولهذا الغرض صدر القانون المؤقت المعدل لقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 في 2001. ووفقاً لهذا القانون تم إعادة النظر في أعداد المجالس المحلية والبالغ (328) مجلساً بلدياً و ليصبح بعد عملية الدمج (99) * مجلساً بلدياً. كما تم حل المجالس البلدية التي شملها الدمج، وتشكيل لجان بلدية برئاسة وعضوية كفاءات علمية وأكاديمية ومن الجنسين، وتزامن مع عملية الدمج إجراء تعديلات شاملة على معظم التشريعات المتعلقة بعمل البلديات، والتي هدفت إلى مواكبة الوضع

(1) أحمد زهران فرغلي، "فعالية دور الإدارة المحلية في السياسات العامة: دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، المجلد العشرون، العدد الثاني، أبريل 2019، ص 281.

* يذكر أن عدد المجالس البلدية في الأردن انخفض إلى 93 مجلساً بدلاً من 99 مجلساً بلدياً في نهاية عام 2006 وذلك نتيجة إلحاق ست مجالس بلدية إلى أمانة العاصمة.

الإداري والتنظيمي الجديد للبلديات الجديدة، بما يجعلها قادرة على أداء مهامها بكفاءة عالية . بالإضافة إلى ذلك فقد رافق عملية الدمج هذه زيادة الدعم الحكومي المقدم كمساعدات عاجلة للبلديات التي تعاني من أوضاع مالية صعبة¹. حيث انطلقت الحكومة الأردنية في سعيها لإعادة هيكلة البلديات من خلال رغبتها في تلافي نقاط الضعف الموجودة ، ويمكن القول إن دمج البلديات في الأردن أسفر عن وجود مستوى واحد فقط من مستويات الحكم المحلي وهو مستوى البلدية. ونتيجة لهذه الإستراتيجية تمت إعادة النظر في أعداد المجالس المحلية التي سبق وإن كانت (328) بلدية و (58) تجمعاً سكانياً و (44) مجلس خدمات مشتركة. حيث تم دمجها لتصبح (99) بلدية و (22) مجلساً للخدمات المشتركة. وتم حل المجالس البلدية التي شملها الدمج وتشكيل لجان بلدية برئاسة مهندسين مختصين في العمل البلدي وعضوية رؤساء البلديات السابقين ومندوبي الدوائر الحكومية في منطقة البلدية وبعض الكفاءات العلمية والأكاديمية، وتم التركيز على إشراك العنصر النسائي في كافة اللجان البلدية دون استثناء.

كذلك تم إعلان حدود البلديات الجديدة وتسميتها وتحديد فئتها حسب قانون البلديات المعدل لعام 2001 وصدر قرار مجلس الوزراء بالموافقة على الدمج، وقد تزامنت عمليات دمج البلديات مع إجراء تعديلات شاملة على معظم التشريعات المتعلقة بعمل البلديات، والتي هدفت إلى مواكبة الوضع الإداري والتنظيمي الجديد للبلديات الجديدة وإعطائها مزيداً من الصلاحيات التي تمكنها من القيام بواجباتها بسرعة وكفاءة وزيادة واضحة في إيراداتها المالية².

3.3. آليات الاستثمار في عملية دمج الوحدات المحلية تماشياً مع الواقع التشريعي الجزائري:

شهدت السنوات الماضية اهتماماً متزايداً بالوحدات المحلية. وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في الحكم الرشيد، وتقلص دور الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبر في عملية التنمية. وقد عبر عن هذا الاهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل: "جعل الدولة أكثر قرباً من الناس" و"التحول إلى المحليات"، و "تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير". لذا فإن الوحدات المحلية تقوم بدور فعال في التنمية المحلية ويمثل وجودها تجسيدا لمبدأ الديمقراطية. وتستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في إيجاد الحلول المناسبة لها³. وعليه سوف يتم تناول في هذا العنوان، انطلاقاً من مجمل التجارب الناجحة والتي ذكرناها سابقاً، أهم الآليات التي يمكن العمل عليها والاستثمار فيها- في الجزائر -مع ما يتماشى وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتحت ضوابط قواعد التشريع الجزائري. ويمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- إعادة النظر في التقسيمات الإدارية الحالية والتي تنقصها مرونة الاستجابة للمتغيرات المجتمعية والسكانية والاقتصادية المتسارعة. مع النظر في سن قانون خاص بالمدن الكبرى على غرار التجربة البريطانية واليابانية والماليزية يراعي الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية الخاصة والمتفردة لهذه المناطق.
- ضرورة النص في مشروع القانون -الجديد - بنقل بعض صلاحيات السلطات التنفيذية من الحكومة المركزية إلى المحليات.

⁽¹⁾ المبيضين صفوان ، الادارة المحلية: مداخل التطوير، مرجع سابق ذكره، ص ص 161-162.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص ص 172-173.

⁽³⁾ المبيضين صفوان، مرجع سابق، ص 10.

- بناء نظام مستقل ومتكامل لإدارة الموارد البشرية في كل وحدة محلية يحقق : التوصيف العلمي لوظائف الإدارة المحلية وتحديد السلطات والمسئوليات والمساواة في المعاملة الوظيفية ؛ وتطوير مهارات الموارد البشرية.
- انتخاب القيادات المحلية في جميع مستويات الإدارة المحلية.
- تنمية مصادر التمويل المحلية وتنويعها لتفادي مخاطر التقلبات الاقتصادية مما يؤثر - سلبا على استمرارية برامج التنمية المحلية.
- إعادة تصميم الموازنات المحلية؛ بحيث تشمل إيرادات ومصروفات الوحدة المحلية في - وثيقة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، لأنه لا وجود للمركزية الحقيقية في ظل التبعية التمويلية الكاملة.
- أن دمج الوحدات المحلية من شأنه إتاحة الفرص أمام القطاع الخاص والمستثمرين لإقامة مشاريع تنمية واستثمارية بكافة أنواعها، ويعمل على تحقيق مستوى أفضل في التنمية على المستوى المحلي والإقليمي، إضافة إلى توفير جهاز اقتصاد متخصص يعدل في الحد من الإنفاق العشوائي على المشاريع عديمة الجدوى، ويعزز من إنشاء المشاريع التي تعود بالنفع العام.
- ويلاحظ أن أثر الدمج على الناحية الخدمية يتمثل في تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية في تقديم الخدمات ومتطلبات التنمية ، ويؤد إلى تطابق أفضل في الخدمات الحكومية (جودة و تماثل) .
- وبالنظر إلى ما قامت به الدولة الجزائرية في توسيع وزيادة الوحدات المحلية -الولاية-، أصبح للجزائر 58 ولاية كاملة الصلاحيات بفضل قرار رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون، ترقية 10 مقاطعات جنوبية إلى ولايات، لينتهي بذلك العمل بنظام التقسيم الإداري المعتمد منذ 1984، الذي حدد عدد الولايات الجزائرية بـ 48 ولاية؛ إذ أبان هذا التقسيم الذي لم يعدل منذ 37 سنة، عن مسؤوليته في كبح التنمية على مستوى العديد من الولايات، لا سيما بالجنوب؛ حيث تُعرف الولاية بشساعة مساحتها التي تحول دون تمكين العديد من المناطق الواقعة بإقليمها، من الاستفادة من البرامج والعمليات، التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي لسكانها. وتحكم أفضل في التسيير المحلي وتوزيع أعدل للتنمية.
- ما نستخلصه في الأخير، لا يمكن فرض عملية دمج الوحدات المحلية على جميع الدول واعتبارها تجربة مميزة ورائدة في تجسيد التنمية المحلية على وجه الخصوص، وإنما طبيعة الدول وأنواع النظم السياسية وضوابط التشريع القانوني وحتى أركان تكوين الدولة يلعب هو الآخر دورا حاسما سواء في ضم ودمج -تقليص - الوحدات، أو في توسيعها كما قامت به الجزائر.

خاتمة:

تعتبر عملية الدمج جزء من الإصلاح الإداري لما لها من أثر على التوزيع العادل للأعباء الضريبية بين الهيئات المدمجة من جهة، الأمر الذي يساهم في تقديم الخدمات بشكل عادل دون تحميل هيئة واحدة عبء جمع الضرائب بشكل منفرد. ومن المهم أخذ بعين الاعتبار النسيج الاجتماعي والثقافي أثناء عملية الدمج، ومراعاة العدالة والشفافية بين المواطنين ليصبح قادر على صنع القرار والنظر إلى المصلحة العليا.

-التوصيات: في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة يمكن اقتراح التوصيات التالية التي يؤمل أن تسهم في تعزيز الفعالية الإدارية والمالية للبلديات في أي دولة كانت وذلك عن طريق:

1/ تحديث القوانين والأنظمة التي تنظم شؤون الإدارة المحلية لتجعلها تواكب التطورات السريعة التي تشهدها أي دولة في جميع مجالات الحياة.

2/ تحسين قدرة البلديات على تحصيل إيراداتها الذاتية؛ إذ أن البلديات لا تقوم بالجهد المطلوب لتحصيل إيراداتها المستحقة على المواطنين من ضرائب ورسوم لعوامل عدة أهمها ضعف الكادر المالي لتلك البلديات. ويمكن تبني السياسات التالية للوصول إلى هذا الهدف:

أ - تدريب الكادر المالي من القوى البشرية العاملة على مواضيع الإدارة المالية.

ب - منح جوائز تشجيعية للبلديات التي تقوم بجمع مستحققاتها المالية مما يخلق مناخا تنافسياً بينها ويحفزها على بذل مزيد من الجهد في هذا المجال.

3/ تحسين الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة وعضوية المجلس البلدي لضمان الارتقاء بمستوى أداء المجلس مثل احتساب مؤهل علمي معين.

4/ إعادة النظر بسياسة الإقراض بحيث تربط سياسة إقراض البلديات بعوامل عدة أهمها قدرة البلدية على السداد مع الاستمرار في أداء واجباتها، ومدى الحاجة للخدمة المطلوب توفير القروض لها، والجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع مع إعطاء أفضلية للمشاريع الإنتاجية.

5/ توعية سكان المنطقة المحلية ودعوتهم إلى المساهمة في أعمال التنمية المحلية واستقطاب جهودهم لرفع مستوى منطقتهم والمساهمة في تطويرها.

لكي تتمكن المجالس البلدية من تحقيق متطلبات المجتمع الحديث، ولتكون قادرة على تقديم خدمات متطورة لا بد لها من أن تكون ذات سعة مناسبة وعدد سكان مناسب، مما يتيح لها توفير موارد ذاتية كافية تساهم في تعزيز دورها في تنمية المجتمع المحلي، وتحقيق هذا الأمر يتطلب تحديد حد أدنى من عدد السكان ومساحة جغرافية مناسبة يلتزم بها عند إنشاء المجالس البلدية الجديدة.

قائمة المراجع:

أولا/ باللغة العربية:

1-الكتب:

1- الأمير نيلي ، " التجربة اليابانية في تطبيق اللامركزية : محاولة لتقييم الأهداف والنتائج " ، في. جابر سعيد عوض (محرر)، اللامركزية والتنمية في الخبرة الآسيوية، القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية ، 2011.

2- الهلالات صالح ، إدارة التميز: الممارسات الحديثة في إدارة منظمات الأعمال"، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2014.

3- كافي مصطفى يوسف ، إدارة الأداء، عمان، دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع، 2018.

4- محمد علي إبراهيم ، النظام الدستوري في اليابان، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999.

- 5- محمود عطا عبد الخبير، النظام السياسي في اليابان: رؤية عربية، القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، 1999.
 - 6- المبيضين صفوان ، الادارة المحلية: مداخل التطوير، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2020.
 - 7- سليمان نفي محمود، السلوك التنظيمي والأداء، مصر، دار الجامعات المصرية ، 1999.
 - 8- الصاوي علي ، الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، القاهرة، مكتبة نهضة الشرق، 1995.
 - 9- الصيرفي حمد ، الفساد الإداري بين الإصلاح والتطوير الإداري، الإسكندرية، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ، 2009.
 - 10- الشميلي عائشة يوسف ، برنامج تحسين الأداء، مصر، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2017.
- 2-المجلات:
- 11- عودة أبو فارس محمود و عودة المعاني أيمن، " أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية والمالية من وجهة نظر رؤساء المجالس فيها دراسة ميدانية تحليلية، مجلة دراسات العلوم الإدارية، المجلد 33، العدد 1، 2006.
 - 12- فرغلي أحمد زهران ، " فعالية دور الإدارة المحلية في السياسات العامة: دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، المجلد العشرون ، العدد الثاني ، أبريل 2019.
- 3-الأدروحات والرسائل الجامعية:
- 13- نادية ضريفي، " تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة "، أطروحة دكتوراه، قسم قانون عام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013.
- 4-المواقع الالكترونية:
- 14- حمريط سهام ، 'تحسين الخدمة العمومية في الجزائر'، 2020، على الموقع: <http://dspace-univmsila-dz> تاريخ الدخول 10/08/2020، على الساعة 22:10.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

a) Books:

- 15- Atsuro SASAKI, **Local Self-Government in Japan**, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan, 2014.
- 16 -Harder Erick. **Local Government in Denmark**, DetDanske, Selskah, Copenhagen, 1973.
- 17- Tomoaki KATSUDA, **LOCAL EMPLOYMENT DEVELOPMENT : Japan's Experience**, Ministry of Health, Labour and Welfare, November 14, 2014.

b) Articles:

- 18- Marshall Neil. « Reforming Australian Local Government Efficiency: Cosolidation and the Questionof Government », **International Review of Adminstrative Sciences**.1998. (4): 6-49

c) Site web

- 19- Japan Fact sheet , LOCAL SELF-GOVERNMENT, Web Japan : <http://web-japan.org>.