

الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية: الوضع الراهن ونموذج مقترح*

عدنان بن عبدالله الشبيحة

أستاذ الإدارة العامة المشارك

كلية إدارة الأعمال - جامعة الملك سعود

aadnan@ksu.edu.sa

(قدم للنشر في ٢٢/١/١٤٣٣هـ، وقبل للنشر في ٢٥/٥/١٤٣٣هـ)

الكلمات المفتاحية: المملكة العربية السعودية، الإدارة العامة، الإدارة المحلية، البيروقراطية، اللامركزية، مجالس المناطق، المجالس المحلية، المجالس البلدية .

ملخص البحث. يهدف هذا البحث إلى التعرف على الوضع الراهن في الإدارة المحلية السعودية والتحديات التي تواجهها حالياً، ويقترح البحث إطاراً عاماً يحدد المعالم الرئيسة لتطوير نموذج تكاملي للإدارة المحلية يركز على أمرين أساسيين هما: التراث الإداري والتطور التنظيمي للإدارة المحلية في المملكة، ثم الثوابت الوطنية والقيم السياسية والاجتماعية السعودية. وبذات الوقت يستجيب هذا النموذج للمتغيرات السكانية والحضارية والمستجدات التقنية المعاصرة، ويسعى النموذج إلى رفع كفاءة العمل الإداري المحلي والهادف إلى تلبية احتياجات السكان المحليين الحاضرة والمستقبلية من خلال تمكين المجالس المحلية من استقطاب وتحريك الموارد الاقتصادية وبناء القدرات وتطويرها وتحفيز مشاركة مختلف مكونات المجتمع المحلي ووضع تصور مستقبلي لأولويات التنمية المحلية. ويبدو أن الإدارة المحلية السعودية تواجه ضعفاً في الأداء بسبب تعدد المرجعيات وتداخل المسؤوليات الإدارية والأدوار فيما بينها. ويرجع ذلك لعدم وجود نظام تكاملي للإدارة المحلية يحدد الأدوار والمسؤوليات ويقنن العلاقة فيما بين المجالس المحلية، والهيئات المركزية ويمنحها الصلاحيات الإدارية والمالية المطلوبة، فالمجالس النيابية المحلية تعاني من ضعف الصلاحيات واقتصارها على سلطات استشارية غير نافذة، ولا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وبالتالي لم ترق أدوارها وصلحياتها لمستوى صناعة القرار المحلي وتوجيه التنمية المحلية.

* يتقدم الباحث بالشكر والتقدير لمركز البحوث بكلية إدارة الأعمال وعمادة البحث العلمي بجامعة الملك سعود على دعمها لهذا البحث.

يحاول البحث صياغة نموذج تكاملي يضع تصوراً عاماً يوازن بين المركزية واللامركزية في عملية صنع القرار المحلي وكيفية توفير الخدمات والمشاريع العامة بالتميز بين القرارات الوطنية المركزية ومقرها العاصمة الرياض، والقرارات المحلية وتحديد الأدوار والمسئوليات والصلاحيات بين الأجهزة المركزية ممثلة بالوزارات، والهيئات المحلية ممثلة بمجالس المناطق وكل من المجالس المحلية والبلدية. ويهدف النموذج إلى تحقيق التوازن بين كل من: القرارات المركزية والمحلية، المسئوليات والصلاحيات، القرارات تكتيكية والقرارات الإستراتيجية، التمويل المركزي والتمويل المحلي، التحول من الإدارة القطاعية إلى الإدارة الشاملة، والمنافسة والتكامل بين الوحدات المحلية. إن تحقيق هذه التوازنات يتطلب قناعة تامة من القيادة السياسية في النظر أن تطوير مهام ومسئوليات الإدارة المحلية ومنحها الصلاحيات بات أمراً ضرورياً وملحاً وأولوية تتعلق بالأمن الوطني والتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ثم العمل على إيجاد آليات تضمن صناعة القرارات المحلية محلياً وإمكانية تطبيقها على المدى القصير والطويل على حد سواء.

وهي مدينة الرياض (٢٣٠, ١٩٤, ٥) ومدينة جدة (٦٩٧, ٤٣٠, ٣) ومدينة مكة المكرمة (٧٣, ٥٣٤, ١) ومدينة المدينة المنورة (٠٩٣, ١٠٠, ١). وأظهرت النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والمساكن للعام ١٤٣١هـ أن منطقة الرياض ومنطقة مكة المكرمة والمنطقة الشرقية استأثرت بما نسبته (٦, ٦٥) في المئة من إجمالي سكان المملكة. كما أن عدد السكان تضاعف ما يقارب أربع مرات خلال ثلاثة عقود، من ٧ ملايين عام ١٩٧٤م ليصل إلى ٢٧ مليون نسمة عام ٢٠١٠م (مصلحة الإحصاءات والمعلومات، ١٤٣٢هـ). أما التغيرات الدولية والتي تعصف بجميع النظم الاقتصادية أو ما اتفق على تسميته بالعولمة، قد أدت إلى تشابك المصالح الاقتصادية وارتفاع حدة المنافسة، وأبرزت الحاجة إلى مجتمعات محلية تمتلك المقومات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، واستقطاب الاستثمارات المالية الداخلية والخارجية. ومن أهم تلك المقومات تمكين السكان المحليين من المشاركة في اتخاذ القرارات الخاصة بهم ليكونوا أكثر قدرة على المساهمة في التنمية المحلية وبالتالي تحمل تبعاتها والعمل على تفعيل وتنشيط وتحريك الموارد الاقتصادية نحوها بوعي ومشاركة مجتمعية.

مقدمة

لا شك أن تطوير الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية يمثل خطوة على طريق الإصلاح الإداري الآني والبعيد، وانطلاقة نحو تحقيق مستويات أعلى من الإنجاز الإداري والتنمية السياسية. وهي بذات الوقت تأتي منسجمة مع تنامي دور المناطق والمحافظات والمدن في التنمية الاقتصادية وما تمثله من ثقل سياسي وثقافي أبرزته التغيرات المحلية. هذه التغيرات تشكل تحدياً كبيراً في استيعابها واحتوائها والسيطرة عليها والتعامل معها، فعدد سكانها تزايد ونسبة التحضر بلغت مستويات عالية والطلب على الخدمات العامة وصل لمعدلات لم تُعهد من قبل ونمط الاستهلاك قد تغير وما كان في الماضي لم يعد مقبولاً في الحاضر. على سبيل المثال ارتفع مستوى التحضر في المملكة بمعدلات تجاوزت الكثير من الدول المتقدمة، إذ قفز من ٤٦٪ في عام ١٩٧٤م إلى ٨١٪ في عام ٢٠٠٤م (الخریف، ١٤٢٨هـ)، وتضاعف عدد المدن من ٥٨ مدينة في عام ١٩٧٤م إلى ٢٤٥ مدينة في عام ٢٠١٠م، وظهرت المدن المليونية وارتفع عددها من مدينتين في عام ١٩٩٢ إلى أربع مدن

الإدارية والمالية المطلوبة، فالمجالس النيابية المحلية تعاني من ضعف الصلاحيات واقتصارها على سلطات استشارية غير ملزمة. وعلى الرغم من إنشاء مجالس المناطق (١٤٠٢هـ) ومجالس محلية (١٤٢٠هـ) تتبع وزارة الداخلية، ومجالس بلدية تم تفعيلها (١٤٢٤هـ) تتبع وزارة البلديات والشؤون القروية، إلا أنها تنظيماً استشارية لا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وبالتالي لم ترتق أدوارها وصلاحياتها لمستوى صناعة القرار المحلي وتوجيه التنمية المحلية. وقد أظهرت المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسكانية والحضرية التي تشهدها المملكة العربية السعودية ضرورة تطوير الإدارة المحلية لتجسير الفجوة بين المواطن وصانع القرار، وبناء القدرات وتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومواجهة التحديات والقضايا المحلية. وقد لا يتأتى ذلك إلا من خلال إزالة المعوقات التي تحد من فاعلية الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية وفي مقدمتها حسب رأي الشقاوي (١٤٣٠هـ، ص. ٨٥) ” حصر جهود الإصلاح في المملكة في جوانب جزئية تخص الاجهزة الحكومية دون وجود إستراتيجية شاملة وواضحة للإصلاح الإداري المطلوب“، كما أشار إلى أن هناك معوقات تنظيمية من أهمها ”معاناة بعض الأجهزة الحكومية من الإزدواجية والتداخل والتنازع في الاختصاصات فيما بين وحداتها الإدارية وبين الاجهزة الحكومية الأخرى من جهة ثانية“ (الشقاوي، ١٤٣٠هـ، ص. ٨٧) وهو ما نجده واضحاً في حالة الإدارة المحلية سواء على مستوى المناطق أو المحافظات أو البلديات، عندما يكون هناك ثنائية في سلطة الأمر وتعددية في المرجعية

إن مشكلات مثل الفقر والتلوث البيئي والازدحام المروري والجريمة والمخدرات جميعها مشكلات تحتاج لمعالجات على المستوى المحلي، لأنها في الأساس هي مشكلات محلية. ولا يمكن للأجهزة المركزية المسئولة عن القضايا الوطنية حل هذه المشكلات المحلية بقرارات مركزية، حتى وإن كان تأثير هذه المشكلات يتخطى حدود المناطق والمحافظات والمدن ليشمل الوطن ككل، لكن يبقى أنها قضايا ومشكلات في أصلها ومنشأها ذات طابع محلي وتحتاج لحلول وجهود محلية أولاً ثم وطنية ثانياً.

مشكلة البحث

تواجه الإدارة المحلية السعودية أزمة هوية (Identity Crisis) وضعف في الأداء وتعاني من تعدد المرجعيات وتداخل المسؤوليات والأدوار فيما بينها. وكدليل على هذه الأزمة وضعف مفهوم الإدارة المحلية وعدم أهميتها في النظام الإداري الحكومي أن عواصم المناطق تدار من قبل إمارات المناطق دون أن يكون هناك هيئة محلية ومسئول بدرجة محافظ يُعنى بإدارة شؤون المدينة العاصمة، وذات الوضع نلاحظه في المجال البلدي حيث تقوم أمانات المناطق التي هي إدارات إقليمية بإدارة شؤون عواصمها، كما أن هناك مركزية شديدة تمارس من قبل البيروقراطيات على حساب المجالس النيابية المحلية وتستأثر بحصة كبيرة في عملية صنع القرارات ذات الصبغة المحلية. ويرجع ذلك لعدم وجود نظام متكامل للإدارة المحلية يحدد الأدوار والمسئوليات وينسق العلاقة فيما بين المجالس المحلية والهيئات المركزية ويمنحها الصلاحيات

واقترح المعالم الرئيسة لتطوير نموذج تكاملي للإدارة المحلية، يركز على معطيات التراث الإداري والتطور التنظيمي للإدارة المحلية للمملكة والثوابت الوطنية والقيم السياسية والاجتماعية، ويستجيب للمتغيرات السكانية والحضارية والمستجدات التقنية المعاصرة، ورفع كفاءة العمل الإداري المحلي وتلبية احتياجات السكان المحليين الحاضرة والمستقبلية من خلال تمكين المجالس المحلية، من استقطاب وتحريك الموارد للاقتصاد المحلي وبناء القدرات وتطويرها وتحفيز مشاركة جميع مكونات المجتمع المحلي، ووضع تصور مستقبلي لأولويات التنمية المحلية. ولذا يركز البحث على عملية صنع القرار العام الخاص بالمحليات وكيفية توفير الخدمات والمشاريع بالمناطق وبالمحافظات والمدن بالتميز بين القرارات الوطنية والقرارات المحلية وتحديد الأدوار والمسئوليات والصلاحيات بين الأجهزة المركزية ممثلة بالوزارات المعنية، والهيئات المحلية ممثلة بمجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية، كما يتناول البحث جانب التنسيق بين الهيئات المحلية التي تتصف بتعدد المرجعيات وتداخل الاختصاصات والمسئوليات وتحديد العلاقة فيما بينها وأيضاً فيما يتعلق بالوزارات المختصة.

منهج البحث

يعتمد منهج البحث على الوصف التحليلي الوثائقي في دراسة واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية بمراجعة أنظمة مجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية مراجعة نقدية تحليلية، وتتبع موجز للتطور التاريخي للإدارة المحلية منذ تأسيس المملكة، والمراحل التي مرت بها حتى الوقت الراهن. كما يعرض البحث لبعض الدراسات والتجارب

لفروع الوزارات في المحليات، فمن جهة هناك قرارات الوزارة ومن جهة أخرى هناك توجيهات المجالس المحلية. ولذا يؤكد الشقاوي على "أنه لا بد من مراجعة الانظمة واللوائح بين الحين والآخر ودراسة القديم منها والذي قد لا يتلاءم كلياً أو جزئياً مع متطلبات العصر" (الشقاوي، ١٤٣٠هـ، ص. ٩٠).

هذا التوجه نحو الإصلاح الإداري نجده يتجسد في الكثير من القرارات الحكومية الموجهة نحو رفع كفاءة وفاعلية العمل الحكومي ومراقبته والاستجابة لمطالبات المواطنين ومن أهمها إنشاء هيئة حقوق الإنسان وهيئة مكافحة الفساد، إلا أنه يظل هناك ضرورة في تبني قرارات تطويرية ومبادرات تتعلق بإحداث تغيير في بنية عملية صنع القرار المحلي، فهناك مساحة كبيرة تفصل بين الواقع والمأمول في مجال الإدارة المحلية. وعلية يحاول هذا البحث اقتراح نموذج يستجيب للمتغيرات ويواكب النهضة السياسية والاقتصادية والتنمية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية عبر محاولة التعرف على:

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية واللامركزية.

ثانياً: التطور التنظيمي للإدارة المحلية السعودية.

ثالثاً: الوضع الراهن للإدارة المحلية السعودية.

رابعاً: المعالم الرئيسة لتطوير نموذج للإدارة

المحلية السعودية.

خامساً: الآليات الفاعلة والعملية لتطبيق

النموذج المقترح.

هدف البحث

يهدف هذا البحث إلى التعرف على الوضع الراهن والتحديات التي تواجه الإدارة المحلية السعودية،

للامركزية هو تحقيق الكفاءة والفاعلية والاستجابة لاحتياجات المواطنين مباشرة، وهي على حد قول ماكس فيبر (Weber, 1947) البديل للبيروقراطية والوسيلة للعودة إلى التنظيمات الصغيرة في الإدارة.

وتتفاوت النظم السياسية والإدارية حول العالم في مستوى تطبيق اللامركزية، فليس هناك نمط واحد مثالي يناسب جميع المجتمعات التي تتفاوت بطبيعة الحال في الثقافة المجتمعية والتركيبية السكانية، والمساحة الجغرافية ومستوى التحضر. ويجدر في هذا السياق التأكيد على أنه ليس بالضرورة كلما ارتفع مستوى اللامركزية أدى ذلك إلى زيادة الكفاءة وتحسين الأداء، وإنما يلزم اختيار مستوى اللامركزية الذي يتناسب مع الظروف الاجتماعية والإمكانات والفرص والموارد والاحتياجات المحلية المتاحة، والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة الإنتاجية وتحفيز التنمية المحلية وتوفير وتوزيع الخدمات العامة بكفاءة وفاعلية وعدالة.

وهذا ما أكده شيما ورونديلي (Cheema and Ron-dinelli, 2007) في أن تجارب كثير من الدول النامية تشير إلى أن نجاح اللامركزية يتطلب على الدوام التهيئة الصحيحة والتوقيت المناسب وإخضاعها للتجربة. ويقران أن هذه التهيئة لها عناصر معلومة وأهمها أن تحظى بدعم القيادة السياسية، وأن يكون لدى المسؤولين الحكوميين الرغبة والقدرة على تقاسم السلطة والموارد المالية. في ذات السياق يؤكد أشر ورونديلي (Ascher and Rondinelli, 1999) أهمية قبول القيادة السياسية مشاركة من هم خارج السلطة المركزية في عملية التخطيط والإدارة. ويتفق مع هذا التوجه ميتشينسون (Mitchinson, 2003) حيث يشير إلى أن تطبيق اللامركزية بفاعلية يتحقق فقط عندما تصاغ

الدولية التي تفيد في اقتراح إطار عام لتطوير نموذج للإدارة المحلية السعودية.

أولاً: مفهوم الإدارة المحلية واللامركزية

يرتبط تطوير نموذج للإدارة المحلية بمستوى اللامركزية المطلوبة، فأدوار ومسؤوليات الإدارة المحلية يحدده نوع ومستوى تطبيق اللامركزية والتي تتراوح من التخفيف من درجة المركزية في أدنى مستوياتها إلى اللامركزية السياسية التي تمثل أعلى مستوى. ويقصد باللامركزية حسب ما اتفق عليه في أدبيات الإدارة المحلية (Rondinelli 1983, Mills 1994) منح الهيئات المحلية صلاحيات كافية لأداء مسؤولياتها وتمكينها من صناعة القرارات التي تهم المجتمع المحلي وتحقيق مصالحه وتوفير الخدمات المحلية بكفاءة وحسب أولوياته الملحة. وهذا يعني نقل السلطات من المركز إلى المحليات، وتشمل اللامركزية أربعة أنواع: سياسية، إدارية، مالية، واقتصادية، وتتفاوت بمستوياتها من تخفيف التركيز إلى تفويض الصلاحيات، وتبلغ أعلى مستوياتها بنقل الصلاحيات. يتم تخفيف التركيز بتحويل مسئولية صنع القرار الإداري من السلطة المركزية إلى مكاتبها الفرعية الإقليمية أو المحلية. بينما يتم تفويض الصلاحيات بمنح الوحدات الإدارية الفرعية مسؤوليات ووظائف محددة، مثل منح صلاحيات فرض وجباية الرسوم مع بقاء الإشراف على قرارات الوحدات الفرعية للسلطة المركزية. أما نقل الصلاحيات فيتم بنقل سلطات اتخاذ القرار من الهيئة المركزية إلى الوحدات الإدارية الفرعية، بحيث تتمكن هذه الوحدات من القيام بمهامها دون حاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية. إن المبرر الأول

للحكومة المركزية في إدارة المصالح والمرافق العامة وفي أداء المهام التي تضطلع الحكومة المركزية بها في النطاق الإقليمي الذي توجد فيه هذه الأقسام أو الوحدات اللامركزية .

إن الهيئات اللامركزية كالمحافظات والبلديات وفروع الوزارات ، تمارس سلطاتها وأعمالها باعتبارها نائبة عن الحكومة المركزية، وليس باعتبارها كيانات تنظيمية وإدارية مستقلة، وهنا يؤكد عاشور (١٩٧٩) على أن الحكومة المركزية تملك حق تعديل النظام اللامركزي متى تشاء، دون أن يكون ذلك رهناً بموافقة الهيئات المحلية، بل إن الحكومة المركزية تستطيع أن تصدر تشريعاً يلغي النظام اللامركزي ، ويلغي هذه التقسيمات الإدارية اللامركزية .“

لا شك أن اللامركزية أصبحت في الوقت الراهن أكثر ضرورة في ظل المتغيرات والمستجدات في الساحتين الداخلية والخارجية، فقد زادت نسبة التحضر بالمملكة بمعدلات مرتفعة بلغت عام ٢٠٠٤م ٨٣٪ (الربدي ٢٠٠٥م)، ما أدى إلى تزايد الطلب على الخدمات العامة يصل للمعدلات لم تُعهد من قبل وتغير نمط الاستهلاك فما كان مقبولاً في الماضي لم يعد كذلك. أما التغيرات الدولية والتي تأثرت بها جميع المجتمعات أو ما أتفق على تسميته بالعملة قد أدت إلى تشابك المصالح الاقتصادية وحدة المنافسة وأبرزت الحاجة إلى هيئات في الأقاليم (المناطق والمحافظات والمدن تمتلك المقومات الأساسية لقيادة وتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية واستقطاب الاستثمارات المالية الداخلية والخارجية.

إن أهم تلك المقومات هو تمكين الهيئات المحلية للقيام بأدوارها ومسئولياتها لتكون أكثر مساهمة في

السياسات المناسبة ويكون المسئولون المحليون على قدر من الأمانة والكفاءة وحين تنظر القيادة السياسية إلى تمكين المجتمعات المحلية على أنه عمل يحقق الصالح العام وليس كونه تهديداً لها.

وتؤكد التجارب الدولية والدراسات الميدانية (Zhou, 2009, Kauzya,2007) إلى أن تطبيق اللامركزية أو التخفيف من المركزية يؤدي بشكل عام إلى الاقتراب أكثر نحو تلبية احتياجات المواطن وتنمية المجتمعات المحلية بكفاءة وفاعلية. ويشترط المنوفي (٢٠٠٧م، ص. ٥) لتحقيق ذلك في أن تكون اللامركزية من أجل تمكين المجتمع المحلي في تحديد أهدافه واحتياجاته بوضوح، ومنحه الفرصة لحل مشكلاته بكفاءة عبر المشاركة في عمليات التخطيط وصنع القرار والتنفيذ والمتابعة والمراقبة والتقييم. ويضيف المنوفي (٢٠٠٧م، ص ٦) إلى أن نجاح التنمية المحلية يتوقف على وجود نظام محلي كفء وفعال، وتوافر التمويل المحلي، وكذلك طبيعة العلاقة المركزية المحلية، والشراكة بين المجالس المحلية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في جهود التنمية المحلية.

وهناك مجموعة عناصر أساسية تقوم عليها الإدارة المحلية يجملها (الشيخلي، ٢٠٠١، ص ٦٥) بما يلي: وجود مناطق أو أقسام جغرافية محددة، منح الشخصية المعنوية لهذه الأقسام كي تتمكن من ممارسة نشاطها المحلي، وجود هيئات منتخبة تمثل السكان المحليين ، وضرورة الرقابة والإشراف المركزي. وهنا لا بد من التأكيد أن منح المجالس المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً لا يعني انتقاصاً من سيادة السلطة المركزية فهي تعمل كما يشير (عاشور، ١٩٧٩ ، ص ١٥٨) ” كمعاون

إدارة المجتمعات المحلية تعني معالجة المشكلات المحلية والتصدي لها في وقت مبكر والحيلولة دون تصعيدها وتحولها إلى قضايا وطنية تستهلك وتستنزف قدرات الأجهزة المركزية وتشغلها عن القيام بأدوارها الوطنية الإستراتيجية. وفي ظل اقتصاد السوق أصبح دور الوحدات المحلية كما يرى عبدالوهاب (٢٠٠٩م، ص. ٥٢) يركز على الكيف، وليس الكم وعلى تمكين المواطنين وليس مجرد خدمتهم، وعلى الاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة.

إن إنشاء الهيئات المحلية ومنحها مسؤولية رعاية مصالح المجتمعات المحلية يسهم في حسن إدارة المجتمع وتضييق نطاق الإشراف، وزيادة كفاءة الإدارة المركزية في الرقابة، فتوزيع المهام وتحديد المسؤوليات والأدوار لكل مستوى إداري حسب هرمية مكانية هي آلية فاعلة للرقابة، وهذا يشير إلى ضرورة التمييز بين القضايا والخدمات المحلية والمناطقية والوطنية وتصنيفها على أساس البعد المكاني ومدى تأثيرها الجغرافي، فالقضايا والخدمات التي تكون تأثيراتها داخل نطاق المدينة يلزم أن تكون ضمن مسؤوليات إدارة المدينة ذاتها، وتندرج القضايا ذات التأثير الإقليمي داخل حدود المنطقة ضمن مسؤوليات مجلس المنطقة.

على سبيل المثال إدارة استخدامات الأراضي وتوفير الخدمات والتنمية الاقتصادية المحلية هي مسؤولية المجالس المحلية والبلدية، بينما قضايا التلوث والتنمية الإقليمية تكون مسؤولية مجلس المنطقة. وهذا ما يؤكد الطعمنة وعبدالوهاب (٢٠٠٥م، ص. ٤٢٣-٤٢٤) حينما وضعوا قائمة بأدوار ووظائف الوحدات المحلية في تقديم وتمويل الخدمات العامة تضمنت

التنمية المحلية وتحمل تبعاتها وتأثيراتها النهائية، وبالتالي المبادرة نحو تفعيل وتنشيط وتعبئة الموارد بوعي ومشاركة اجتماعية. إن الهدف الأساس من تطبيق اللامركزية هو تلبية متطلبات المجتمعات المحلية من الخدمات العامة كما ونوعاً وجودة. إن العبرة ليست في تقديم الخدمات فحسب وإنما يلزم أن تكون منسجمة مع تفضيلات ورغبات وتوجهات المجتمع المحلي في الحاضر والمستقبل، بحيث تسهم في تنميته اقتصادياً واجتماعياً تنمية مستدامة وصياغة رؤيته والتصدي للتحديات والتغيرات المستقبلية. إن أخذ الرأي العام المحلي بالحسبان عند إقرار الخدمات والمشروعات العامة يؤدي إلى الكفاءة والفاعلية بحيث ينتج المطلوب اجتماعياً بصورة مرضية (Ahmed & Abu Talib 2010, Blair 2000, Crook & Manor 1998, Rondinelli 1989)، إلا أنه في ظل الصلاحيات والأدوار الضيقة وضعف التمثيل النيابي في الهيئات المحلية لا يتم ذلك، فهناك حالات تقدم فيها خدمات بكميات أكبر مما تقتضيه الحاجة، في حين هناك احتياج أكبر إلى خدمات بعينها تعجز الإدارة عن تليتها أو لا يتم أصلاً توفيرها.

ما تستهدفه اللامركزية هو تمكين الهيئات المحلية وإتاحة الفرصة للمجتمعات المحلية لوضع أهدافها وترتيب أولوياتها، فهي الأقرب إلى واقعها، والأعرف بمشكلاتها واحتياجاتها، والأكثر حرصاً على التنمية المحلية. إن المنفعة من الارتقاء بصناعة القرار المحلي وزيادة كفاءته لا تقتصر تأثيراتها الإيجابية على المجتمع المحلي، وإنما تتعداه إلى تطوير العمل الحكومي المركزي وزيادة الرقابة الاجتماعية على المستوى الوطني، فكفاءة

من مفهوم الحكومة (Government). ولذا يوضح عبدالوهاب (٢٠٠٩م ص. ١٧) الفرق بين المفهومين في أن الحكومة هي المؤسسات الرسمية للدولة والتي في ظلها تتخذ القرارات في إطار إداري وقانوني محدد وتستخدم الموارد بطريقة تخضع للمساءلة المالية، بينما يشتمل مفهوم الحوكمة على الحكومة، بالإضافة إلى الهيئات أخرى عامة وخاصة وأهلية، لتحقيق التنمية المحلية. ويؤكد عبدالوهاب (٢٠٠٩م ص. ١٦) أنه حدث في السنوات الماضية انتقال كثير من الدول من نظام الحكم المحلي تسيطر فيه المجالس المنتخبة والهيئات المحلية الرسمية إلى نظام الحوكمة يشارك فيه القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.

ثانياً: التطور التنظيمي للإدارة المحلية السعودية

١- مرحلة اللامركزية

إن الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية كما باقي الدول هي نتيجة تطور تاريخي مرت بعدة مراحل تنظيمية اتسمت كل مرحلة منها بمعالم وملامح عكست الظروف والمعطيات لكل فترة، ففي بداية تأسيس المملكة وحتى إنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ كان الاتجاه نحو انتهاز اللامركزية أمراً حتمياً لحدثة النشأة يبرره المساحة الشاسعة للمملكة وتباعد أطرافها واختلاف ثقافتها وتفاوت مستوى التنظيم الإداري فيما بينها وصعوبة التواصل لضعف تقنية الاتصال بين السلطة المركزية في العاصمة الرياض والسلطات المحلية في المناطق.

إحدى عشر خدمة هي: جمع وإدارة النفايات، الرعاية الصحية، التعليم، الرعاية الاجتماعية، المياه والصرف الصحي، خدمات النقل، الخدمات الطارئة، الإسكان حماية البيئة والصحة العامة، الطرق والحدائق، تخطيط وتنظيم المدن. وتوفير هذه الخدمات إما أن تكون مسئولية الإدارة المحلية كاملة ومباشرة أو بالمشاركة مع الهيئات المركزية. على سبيل المثال في مجال الرعاية الصحية تقوم الحكومة المركزية بوضع السياسات العامة بينما تُعنى الإدارة المحلية بتقديم الرعاية الصحية الوقائية وتتولى الحكومة الاقليمية مسئولية الرعاية الطبية والمستشفيات المتخصصة. أما التمويل فيكون عن طريق الإيرادات العامة المركزية والمحلية مع نسبة تغطية من خلال رسوم الاستخدام. وهذا يعني تقاسم المسئولية والصلاحيات بين المستويات الإدارية المركزية والهيئات المحلية كل فيما يخصه. ليكون دور الادارة المحلية ليس تنفيذاً لقرارات مركزية وإنما المشاركة في صناعة أصيلة للقرارات الإدارية والمالية وسن التشريعات والسياسات ذات الطابع المحلي وحسباً تقتضيه مصلحة السكان المحليين. وعليه فإن اللامركزية كأسلوب في صناعة القرار العام يستوعب التباين بين المناطق والمحافظات سواء كان ثقافياً أو اقتصادياً أو جغرافياً. إن اللامركزية لا تعني تفويض صلاحيات التنفيذ داخل الأجهزة المركزية، وإنما منح الهيئات المحلية الإستقلال الإداري والمالي. هذا يتطلب ميزانيات مستقلة لكل منطقة لتمكن من صياغة أولوياتها الحقيقية من المشاريع والخدمات بما يحقق تنميتها. بل إن التوجه الحديث في إدارة المجتمعات المحلية هو نحو تطبيق مفهوم الحوكمة المحلية (Local Governance) وهو مفهوم أوسع وأشمل

على الأمن والاستقرار، وهنا يلاحظ أن علاقة أمير المنطقة بالهيئات المركزية أصبحت أكثر تقنياً وانضباطاً. كما أن النظام نص على تشكيل مجلس إداري في كل منطقة يتكون من أربعة إلى ثمانية أعضاء يجري انتخابهم لمدة عامين ويقتصر عمل المجلس على النظر في شكاوى المواطنين والإشراف على الشؤون المحلية اليومية.

يتبين مما سبق، أن التخطيط التنموي لم يحتل أولوية في هذه المرحلة، وإنما كان الجانب الأمني وتحقيق المتطلبات المعيشية اليومية للمواطنين يستحوذ على كامل اهتمام الدولة. قد يرجع ذلك إلى أهمية بسط الأمن في مرحلة تأسيس الدولة، إضافة إلى شح الموارد الاقتصادية وانخفاض نسبة التحضر.

ومع ظهور بوادر نحو التوجه نحو المركزية في وقت لاحق مع تحسن الوضع الاقتصادي واستتباب الأمن، إلا أنه لم يكن ليلغي أهمية دور الإدارات المحلية في ظل الزيادة السكانية للمدن والقرى واتساع رقعتها وظهور الحاجة إلى تنظيمها وتخطيطها بما يتناسب مع المتغيرات المحلية لكل مدينة. يدل على ذلك تحول إدارة الخدمات البلدية في وزارة الداخلية إلى وكالة لشئون البلديات في عام ١٣٨٣هـ / ١٩٦٣م، وصدور نظام المقاطعات في نفس العام، إلا أنه لم يطبق بشكل كامل، واكتفي بتنفيذ الجزء الخاص بصلاحيات أمراء المناطق، فقد تم منحهم صلاحيات واسعة، بل تجاوزت في كثير من الأمور بعض ما جاء به النظام (العواجي، ١٤٠١هـ، ص ٢٣).

٢- التوجه نحو المركزية

كما تم ذكره سابقاً يعتبر إنشاء مجلس الوزراء

لقد أدرك الملك المؤسس عبدالعزيز يرحمه الله أنه من شبه المستحيل إدارة البلاد مركزياً وكان يرى آنذاك أن اللامركزية أمر ضروري وعملي، وربما اختزلت المقولة التي كان المؤسس الملك عبدالعزيز يرحمه الله يرددتها « يرى الحاضر ما لا يرى الغائب » نهجه في إدارة البلاد على أساس من اللامركزية وعملاً بالقول المأثور « أهل مكة أدرى بشعابها ». هذا التوجه نحو تطبيق اللامركزية ينم عن حنكته وفطنته السياسية والتعامل مع الظروف بواقعية مدركاً حقيقة أن المسئول المحلي هو الأقرب والأكثر اطلاعاً ودراية على الشؤون المحلية، وبالتالي أكثر قدرة على الاستجابة الفورية للأحداث والوقوف على احتياجات المواطنين وتلبيتها .

لقد استمر هذا التوجه نحو اللامركزية ما يقارب العقدين منذ توحيد المملكة ١٣٥١هـ إلى حين إنشاء مجلس الوزراء في عام ١٣٧٣هـ، والذي يعتبر نقطة تحول مفصلية نحو العمل المؤسسي المركزي، فالأنظمة التي تمت قبل إنشاء مجلس الوزراء كانت ذات صبغة محلية على سبيل المثال إصدار أنظمة خاصة بمنطقة الحجاز كالمجلس الأهلي (١٣٤٣هـ) وأخرى قامت بتفويض الصلاحيات للمحليات لتضييق نطاق الإشراف والتحكم والسيطرة وجعل المسئولية كاملة في أيدي أمراء المناطق وربطهم شخصياً بالملك، مثل التعليمات الأساسية للمملكة (١٣٤٥هـ) ونظامي أمانة العاصمة والبلديات (١٣٥٧)، إلا أنه بعد صدور نظام الأمراء (١٣٥٩هـ) أصبحت التنظيمات الإدارية تشمل جميع مناطق المملكة فقد قسمت المملكة إلى تسع مناطق إدارية يدير كلاً منها أمير بمرتبة وزير ممثلاً للحكومة المركزية . ومهمة الأمير الأولى هي الحفاظ

المناطق والمحافظات أدى إلى توقف نشاط المجالس البلدية في تلك الفترة التاريخية.

لقد أحدثت هذه الخطط طفرة كبيرة تجاوزت توقعات المواطنين، ونجحت إلى حد كبير في تطوير المجتمعات المحلية والارتقاء بالخدمات العامة. هذا التطور الكبير أدى إلى موجة كبيرة من التحضر خاصة في جانبه العمراني، لتتوسع المدن مساحة وكثافة سكانية بمعدلات كبيرة، تغيرت فيها أنماط الاستهلاك بوتيرة لم تستطع الأجهزة المركزية مع مرور الوقت مجاراتها لتطفو على السطح الكثير من المشكلات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والحضرية والبيئية التي لم تشهدها المملكة من قبل.

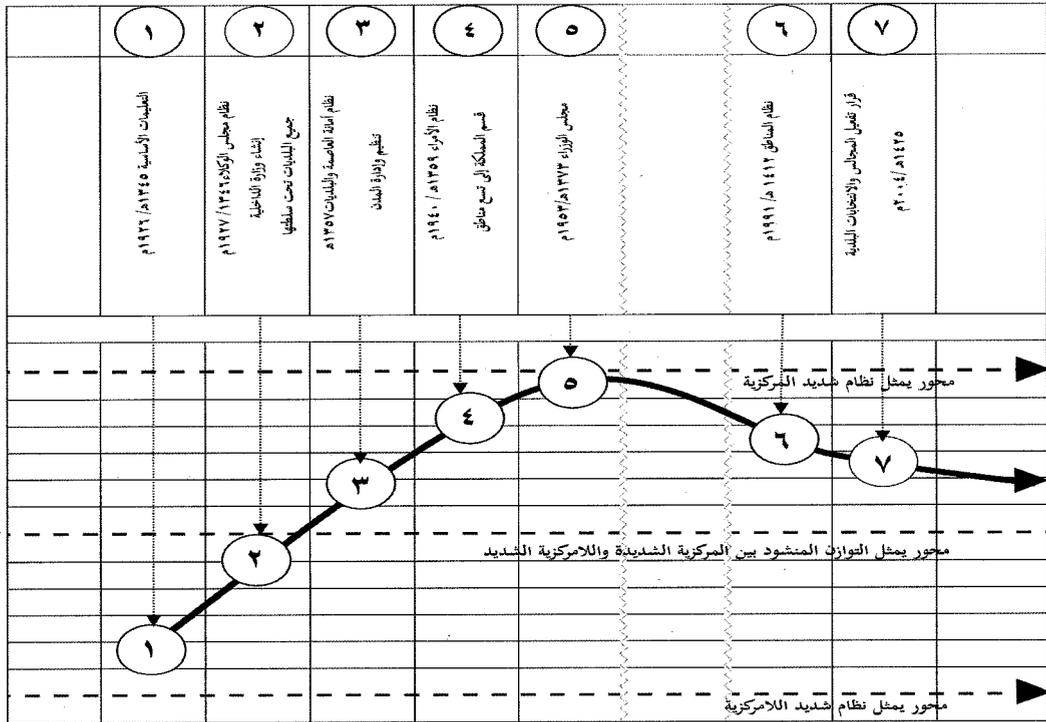
لقد كانت نظرة المسؤولين في الأجهزة المركزية للاحتياجات والقضايا المحلية من خلال إطار فني وتقني وإداري ضيق لا يستوعب توجهات ومطالبات المجتمعات المحلية. هذا المفهوم المحدود لعملية التنمية كان مبرراً لانتهاج المركزية، والعمل من خلال قيم ومعايير فنية واقتصادية وإدارية بحته دون أخذ الظروف المحلية وتفاوتها بين المناطق والمحافظات والبلديات بالحسبان، وهو ما عزز الاستمرار في نهج التنمية المركزية باتباع أسلوب القرار الهرمي من أعلى إلى أسفل والاتصال باتجاه واحد. وإن كان هذا الأسلوب مناسباً أو حتى مطلوباً في بدايات خطط التنمية من أجل إحداث التطوير اللازم وضمان وصول المشاريع التنموية لجميع المناطق، إلا أنه لم يعد مجدياً في ظل التغيرات الكبيرة التي تشهدها المناطق والمحافظات والمدن من ارتفاع مستوى الإمكانات البشرية والمادية ونضج المجتمعات المحلية ثقافياً وسياسياً واقتصادياً. لقد أصبحت المجتمعات المحلية مهياً وقادرة أكثر منذ قبل أن تدير شئونها وتقوم بأدوار أوسع وتحمل مسؤولية التنمية المحلية.

في عام ١٣٧٣هـ/ ١٩٥٣م نقطة تحول في التاريخ الإداري السعودي، فقبل هذا التاريخ لم يكن هناك حكومة مركزية بالمعنى المؤسسي الحديث، بل كان الملك عبدالعزيز (يرحمه الله) يدير البلاد بشخصه. على إثر إنشاء مجلس الوزراء تقلصت الاستقلالية الإدارية للوحدات المحلية وأصبح لزاماً الرجوع في كل صغيرة وكبيرة إلى الوزارات للحصول على الموافقة. كان الدافع وراء ذلك تحقيق مبدأ التنمية المتوازنة والمساواة بين المواطنين في المناطق المختلفة والتأكد من تقديم الخدمة إليهم، كما أن شح الكوادر البشرية المؤهلة في المحليات تطلب قيام الأجهزة المركزية بعملية تخطيط وتنفيذ المشاريع المحلية وهو ما كان يعني المزيد من المركزية.

لقد تعزز الجناح للمركزية بتزايد نسبة التحضر وتطور الاتصالات، وزيادة عدد الوزارات وحرص الدولة على التنمية المتوازنة، وتجسد ذلك بتبني خطط تنموية خمسية منذ بداية السبعينيات من القرن المنصرم وحتى الوقت الحاضر. استهدفت هذه الخطط المركزية تطوير البنى التحتية وتنمية الموارد البشرية وتوفير الخدمات العامة الأساسية في جميع مناطق المملكة. لقد كانت المركزية خياراً إستراتيجياً، فلم تكن المناطق تمتلك الإمكانات المادية والبشرية والتقنية للقيام بهذه المشاريع الضخمة، هذا بالإضافة إلى أن معظم المشاريع ذات حجم اقتصادي وصبغة وطنية تطال منافعها جميع المناطق على سبيل المثال الطرق السريعة والمطارات المحلية والدولية وشبكات الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها. لم تقتصر مسؤولية الأجهزة المركزية على توفير تلك المشاريع ذات طابع وطني، وإنما كانت مسئولة أيضاً عن تقديم الخدمات المحلية بجميع تفاصيلها. هذا التدخل الكبير والمباشر للأجهزة المركزية في تنمية

ويمكن القول بعد هذا الاستعراض التاريخي لأهم المحطات في تطور الإدارة المحلية، إنها بدأت قوية وبصلاحيات وأدوار كبيرة نتيجة انتهاج اللامركزية، ومن ثم تقلص دورها في ظل التوجه نحو التخطيط المركزي إلى أن تم إصدار نظام مجالس المناطق في عام ١٤١٢هـ ومن ثم تفعيل المجالس البلدية وانتخاباتها وإصدار نظام المجالس المحلية، وهي تمثل تطوراً

مؤسسياً للإدارة المحلية وتحديداً لهويتها النظامية واعترافاً بأهميتها، لكن هذه المجالس كما سنرى لاحقاً تفتقد التنسيق فيما بينها وتشتكي من تعدد المرجعيات وتعاني من ضعف الصلاحيات مع اتساع حجم مسؤولياتها. ويوضح الشكل رقم (١) تصوراً يلخص بالرسم الاتجاه العام لتطور الإدارة المحلية وتتبعها منذ توحيد المملكة إلى الوقت الحاضر.



الشكل رقم (١). رسم توضيحي لتطور الإدارة المحلية.

المصدر: الشيحة، عدنان والحريقي، فهد. "نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية"، مجلة العلوم الهندسية، جامعة أسيوط، المجلد ٣٠، العدد ٣، يوليو ٢٠٠٢م - ص ٨١٥ - ٨٢٦

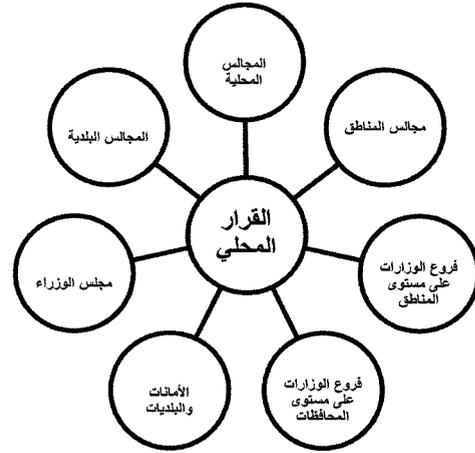
للإدارة المحلية وتشارك معها فروع الوزارات في المناطق والمحافظات وجميعها تتداخل فيما بينها في صناعة القرار المحلي كما في الشكل رقم (٢).

ثالثاً: الوضع الراهن للإدارة المحلية السعودية

١- الاطار المؤسسي للإدارة المحلية

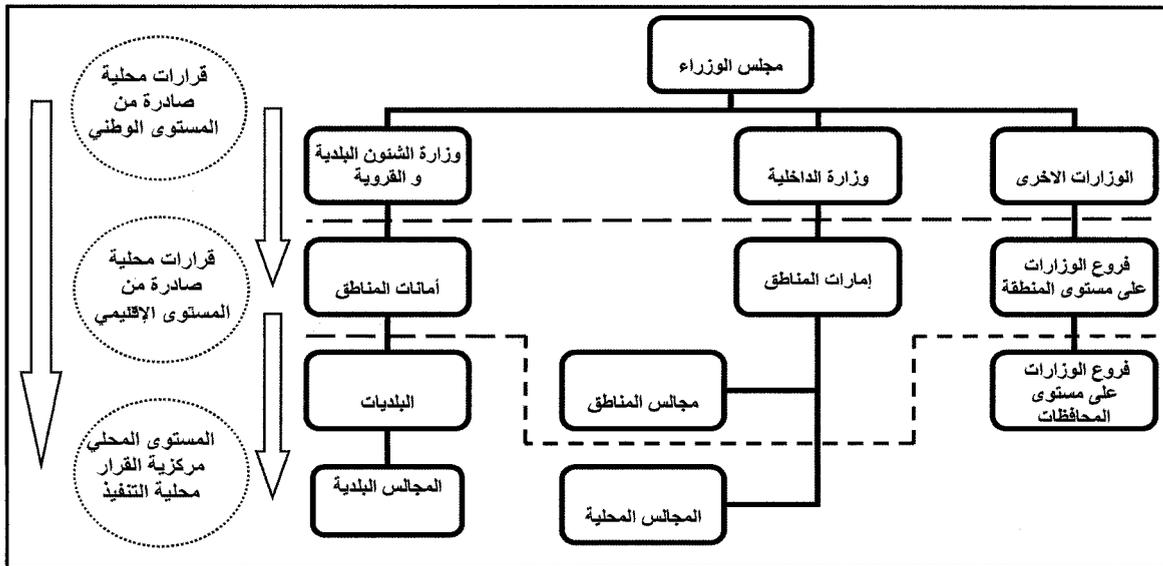
تشكل مجالس المناطق والمجالس المحلية والمجالس البلدية من الناحية المؤسسية الوحدات الأساسية

المركزية صناعة القرارات المحلية التنموية. ويلخص الشكل رقم (٣) تسلسل القرار المحلي من أعلى إلى أسفل ويوضح المركزية الشديدة من قبل الوزارات في العاصمة الرياض واستئثارها بعملية صنع القرار العام دون التمييز بين القرارات على المستوى الوطني وتلك المتعلقة بالمستويات الحكومية الأدنى على مستوى المناطق والمحافظات والمدن. ومن الجدير ذكره في هذا السياق أن المجالس تعمل من خلال أنظمة وليس نظام موحد للإدارة المحلية، هذا بالإضافة إلى أن مجالس المناطق والمجالس المحلية في المحافظات تتبع وزارة الداخلية، بينما تتبع المجالس البلدية وزارة البلديات والشؤون القروية. ما يعني تعدد المرجعيات خاصة إذا ما أضفنا فروع الوزارات وتداخلها في عملية صنع القرار. وهذا ما سيتضح عند استعراض تحليلي لأبرز ملامح أنظمة مجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية.



الشكل رقم (٢). الأطراف الحكومية المتداخلة في صناعة القرار المحلي (إعداد الباحث).

وعلى الرغم من أن سلطات هذه المجالس النيابية في المناطق والمحافظات والمدن استشارية وضعيفة ولا تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي إلا أنها تمثل الإطار المؤسسي للإدارة المحلية على الأقل من الناحية التنظيمية الهيكلية. أما من الناحية الفعلية فتتولى الهيئات



الشكل رقم (٣). تسلسل صناعة القرار المحلي من أعلى إلى أسفل (إعداد الباحث).

(أ) نظام مجالس المناطق

يعود نظام المناطق في الأصل إلى نظام المقاطعات الذي صدر في عام ١٣٨٣هـ - ١٩٦٣م ليكون بديلاً لنظام الأمراء إلا أنه لم يفعل إلا في عام ١٤٠٢هـ. أعضاء المجلس جميعهم معينون بقرار من وزير الداخلية، ويرأسه أمير المنطقة أو نائبه ويتكون أعضاؤه من رؤساء فروع الوزارات بالمنطقة، وعدد من الأهالي يتم تعيينهم بالاختيار لا يقلون عن عشرة. وتقوم المجالس بأدوار إشرافية وليست إلزامية من خلال إجراءات بيروقراطية، فعلى الرغم من أن المجالس أنيط بها مسؤوليات كبيرة تتعلق بحفظ الأمن وتحقيق التنمية كما في المادة (١) من نظام مجالس المناطق في أنه "يستهدف رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة والمحافظة على الأمن والنظام، وكفالة حقوق المواطنين وحررياتهم". إلا أنه لم يمنح المجالس ميزانيات مستقلة ولا صلاحيات نافذة وتركز دورها على التنسيق بين الجهات الحكومية ورفع احتياجات المنطقة من الخدمات العامة بسلطات استشارية غير ملزمة دون أن يكون لها تأثير مباشر على ميزانيات الوزارات وفروعها كما يؤكد ذلك المادة (٣٥) والتي تنص على أن "تحيط كل وزارة ومصلحة لها خدمات في المنطقة مجلس المنطقة بما تقرر للمنطقة من مشاريع في الميزانية فور صدورها، كما تحيطه بما تقرر للمنطقة في خطة التنمية". وعلى أن النظام منح المجلس حق الإشراف على أداء الأجهزة الحكومية، إلا أنه أبقى السلطة المرجعية للمسؤولين في تلك الأجهزة بيد الوزارات والهيئات المركزية التابعين لها، فقد نصت الفقرة (ح) من المادة (٧) على أن للمجلس حق الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة،

للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة في المنطقة بمراجعتهم". هذا الوضع يخلق حالة من الضبابية في توجيه المشاريع التنموية تخطيطاً وتنفيذاً، ما يشكل تحدياً كبيراً للمجالس والمسؤولين في فروع الوزارات في المنطقة. فقرارات المجلس غير نافذة على فروع الوزارات أو المصالح الحكومية فقد منحت المادة (٣٤) الأجهزة المركزية حق عدم الأخذ بقرار مجلس المنطقة، فقد نصت "على الوزارات والمصالح الحكومية أن تراعي قرارات مجلس المنطقة بالنسبة لما ورد في الفقرتين (أ، ب) من المادة (٢٣) من هذا النظام، وإذا رأت الوزارة أو المصلحة الحكومية عدم الأخذ بقرار مجلس المنطقة فيما ذكر، فعليها أن توضح أسباب ذلك لمجلس المنطقة، وإذا لم يقتنع مجلس المنطقة بملاءمة الأسباب التي أوضحتها الوزارة أو المصلحة، فيرفع ذلك إلى وزير الداخلية للعرض عنه لرئيس مجلس الوزراء". ولذا نجد على سبيل المثال أن نظام المناطق لم يحدث تغييراً يذكر في سياسات التخطيط الحضري والإقليمي من الناحية العملية، واستمرت المركزية واستمر دور وزارة الشؤون البلدية والقروية كجهة مركزية في سن الأنظمة والتشريعات والإشراف على إعداد الخطط الإقليمية والمحلية والمصادقة عليها بعد استكمالها، واقتصر دور الأمانات والبلديات على صياغة وإعداد الخطط استناداً إلى أنظمة الوزارة الإدارية والفنية، فأراء واقتراحات مجالس المناطق غير إلزامية في أي مرحلة من مراحل التخطيط ولا تتطلب الخطط موافقة المجلس أو حتى التصديق على الخطط قبل العمل على تنفيذها، لذا فأنظمة ودراسات النطاق العمراني تعد

من قبل الوزارة، وعلى الأمانات والبلديات الالتزام بها دون الرجوع لمجالس المناطق. وعلى أن نظام التخطيط العمراني (١٤١٢هـ/١٩٩١م) ميز بين مستويات التخطيط وقسمها إلى مستويات وطنية وإقليمية ومحلية وأسند مهام التخطيط على المستوى الوطني للجنة العليا للتخطيط العمراني، ومسئولية التخطيط الإقليمي لمجالس المناطق، بينما تولت اللجان المحلية للتخطيط العمراني والتنسيق مهام التخطيط المحلي، إلا أن الأدوار والمهام المناطة بمجالس المناطق واللجان المحلية انحصرت برفع التوصيات دون أن يكون لها سلطات ملزمة على الأمانات والبلديات. هذا التداخل في المهام والضبابية في الأدوار بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية يؤدي إلى أن تتولى الجهات الوطنية مسؤولية معالجة القضايا المحلية وتوفير الخدمات العامة، ما يقود إلى حال من التراخي الإداري تجاه المجتمع المحلي من قبل المسؤولين المحليين والتركيز على تحقيق رضا الإدارات العليا داخل الجهاز البيروقراطي (الشبيحة والحريقي، ٢٠٠٢م). وهكذا يمكن وصف الإدارة المحلية في المملكة بأنها "مركزية صناعة القرار محلية تنفيذ القرار". هذا الوضع ساهم في توسيع الفجوة بين صانع القرار والسكان المحليين المتأثرين بالقرار، ما يؤدي إلى احتمالية تقليل المردود الاجتماعي والاقتصادي للمشاريع العامة وعدم استغلال الموارد الاستغلال الأمثل، فقد تقام مشاريع عملاقة باهظة التكاليف في المحليات، إلا أنها ليست بالضرورة من أولويات السكان المحليين، ولربما كانت هناك مشاريع أقل كلفة يرغبها السكان وتفي بمتطلباتهم وهي أكثر منفعة من تلك المشاريع التي قد تكون أكثر تكلفة ولكن

لا تعكس احتياجات وتوجهات السكان الحقيقية.

(ب) المجالس المحلية

في عام (١٤٢٠هـ) تم تحويل اللجان المحلية لتنمية وتطوير القرى إلى المجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز، وصدر إثر ذلك التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز (تعليمات المجالس المحلية، ١٤٢٠هـ). هذه المجالس التي تتبع وزارة الداخلية لا تخضع لعملية الانتخاب، وإنما تتبع أسلوب التعيين، يترأسها المحافظ وتضم في عضويتها رؤساء الأجهزة الحكومية في المحافظة وعدد من الأهالي لا يقل عن خمسة أشخاص يتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية بناء على ترشيح من أمير المنطقة، واقتراح من المحافظ (المادة الثالثة تعليمات المجالس المحلية، ١٤٢٠هـ). وقد حددت المادة الرابعة من التعليمات سبعة مهام للمجالس المحلية، وجميعها كما يتبين من قراءتها ذات طبيعة استشارية وإجرائية نمطية لا تمنح الصلاحيات الإدارية والمالية، ولا تمكن المجلس من صناعة القرار المحلي الملزم. فعلى سبيل المثال تتضمن مسؤوليات المجالس المحلية كما في النظام اقتراح احتياجات المحافظة والمراكز التابعة لها من المشاريع ثم رفعها لمجلس المنطقة، مساعدة مجلس المنطقة فيما يتعلق بمقترحات الميزانية والخطة الخمسية من المشاريع والخدمات، استقبال البيانات الإحصائية وتقدير الاحتياجات الفعلية والاستفادة منها في عملية التخطيط للمحافظة وتوابعها، متابعة تنفيذ مشروعات التنمية المحلية ورفع الملاحظات لمجلس المنطقة، توعية سكان المحافظة بالمصلحة العامة والمشاركة بالجهد الذاتي، أي أعمال يكلف بها المجلس المحلي من قبل أمير المنطقة في حدود اختصاصه. (تعليمات المجالس المحلية، ١٤٢٠هـ)

البلدية ليست تجربة جديدة على المجتمع السعودي كما تمت الإشارة اليه ، فقد تم تطبيقها في فترات سابقة في عهد الملك عبدالعزيز (١٩٣٩م) ومع بدايات حكم الملك سعود (١٩٥٤م) ، إلا أن التوجه نحو التخطيط التنموي المركزي أدى إلى توقف العمل بها، وإصدار نظام المقاطعات الذي عرف فيما بعد بنظام المناطق (١٤١٢هـ) بينما نجد أن أعضاء المجالس البلدية يتم انتخاب نصفهم ويعين النصف الآخر من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية، ولكن تظل جميع هذه المجالس لا تتمتع باستقلال مالي وإداري، ولا يوجد نظام خاص بالإدارة المحلية يحدد أدوارها وينسق فيما بينها.

حددت مسؤوليات المجالس البلدية في أربع عشرة مهمة (المادة ٢٣ من نظام البلديات والقرى ، ١٣٩٧هـ)، يمكن وصفها بأنها تقوم في جوهرها على تقديم المشورة وإبداء الرأي دون إلزام، ويقع جل عملها في رفع التقارير الروتينية للجهات المركزية، فعلى الرغم من أن قائمة المسؤوليات التي منحت للمجالس البلدية تتضمن على سبيل المثال إعداد مشروع ميزانية البلدية، وإقرار مشروع الحساب الختامي لها، وإعداد مشروع المخطط التنظيمي للبلدية، ووضع اللوائح التنفيذية الخاصة بالشروط التخطيطية والتنظيمية والفنية الواجب توافرها في المناطق العمرانية، واقتراح المشاريع العمرانية في البلدة، ووضع اللوائح التنفيذية اللازمة لممارسة البلدية واجباتها فيما يتعلق بالصحة والراحة والمباني والمرافق العامة وغيرها، إلا أنها لا تعدو كونها إجراءات روتينية ومقترحات وتوصيات غير ملزمة.

وما يلاحظ أن نظام البلديات والقرى (١٣٩٧هـ) في بعض موادها خاصة فيما يتعلق بالصلاحيات جاء

وهكذا، فإن المجلس المحلي لا يقوم بمهام وأدوار إستراتيجية مؤثرة ونافذة في إدارة وتوجيه التنمية المحلية ما يقلل من فاعليته والقدرة على الاستجابة لمطالب سكان المحافظة.

(ج) المجالس البلدية

في عام ١٤٢٤هـ تم تفعيل المجالس والانتخابات البلدية والتي تعود بداياتها لعام ١٩٣٩م أي بعد ٧ سنوات من إعلان توحيد المملكة ، إلا أنها اقتصرت على مدن محددة في منطقة الحجاز شملت مكة المكرمة والمدينة المنورة وينبع والطائف ومالبت أن تقلص دورها وتلاشت أهميتها مع مرور الوقت .حتى أصدر الملك سعود قرارا في عام ١٩٥٤م يقضي بالعودة للانتخابات البلدية، لكن هذه المرة شملت جميع مناطق المملكة. استمر العمل بهذه المجالس البلدية المنتخبة إلى حين توارت في الأهمية، وانتهى العمل بها في نهاية الستينيات من القرن العشرين. وبقي الأمر على ما هو عليه إلى أن صدر نظام البلديات والقرى في عام ١٣٩٧هـ والذي يقنن عمل البلديات، بما في ذلك المجالس البلدية، فكما جاء في بابه الثاني، الفصل الأول، المادة (٦) «يتولى السلطات في البلدية:

- ١- المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة.
- ٢- رئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية .

إن قراءة متأنية لنظام المجالس البلدية الصادر ضمن نظام البلديات والقرى، أي قبل ما يقارب أربعة عقود يجد أنه لا ينسجم مع المعطيات الحالية ومرحلة النضج السياسي والاقتصادي التي تعيشه المملكة، ولا يتماشى مع التغيرات التقنية والاقتصادية والفكرية والاجتماعية والحضرية والسكانية. والمجالس

تلك القرارات التي هي من اهتمامات الوحدة المحلية، ويقع مدى تأثيرها داخل نطاقها المكاني سواء كان ذلك على مستوى الإقليم كما في حال مجالس المناطق، أو على مستوى المحافظات ويمثلها المجلس المحلي أو على مستوى المدن المجالس البلدية. هذه المركزية الشديدة تجعل من الممكن وصف الإدارة المحلية السعودية بأنها مركزية القرار محلية التنفيذ، فالقرارات التي تخص المحليات تصدر في الغالب في الهيئات المركزية .

ويتفصيل أوسع وتحليل أعمق للوضع الراهن للإدارة المحلية ومن خلال التنظيم العام للإدارة العامة في المملكة العربية السعودية نجد أنه يتصف بعدة سمات من المهم أخذها بعين الاعتبار في تطوير نموذج للإدارة المحلية وتتضمن مايلي:

(أ) الاعتماد على التنظيم البيروقراطي

من أهم ما يعيق الإدارة المحلية هو الاعتماد الكبير على التنظيمات البيروقراطية في عملية صنع القرارات العامة دون أن يكون هناك رقابة اجتماعية سياسية. لقد تركت البيروقراطيات تقوم بأدوار لا تدخل ضمن اختصاصاتها التقليدية، كجهات تنفيذية بل تعدى الأمر إلى أنها منحت الفرصة كاملة لتمارس سلطة التشريع، وصياغة التنظيمات والسياسات العامة، دون أن يكون هناك آلية لاستشفاف الرأي العام وتضمينه هذه القرارات. وتظل سيطرة التنظيم البيروقراطي حتى في حال محاولة التصدي لبعض المشكلات التي هي أساسا من نتاجه، فلا يتوانى في علاجها بإنشاء بيروقراطيات إضافية. وهكذا يستولي الفكر الإداري البيروقراطي على العملية الإدارية برمتها. هذا التفرد في السلطات يجعل البيروقراطيين في وضع المتحكم بطريقة تقديم الخدمة وتطبيق الإجراءات.

مبهما كما في نص المادة (٦): "يتولى السلطات في البلدية المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة ورئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية. هل يعني ذلك أن المجلس يملك سلطة تشريعية؟ أم تنفيذية؟ من المؤكد أنها ليست لا هذه ولا تلك وإنما كما يشير النظام "سلطة التقرير والمراقبة" وهذا يعني أنها سلطة استشارية رقابية.

كما أن المادة (١) من هذا النظام تنص على أن "البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري تمارس الوظائف الموكولة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية"، إلا أنها في واقع الأمر لا تملك حرية التصرف المالي الكامل سواء في فرض الرسوم المحلية أو في الإنفاق والاستثمار أو في إصدار التشريعات وسن القوانين، ففي المادة (٢٣) التي تتناول مهام المجلس استهلكت بعبارات: إعداد، إقرار، وضع، اقتراح، تحديد، مراقبة، إبداء الرأي، عقد وهي عبارات تنم عن عدم إصدار قرارات تشريعية أصيلة وحق سلطة الإنفاذ وإنما تقديم المشورة والاستشارة دون إلزام.

٢- تقييم الوضع الراهن للإدارة المحلية

تعاني مجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية من ضعف الصلاحيات والأدوار بالإضافة إلى أن طبيعة سلطاتها استشارية (غير ملزمة) لتقوم فروع الوزارات وبتوجيهات من مرجعياتها في المركز بتنفيذ السياسات والمشاريع والخدمات حسب أولويات الأجهزة المركزية وليس بالضرورة أولوية المنطقة المحلية. كما أنها تعمل داخل بيئة إدارية مغرقة بالبيروقراطية والمركزية الشديدة. وبنظرة فاحصة تحليلية ومتابعة لعملية صنع القرارات والسياسات المحلية نجد أن معظمها تصدر من الأجهزة المركزية. والمقصود هنا بالقرارات المحلية

طبيعة هذه المشكلات والموضوعات وتأثيراتها المستقبلية، يستلزم إشراك سكان المدينة في عملية التخطيط وصنع القرار منذ البداية، والتعرف على توجهات وميول المجتمع المحلي حيال حجم مدينتهم، وأنماط التنمية المحلية، وتشعبات استخدامات الأراضي، والخدمات والمنافع العامة، بمعنى آخر كيف يريد السكان أن تكون عليه منطقتهم ومدينتهم في المستقبل؟ (خلال العشر أو العشرين سنة القادمة مثلاً). إن مشاركة السكان في عملية اتخاذ القرار العام هو التحول المنشود من القرار البيروقراطي إلى القرار السياسي.

(ب) المركزية الشديدة والتداخل بين المستويات

الوطنية والإقليمية والمحلية

إن ما يزيد من المشكلة الإدارية هو انتهاج المركزية الشديدة في عملية صنع القرار. وهذه المركزية ليست فقط على مستوى الجهاز الإداري، وإنما في النظام الإداري الوطني الذي مازال يعتمد على الأجهزة المركزية وفروعها في عملية صنع القرار الإقليمي والمحلي دون أن تتمتع الهيئات الإقليمية والمحلية بالصلاحيات اللازمة، وتستقل ماليا وإداريا. وعلى الرغم من وجود مجالس للمناطق ومجالس بلدية ومحلية في المحافظات إلا أنها ما زالت وظيفتها تقتصر على رفع التقارير للجهات المركزية، ولا تملك حق التشريع الإداري والمالي. كما أنه ليس هناك نظام خاص بالإدارة المحلية يحدد الأدوار والصلاحيات وينسق بين هذه الوحدات المحلية ويوضح مسؤولياتها ويميزها عن المسؤوليات والوظائف الإدارية للمستويات الإقليمية والوطنية.

يؤدي هذا التداخل في المهام والضبابية في الأدوار بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية إلى أن تتولى

وإذا كانت السياسة تعني عملية صنع القرار العام بما يتضمن ذلك من نقاشات وحوارات للوصول إلى قرار توافقي يرضي جميع أطراف وفئات المجتمع (أو على أقل تقدير معظمهم) على اختلاف أذواقهم وتوجهاتهم، بتحديد من يحصل على ماذا، فإن مهمة البيروقراطيات تنفيذ هذه الإرادة السياسية التي هي في الأساس حصيلة مجموع مطالب المجتمع. من هنا يتجلى الفرق بين القرارات البيروقراطية والقرارات السياسية، في أن القرارات البيروقراطية تستند في إجراءاتها وأنظمتها الداخلية على تطبيق القرار السياسي. لذا يجب التأكيد على أن البيروقراطيات جهات تنفيذية وليست جهات تشريعية (تنظيمية) تسن السياسات والتشريعات العامة كما هو واقع الحال. هذا الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية (التنظيمية) يضمن ألا تتفرد البيروقراطيات في صنع القرار، وتبعا يقضي على بعض الظواهر الإدارية والتخطيطية السلبية أو أن تنصب الاهتمامات على الأعمال الروتينية، وتغيب موضوعات هامة تتعلق بمستقبل المنطقة أو المدينة وسكانها، مثل التنمية المحلية والخطط المستقبلية، وما تتضمن من توفير العمل للشباب وتطوير للاقتصاد المحلي وإدارة نمو المدينة والتقليل من الفاقة والجريمة والتلوث والازدحام وجعل المنطقة أو المحافظة مكان منتج ومريح للسكن.

لاشك أن هذا الوضع بالإضافة إلى التحولات الهامة التي تواجه المحليات مثل: تزايد وتنوع السكان، التنافس الاقتصادي العالمي، المشكلات الاجتماعية، تداعي البنية التحتية، تجعل من الضروري تطوير خطط وإستراتيجيات يساهم بها جميع السكان المحليون، كما أن

المرجعيات، فمثلاً مجالس المناطق والمجالس المحلية تتبع وزارة الداخلية، بينما المجالس البلدية تتبع وزارة البلديات، هذا بالإضافة إلى فروع الوزارت المتعددة. ونجد أن المسئول الحكومي في الأجهزة المحلية يواجه تحدياً كبيراً في تعدد المرجعيات. وبنظرة فاحصة وتحليلية لأنظمة الادارة المحلية يتبين هذا الضعف في أنظمة المجالس، فالمسئول المحلي مطالب بالانصياع لتوجيهات الوزارة في العاصمة وبذات الوقت أخذ توجيهات أمير المنطقة ومجلسها بعين الاعتبار ليتنج عن ذلك ازدواجية في سلطة الأمر .

رابعاً: نموذج الإدارة المحلية المقترح: الملامح

والآليات

١- الملامح الرئيسية

على ضوء النقاش والتحليل السابق لوضع الإدارة المحلية يتبين أن هناك عدة جوانب يلزم أخذها بعين الاعتبار عند صياغة مقترح لتطويرها ويقع في جوهرها فكرة الموازنة بين عدة أمور منها :

(أ) الموازنة بين القرارات المركزية والمحلية

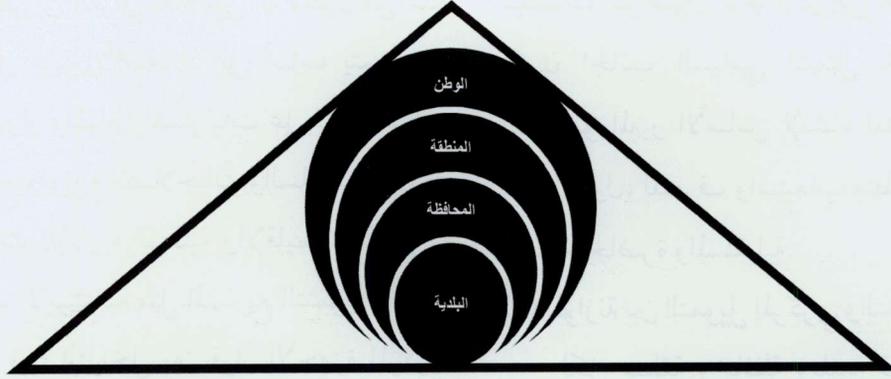
المسألة الحرجة هنا هو في التمييز بين ذلك الجزء من القرار العام المتعلق بالأجهزة المركزية وتلك الأجزاء الخاصة بالمناطق والمحافظات والبلديات، اعتماداً على مدى تأثير القرار مكانياً أو ما يسمى بالوفرات (Externalities) أو التأثيرات الجانبية (Spillover effect) والإمكانات والاحتياجات الوطنية والمحلية، ويصور الشكل (٤) الحدود المكانية لكل مستوى من مستويات القرار العام، ونطاق الخدمة الخاصة بكل وحدة إدارية.

الجهات الوطنية تحمل مسئولية معالجة القضايا المحلية وتوفير الخدمات العامة، هذا يقود إلى حال من التراخي الإداري تجاه المجتمع المحلي من قبل المسؤولين المحليين والتركيز على تحقيق رضا الإدارات العليا داخل الجهاز البيروقراطي. هذا النهج الإداري شديد المركزية أثر على جهود ومنهجية الإصلاح الإداري، إذ تركزت على التطوير والتغيير داخل التنظيمات البيروقراطية وليس خارجها، فالحديث عن التخفيف من المركزية يخبز في التوجه نحو تفويض بعض الصلاحيات من الأجهزة المركزية البيروقراطية إلى فروعها في المحافظات والمراكز. هذا الوضع ساهم في توسيع الفجوة بين صانع القرار والسكان المحليين المتأثرين بالقرار، مما يؤدي إلى احتمالية تقليل المردود الاجتماعي والاقتصادي للمشاريع العامة وعدم استغلال الموارد الاستغلال الأمثل لصالح المواطنين.

(ج) ضعف الصلاحيات وتعدد المرجعيات

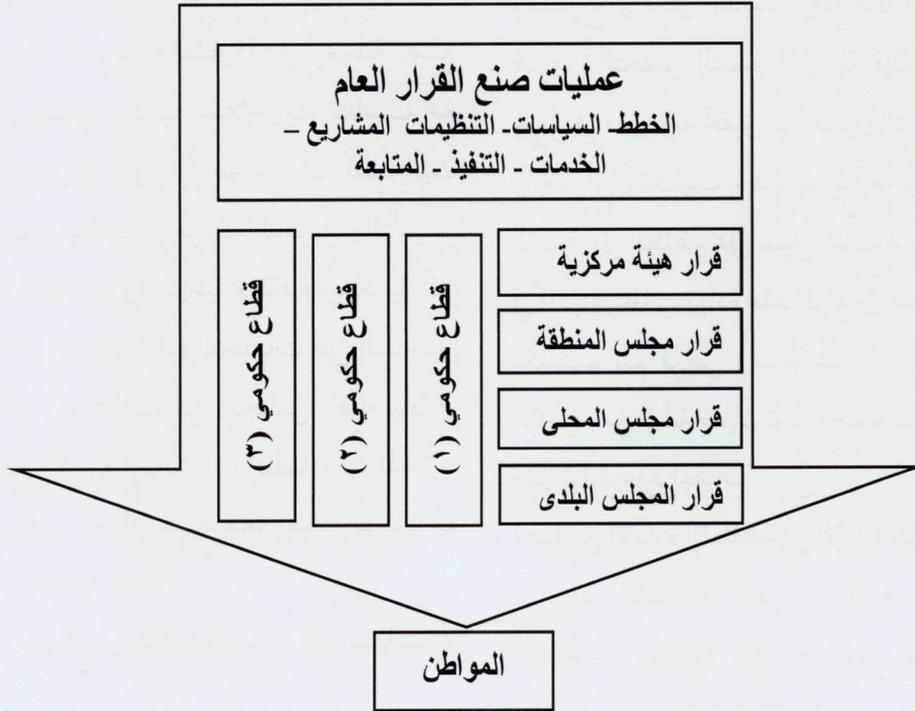
لهيئات الإدارية المحلية

لقد أدركت الدولة أن هناك الكثير من المتغيرات خلقت فجوة بين صانع القرار في المركز والمستفيدين من الخدمة في المحليات وأن هناك ضرورة في تطوير آلية للرقابة لتعزيز الجوانب الأمنية ، كما أن التنمية المحلية تتطلب بناء مؤسسي هيئات محلية تكون مكان لصناعة القرارات المحلية وقنوات اتصال بين مقدمي الخدمة والمستفيدين منها، إلا أن الإشكالية تكمن في تعدد أنظمة الإدارة المحلية وعدم وجود نظام متكامل للإدارة المحلية يحدد الأدوار والمسئوليات، ويقنن العلاقة بين الهيئات المحلية على مختلف مستوياتها، ما أدى الى تعدد



الشكل رقم (٤). الهرمية المكانية للخدمات العامة ومدى التأثير فيما بينها. (إعداد الباحث).

بينما يوضح الشكل رقم (٥) تعدد اجزاء صناعة القرار العام وان لكل مستوى إداري دور أو يفترض أن يكون له دور في القرار العام فيما يتعلق ببعده المكاني تخطيطاً وسياسة وتنظيماً وتنفيذاً ومتابعة في كل قطاع حكومي.



الشكل رقم (٥). تقاطع التوزيع الرأسي والافقي لمستويات صناعة القرار العام يوضح تداخل المستويات الادارية مع القطاعات الحكومية المختلفة. (إعداد الباحث).

لمتطلبات المواطنين نوعاً وكماً من جهة أخرى. وقد يكون الجانب السياسي المتمثل باستشفاف الرأي العام هو المبرر الأساس لإنشاء المجالس النيابية في المقام الأول، للتعرف واستيعاب متطلبات المجتمعات المحلية الحاضرة والمستقبلية.

(د) الموازنة بين التمويل المركزي والتمويل المحلي

لكل منطقة ومحافظة وبلدية قدراتها وإمكاناتها الذاتية سواء كانت موارد طبيعية أو قوى بشرية أو مؤهلات قيادية وثقافة شعبية تمنحها ميزة تفضيلية وقدرة على المنافسة وتطوير الاقتصاد المحلي. يلزم التميز بالأداء وربطه بالعوائد الاقتصادية المحلية ليكون دافعاً نحو المزيد من الإنتاجية وحافزاً لتقديم مبادرات ومشاريع وأفكار جديدة. وإذا كان التمويل المركزي ضرورة لتحقيق التنمية المتوازنة فإن التمويل المحلي يحمل في مضمونه تحقيق توازن بين التوسع الاقتصادي والعمراني وتكاليف خدمات المتابعة والرقابة، كرسوم الرقابة على المطاعم على سبيل المثال، فزيادة عدد المطاعم في المدينة يتطلب زيادة عدد المراقبين الصحيين، ولتغطية تكلفتهم يتم فرض رسوم سنوية على المطاعم. هذا الإجراء من شأنه ضمان توفير خدمات المراقبة الصحية مهما تزايد عدد المطاعم.

(هـ) من الإدارة القطاعية إلى الإدارة الشاملة

إذا كانت الأجهزة المركزية توفر الخدمات كقطاعات منفصلة مثل قطاعات الصحة والزراعة والتعليم.. فإن الهيئات المحلية تدير الشأن المحلي إدارة شمولية لأن طبيعة القضايا المحلية متداخلة ومعقدة ولا يمكن تناولها مجزأة حسب قطاعات متفرقة. وهذا يقتضي منح مجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية

إن النظر إلى القرار العام على أنه مكون من عدة أجزاء أمر في غاية الأهمية، إذ على أساسه يتم تحديد وتوزيع الأدوار والمهام والمسئوليات على كل مستوى، وبالتالي تحديد وتوزيع الصلاحيات والسلطات اللازمة بين المستويات الإدارية الوطنية والإقليمية والمحلية. وفي الحالات الاستثنائية مثل المشاريع التنموية الطارئة التي يكون فيها التداخل بين قرار الأجهزة المركزية وقرارات المجالس المحلية، يتطلب التنسيق والتفاوض على ملكية وحجم وموقع ومدة المشروع والمستفيدين منه وطريقة تقديم الخدمات ومسئولية ادارته ومتابعته.

(ب) الموازنة بين المسئوليات والصلاحيات:

إن تفعيل مجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية وجعلها أكثر استجابة لمتطلبات المجتمعات المحلية والقيام بأدوار تنموية والمشاركة في عملية صنع القرار العام يقتضي منحها صلاحيات تتناسب مع تلك المسئوليات والأدوار المناطة بها. إن أنظمة تلك المجالس تمت صياغتها في مرحلة التكوين والتأسيس وفي ظروف اقتصادية واجتماعية وثقافية وسكانية أقل تعقيداً، إلا أن المستجدات والتحديات على الساحتين الداخلية والعالمية تتطلب من المجالس القيام بأدوار تنموية، ورفع القدرة التنافسية للاقتصاديات المحلية، ووضع سياسات وخطط مستقبلية، ومبادرات لمعالجة المشكلات والقضايا المحلية.

(ج) الموازنة بين القرارات الفنية والقرارات السياسية / الاجتماعية

إن المعرفة بأن القرارات العامة تجمع بين المعايير الفنية الإدارية وآراء وتوجهات السكان تحتم الموازنة فيما بينها لتحقيق الجودة والكفاءة من ناحية والاستجابة

الوطنية، والعمل على إيجاد آليات تضمن منح صناعة القرارات المحلية محلياً. ويقترح بهذا الصدد أن يكون هناك مرحلتين زمنيتين للتنفيذ على المدى القصير وأخرى على المدى الطويل.

١- آليات المدى الطويل

وهي تلك الآليات التي تستغرق وقتاً طويلاً (خمسة سنوات أو أكثر) وتتطلب إنشاء هيئات أو إصدار أنظمة جديدة وتتضمن ما يلي:

(أ) ترجمة قناعة القيادة السياسية بإصدار نظام للإدارة المحلية مبني على الموازنة بين الممارسة المركزية واللامركزية ويمنح مجالس المناطق والمجالس المحلية والمجالس البلدية الصلاحيات التي تتناسب مع مسؤولياتها ومهامها وينسق فيما بينها من جهة والهيئات المركزية من جهة أخرى.

(ب) ربط أمراء المناطق بالملك مباشرة واعتبارهم ممثلين له ومرجعهم المباشر.

(ج) توحيد مرجعية مجالس المناطق والمجالس المحلية والبلدية بإنشاء هيئة وطنية تعنى بتطوير الإدارة المحلية من الناحية التنظيمية وتنمية الموارد البشرية والعمل على نقل الصلاحيات من الهيئات المركزية للمجالس المحلية، ورصد ومتابعة العمل الإداري المحلي. ويتكون أعضاء الهيئة من أمراء المناطق والوزراء المعنيين بعملية التنمية مباشرة، والخدمات العامة برئاسة ولي العهد النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء.

(د) التحول من ميزانية القطاعات إلى ميزانيات للمناطق، يتم تخصيصها حسب الأولويات المحلية والوطنية. ويتاح للمناطق صلاحية الاستشارة وتطوير مصادر تمويلها الذاتي وحرية كبيرة في الإنفاق.

صلاحيات وأدوار أكثر شمولية تتضمن إدارة معظم القطاعات ذات الصبغة المحلية.

(و) الموازنة بين المنافسة والتكامل بين الوحدات المحلية سيؤدي إيجاد المنافسة بين المناطق من خلال منحها الاستقلال الإداري والمالي إلى تحسين الأداء وتقديم خدمات ومشاريع ذات جودة عالية، كما أن المنافسة وما تفضي إليه من تفاوت في مستويات الأداء ستكون بمثابة مرجعية للتقييم والمقارنة بين أداء المجالس في المناطق، إلا أن المنافسة يلزم أن تكون منافسة تكاملية بحيث تقوم كل منطقة وحسب قدراتها التفضيلية بانتهاج تنمية اقتصادية تتناسب مع إمكانياتها وأولوياتها وتوجهات سكانها. هذه التخصصية بين المناطق تجعل كل منطقة أكثر تنافسية في مجالها، وهي بذات الوقت مكملة لجهود المناطق الأخرى التنموية. على سبيل المثال تمثل السياحة الطبيعية القاعدة الاقتصادية لمنطقة عسير، والسياحة الدينية لمنطقتي مكة والمدينة، وسياحة المؤتمرات في منطقة الرياض والسياحة الريفية في منطقة القصيم ولكن هذا التمايز يلزم ألا يفضي إلى المنافسة بحيث تحاول كل منطقة أن تستأثر بالعدد الأكبر من السياح على حساب المناطق الأخرى، وإنما يكون هناك تعاون وتنسيق مشترك بين المناطق في وضع حزمة من البرامج السياحية عبر مسار سياحي يشمل جميع المناطق والأنشطة السياحية.

خامساً: آليات التنفيذ

إن تحقيق التوازنات السابقة يتطلب قناعة تامة من القيادة السياسية في أن تطوير مهام ومسؤوليات الإدارة المحلية ومنحها الصلاحيات لأداء تلك المهام بات أمراً ضرورياً وملحاً وأولوية تتعلق بالأمن والتنمية

من شأنه ضمان الاستقرار في عمل المجالس وبنفس الوقت نقل الخبرة من الأعضاء الذين أمضوا مدة في المجلس إلى الأعضاء الجدد.

٢- آليات المدى القصير

في هذا المدى يتم تفعيل وتطوير الأنظمة القائمة لتمكين مجالس المناطق من أداء المهام المناطة بهم من خلال:

(أ) إلزام الوزارات بقرارات مجالس المناطق خاصة تلك المشاريع والخدمات العامة ذات الصبغة المحلية في حدود المخصصات المالية المرصودة للمنطقة. وعلى أن هذا المقترح يبدو غير منطقي للوهلة الأولى في أن يسبق قرار الميزانية قرار تحديد نوع المشاريع ، إلا أنه محاولة للتعامل مع الوضع الراهن للنظام المالي الحكومي الذي يتصف بالمركزية وإعداد الميزانيات على أساس قطاعي يتبع الوزارات المركزية وليس مناطقي. ولمنح مجلس المنطقة التأثير في توجيه المخصصات المالية المقررة لمشاريع المنطقة، يفترض أن يتم تحدد نوعها وحجمها وتوزيعها مكانيا من قبل المجلس في حدود ما خصص من موارد للمنطقة لكل قطاع.

(ب) إلزام مجالس المناطق بوضع خطة إستراتيجية للتنمية المحلية تكون أساس في صياغة الخطط الخمسية الوطنية. هذه الإستراتيجية تكون بمثابة خطة طريق وقائمة بأولويات المنطقة من المشاريع والخدمات بما يتفق مع إمكانياتها الاقتصادية واحتياجاتها الاجتماعية وتطلعاتها التنموية المحلية.

(ج) الربط بين المشاريع المحلية المقررة من الوزارات وإستراتيجية المنطقة، بحيث يكون هناك انسجام بين ما

(هـ) تمكين المجتمعات المحلية من خلال إقرار مستويات تنظيمية على مستوى الأحياء خاصة في المدن الكبيرة التي يزيد عدد سكانها عن المليون نسمة، وقد يكون ذلك من خلال إنشاء مجالس بلدية في البلديات الفرعية داخل المدن الرئيسة والتي يفوق عدد سكانها المليون نسمة. على سبيل المثال العاصمة الرياض والتي يبلغ عدد سكانها ما يقارب الخمسة ملايين يوجد بها مجلس بلدي واحد يضم نفس أعداد الأعضاء في حاضرة الدمام التي لا يتجاوز عدد سكانها المليون نسمة، كما يقترح تطوير مراكز الأحياء بإيجاد منظمات المجتمع المدني كوحدات إدارية أكثر قرباً للمواطنين، لتكون نواة لمجالس الأحياء منتخبة وتتمتع بصلاحيات إدارية ومالية.

(و) لضمان التنسيق بين المستويات الإدارية المحلية المتعددة يكون رؤساء كل مستوى تنظيمي (مجلس) ادنى أعضاء في المستوى الأعلى الذي يليه. على سبيل المثال رؤساء المجالس البلدية في المحافظة يكونون أعضاء في المجلس المحلي، ورؤساء المجالس المحلية في المحافظات يكونون أعضاء في مجلس المنطقة. هذا يوجد نوعاً من الترابط والتواصل وتوحيد الجهود وتبادل الخبرات وتوزيع الأدوار والمسئوليات والمتابعة والمراقبة.

(ز) انتخاب أعضاء مجالس المناطق والمجالس المحلية، وتحديد أعداد الأعضاء وفقاً لمعايير اقتصادية واجتماعية وسكانية. ويقترح في هذا السياق أن يكون هناك انتخابات نصف فصلية يتم فيها انتخاب نصف الأعضاء كل عامين لعضوية تدوم اربع سنوات. هذا

خصص من موارد مالية لمشاريع المنطقة من قبل الوزارة كقطاع ومتطلبات المنطقة الفعلية للمشاريع والخدمات. (د) العمل على أساس من الشراكة وتوزيع الأدوار والمهام بين الهيئات المركزية ومجالس المناطق بحيث تتولى المجالس تنفيذ كل ما يتعلق بالمنطقة وحسب أولوياتها داخل إطار السياسات الوطنية للوزارات. (هـ) الربط بين الرسوم المحلية وتزايد الطلب الخدمات المحلية مثل الرقابة البيئية والصحية، هذا من شأنه ضمان الموازنة بين التوسع الحضري وارتفاع عدد السكان في المدن وتزايد الطلب على الخدمات العامة من جهة والتكاليف المطلوبة لتوفير هذه الخدمات الحيوية من جهة أخرى، بحيث يتم صرف الرسوم على المجالات التي حصلت منها ومن أجلها. (و) تفعيل المادة الأولى من نظام البلديات والمتعلقة باستقلالية البلدية إداريا وماليا ومنحها سلطة الاستثمار والتمويل المحلي. (ز) وضع معايير لقياس التحول إلى اللامركزية في إطار زمني محدد على النحو التالي:

المؤشر	المعيار	المتغير
منح مجالس المناطق صلاحيات التصرف بالموارد المخصصة لها من قبل الوزارات المركزية.	مستوى تحريك وتطوير واستثمار الموارد المحلية.	التنمية المحلية
منح مجالس المناطق صلاحيات أوسع وجعل قراراتها نافذة وملزمة.	مستوى المشاركة الشعبية وتأثير توجهات الرأي العام في القرار المحلي وقوة نفاذه وتأثيره	إجراءات صنع القرار الحكومي ورسم السياسات العامة
تخصيص نسبة أكبر من الإنفاق الحكومي والمهام الإستراتيجية لمجالس المناطق	عدد وأهمية الوظائف التي تقوم بها المجالس المحلية	أدوار ومسئوليات المجالس المحلية
الاقتصار على إستراتيجيات وطنية ومعايير وأطر عامة دون التدخل المباشر في شئون المناطق والمحافظات.	مستوى ونوعية التوجيه المركزي للهيئات المحلية	التوجيه المركزي
رقابة عامة إرشادية وليست تفصيلية متحركة	مستوى ونوعية الرقابة المركزية التي تمارس على الهيئات المحلية	الرقابة المركزية

عن استقلاليتها في صنع القرار المحلي وتحديد أولويات التنمية المحلية. ويعود ذلك إلى ممارسة المركزية الشديدة والاعتماد الكبير على التنظيم البيروقراطي، والتداخل في المهام بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية،

الخاتمة

تعاني مجالس المناطق والمحافظات والبلديات السعودية من ضعف الصلاحيات الإدارية والمالية التي لا تتناسب مع حجم مسؤولياتها ومهامها فضلا

بالإضافة إلى ضعف الصلاحيات وتعدد المرجعيات للهيئات الإدارية المحلية. وتبين أن هناك عدة جوانب يلزم أخذها بعين الاعتبار عند صياغة مقترح لتطوير الإدارة المحلية ويقع في جوهرها فكرة الموازنة بين المركزية واللامركزية في صناعة القرار المحلي، وهذا يقتضي إصدار نظام للإدارة المحلية يحقق التحول نحو اللامركزية بمنح صلاحيات إدارية ومالية أوسع للمجالس في المناطق والمحافظات والبلديات. مما يمكن المجتمعات المحلية من إدارة شئونها، ويوحد مرجعية الهيئات المحلية وينسق فيما بينها. وما يشجع على هذا التحول نحو اللامركزية التراث الإداري والتجربة الثرية في الإدارة المحلية الوطنية خاصة في مرحلة تأسيس الدولة السعودية الحديثة، كما أن التغيرات السكانية والحضارية والمستجدات التقنية تشكل ضغوطاً نحو ضرورة السعي لتحسين كفاءة العمل الإداري المحلي بالتوجه نحو تلبية احتياجات السكان المحليين الحاضرة والمستقبلية.

المراجع

التعليقات الأساسية للمملكة الحجازية التصديق (المرسوم) الملكي بتاريخ ٢١/٢/١٣٤٥هـ. جريدة أم القرى العدد (٩٠) ٢٥/٢/١٣٤٥هـ، العدد (٩١) ٣/٣/١٣٤٥هـ مركز الوثائق، معهد الإدارة العامة، الرياض.

التعليقات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز قرار رقم (٥٩) تاريخ ١٤١٧/٥/٤.

الخريف، رشود بن محمد (١٤٢٨هـ). التحضر ونمو المدن في المملكة العربية السعودية خلال الفترة (١٩٧٤-٢٠٠٤م)، وحدة البحث والترجمة قسم الجغرافيا بجامعة الكويت - الجمعية

الجغرافية الكويتية. ١٤٢٨هـ.

الطعامنة، محمد محمود، وسمير محمد عبدالوهاب (٢٠٠٥م). الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطويرز القاهرة، المنظمة العربية لتنمية الإدارية.

الريدي، محمد صالح (٢٠٠٥م). دراسات في سكان المملكة العربية السعودية : مصادر المعلومات والبيانات السكانية " ، شركة مرينا للخدمات والطباعة ، الرياض.

الشقاوي ، عبدالرحمن عبدالله (١٤٣٠هـ). تطوير أنظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الإدارية في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة، الرياض.

الشبيحة، عدنان عبدالله و فهد عبدالله الحريقي (٢٠٠٢م). « نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية»، مجلة العلوم الهندسية، جامعة أسيوط، المجلد ٣٠، العدد ٣، يوليو ٢٠٠٢م، ٨١٥-٨٢٦.

الشيخلي، عبدالرزاق (٢٠٠١). الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.

عاشور، أحمد صقر (١٩٧٩) الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارن. بيروت: دار النهضة العربية للنشر.

عبدالوهاب، سمير محمد (٢٠٠٩). الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. القاهرة، جمهورية مصر العربية

العواجي، إبراهيم محمد (١٩٨١م)، الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية، بحوث ندوة الإدارة المحلية المنعقدة بمعهد الإدارة العامة. الرياض ٤-٧ شعبان ١٤٠١ الموافق ٦-٩ يونيو ١٩٨١م، ص ٢٣.

مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات، الموقع الإلكتروني (٢٠١٠م)، <http://www.cdsi.gov.sa/index.php>

- Governance: Emerging Concepts and Practices. Ash Institute For Democratic Governance And Innovation , Harvard University.
- Collins, C. & Green.** (1994), A. Decentralization and primary Health Care : some negative Implication in developing Countries. International journal Of Health Services, 24:459-475.
- Crook R. and Manor J.** (1998), Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kauzya, J.** (2007), Political Decentralization In Africa: Experiences Of Uganda, Rwanda, And South Africa, Chief of Governance and Public Administration Branch, Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.
- Mills ,A.** (1994), Decentralization and accountability in the health Sector from an International Perspective : what Are the Choices? Public Administration and Development , 14, 281-292.
- Mitchinson, R.**(2003) Devolution in Uganda: an experiment in local service delivery Public Administration and Development, Volume 23, Issue 3, pages 241–248, August, Copyright © 2003 John Wiley & Sons, Ltd.
- Robin Mitchinson,** (2003), Devolution in Uganda: An experiment in Local Service Delivery , Public Administration and Development 23.
- Rondinelli , D. A.** (1983), Decentralization in developing Countries, Staff working paper 581. Washington D.C. USA.
- Rondinelli, D.,** (1989) 'Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework' Development and Change. Vol. 20, pp. 57-87
- Yong Zhou.** (2009), Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Serra Leone. World Bank, Washington D.C. USA.
- Weber, M.** (1947), The Theory of Social and Economic Organization. New York, Oxford University Press.
- نظام أمانة العاصمة والبلديات. الأمر السامي رقم (٨٧٣٣) ١٣٥٧/٧/٢٠ هـ مركز الوثائق ، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- نظام البلديات والقرى لعام ١٣٩٧ هـ، المرسوم الملكي رقم (٥/م) ١٣٩٧/٢/٢١ هـ، مركز الوثائق معهد الإدارة العامة، الرياض.
- نظام الأمراء، ١٣٥٩/١/٣١ هـ، مركز الوثائق، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- نظام المناطق، الأمر الملكي رقم (٩٢/أ) ١٤١٢/٨/٢٧ هـ والتعديلات المدخلة عليه بالأمر الملكي رقم (٢١/أ) ١٤١٤/٣/٣٠ هـ. وكالة الوزارة لشئون المناطق، وزارة الداخلية، المملكة العربية السعودية.
- نظام مجلس الوكلاء. جريدة أم القرى العدد (٧٠) ١٣٥٠/٩/٧ هـ. مركز الوثائق، عهد الإدارة العامة، الرياض. المنوفي ، كمال محمود (تحرير)، (٢٠٠٧). الإدارة المحلية والتنمية في ظل إعادة صياغة دور الدولة، المجلد الثاني. مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. القاهرة، جمهورية مصر العربية.
- Ahmad M. , Abu Talib, N. ,** (2010), Decentralization initiatives, Economic and Community Development in Pakistan, International Journal of Trade, Economics and Finance, Vol.1, No.4, 2010-023
- Ascher, W and Rondinelli, D.** (1999), Restructuring the Administration services Delivery in Vietnam: Decentralization as institution Building . In Livack J. I. and Rondinelli, D. A. (eds.). Market Reform in Vietnam: Building Institution for Development Quorum Books, USA.
- Blair, H.** (2000): 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries', World Development, Vol. 28, No. I, pp. 2 1-39.
- Cheema S. and Rondinelli D.** (2007), Decentralizing

Saudi Arabia Local Administration: Current situation and Proposed Model

Adnan A. Alshiha

*Associate Professor of Public Administration
Department of Public Administration, College Of Business Administration
King Saud University*

(Received 22/1/1433H , Accepted for Publication 25/5/1433H)

Key words: Saudi Arabia, Public Administration, Local Administration, Decentralization, Provincial Council, Local council, Municipality Councils.

Abstract. This research aims at investigating the current situation and challenges faced by Saudi local Administration. The paper proposes a general framework that provides parameters that guide to develop an integrative model for Saudi local Administration. The two major factors that have been taken into consideration are: The Saudi Administrative heritage by tracing its historical development and its unique political and social system. At the same time the proposed model shall respond to demographic changes, urban growth, and advanced technology. It also seeks to enhance local Administration efficiency and its response to local residents need by suggesting the empowerment of local councils. This will enable the local councils to mobilize resources, build local capacity, advocate public participation, and help envision the future based on local priorities.

The research paper shows that Saudi Local Administration performance is weak due to vagueness of line of authority and the lack of coordination among different government layers. The main reason for such a situation is the absence of a local Administration comprehensive system. A system that determine the roles, responsibilities, authorities, and the institutional arrangements among local units and with central authority, and grant needed administrative and financial power to local councils for them to respond to new challenges. As the local councils operate on consultative capacity and lack the legislative power, this would explain why local councils are unable to engage in making genuine legislative decisions and fail to direct local development efforts.

The paper suggests an integrative model that balances both centralization and decentralization approaches and determines that has the part of the public decision making process to be assigned to national agencies and which one should be left for local councils. Specifically, it attempts to strike a balance between the followings: central agencies and local administration decisions, responsibilities and authority, technical and strategic decisions, national and local finance, sectors and comprehensive public services delivery, competition and integration among localities.

For this balance to be realized among those forces, it requires political support, full commitment and understanding from the country's leadership, for its importance in achieving political and economic stability and development. The paper concludes with a list of implementation mechanisms for the shorter and the Longer run.