اللامركزية في محاور

أ.م.د فرح ضياء حسين مبارك(*)

ملخص البحث

يقوم على البحث على متغير مفاده اهمية بناء اسس صحيحة لنظام اداري وسياسي يستند الى اللامركزية الادارية بعد طرح وتوضيح انواعها واشكالها وعيوبها وفوائدها ومميزاتها ، وبالمحصلة الاستناد الى كل هذا لوضع قاعدة مهمه وهي ان اي عملية ادارية وسياسية تحتاج الى دراسة فعلية للعلل والعواهن التي تعترضها خاصة وان تحقيق التسويه الفعليه من خلال تحقيق الرضا المجتمعي الذي يعتبر هدف جوهري في الاجندات السياسية والادارية ، فكان لزاما بناء وحدات قريبة قادرة على لمس مقتضيات المصلحة العامة وتقوم بواجب اسمى وهو سد الاحتياجات العامة ، ومن هنا بدأت فكرة المحليات ودورها ونواحي عملها وحجم اختصاصاتها وصلاحياتها ورغم ان الدستور الدائم اعطى التوجهات الاولى لها الا ان قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم هو من رسم الخطوات والاختصاصات والصلاحيات بشكل تقريبي لمواكبة موجه المد المحلي الذي ظهر في العراق بحلة جديدة .

المصطلحات المستعملة

اللامركزية الادارية

اللامركزية المرفقية

اللامركزية التفكيكية

عواهن وعلل

البيروقراطية

المقدمة

(*) كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد.

" من المؤكد ان اي مجتمع لا يستطيع أن يبقى ويستمر في ظل هذا التسابق أذا كانت تتواجه فيه قوى مصممة على عدم قبول أية تسوية "

جورج بوردو

تتحقق التسويه الفعليه من خلال تحقيق الرضا المجتمعي الذي يعتبر هدف جوهري في الاجندات السياسية والادارية ، فكان لزاما بناء وحدات قريبة قادرة على لمس مقتضيات المصلحة العامة وتقوم بواجب اسمى وهو سد الاحتياجات العامة ، ومن هنا بدأت فكرة المحليات ودورها ونواحي عملها وحجم اختصاصاتها وصلاحياتها ورغم ان الدستور الدائم اعطى التوجهات الاولى لها الا ان قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم هو من رسم الخطوات والاختصاصات والصلاحيات بشكل تقريبي لمواكبة موجه المد المحلي الذي ظهر في العراق بحلة جديدة .

تحاول المحافظات غير المنتظمة بأقليم في العراق تفسير نصوص الدستور بما يقارب المصلحة العامة ودون ان يكون التفسير خارقاً للدستور رغم ان الدستور العراقي الدائم اعطى علوية للقوانين المحلية في حالة تعارضها مع القوانين المركزية ، الا ان اغلب المحافظات باتت متحفظة من التعارض، الى ان وصلت لحد التجربة العملية محلياً اصبحت معياراً منطقياً لاي فبركة ادارية محلية .

الاطار العام للبحث

اهمية البحث

تنبع اهمية موضوع اللامركزية الادارية من ما ترتب عليه من الالتزامات على الصعيد السياسي والاداري والمجتمعي في دولة حديثة العهد بالديمقراطية وبالمشاركة الشعبية .

مشكلة البحث

تظهر مشكلة العمل في اللامركزية من تنوع الاليات على المستوى الاداري مما ولد نوع من الازدواجية جعل من المبدأ مثاراً للجدل .

فرضية البحث

يفرض الباحث ان نظام اللامركزية بكل ممراته الادارية والسياسية هو المنفذ الوحيد للخروج من العقبات الادارية في المجال التطبيقي العملي ، وعليه يمكن تجاوز العقبات على كل المستويات خاصة وان عواهن اللامركزية ممكن معالجتها بطرق قانونية .

صعوبات البحث

تكمن صعوبات هذا البحث من تعدد النصوص وتنوعها وتطرف مجالات تفسيرها مما قد ينعكس سلبا على الجانب الاداري في المحافظات في حال واجه خطا التفسير .

المحور الاول: محورية اللامركزية

اصل اللامركزية

يرتكز جوهر اللامركزية على انتقال السلطات من المركز إلي الأطراف حيث اخذ مراحل على مديات التاريخ خاصة وان المركزية الإدارية **Centralization** ظهرت عام **1794** م حيث استعملها ساسة ورجال الثورة الفرنسية ، ورافقت مصطلح تمركز أو تركز **Centralize** ويعني تجمع الخدمات والوحدات الإدارية في العاصمة أو في مركز واحد وعدم توزيعها في مراكز أخرى متفرقة ، ولم يدخل اصطلاح المركزية في عالم اللغة إلا في سنة (**1778**) م [1]، خضعت فرنسا في العهد الإقطاعي لنظام المركزية وعندما قويت المملكة فيها علي حساب الإقطاع في القرن الخامس عشر، اعتمدت المركزية المطلقة، وحصرت جميع السلطات في يد الملك ، وبعد نجاح الثورة الفرنسية، خصوصا في عهد نابليون، أبقت فرنسا علي النظام المركزي المطلق، بغية الحفاظ علي وحدتها الجغرافية والسياسية ، وبعد أن استقرت الأوضاع السياسية فيها ، ولم تعد وحدتها موضع شك وخلاف ، تخلت تدريجيا عن المركزية لصالح اللامركزية ، كما تفيد تجربة دول النمور الآسيوية في بناء الدولة بأن مرحلة البناء تتطلب الاعتماد الكلي علي الدولة وعندما يصل المجتمع إلي حالة من النضج، يصبح بإمكانه الاعتماد أكثر علي الأطراف في مرحلة تالية من مراحل التنمية، كما تقدم حالة إندونيسيا بعد سوهارتو نموذجا لإدارة اللامركزية في ظل التنوع الإثني، فهذا التنوع تطلب الأخذ في الحسبان مختلف المصالح عند اتخاذ القرارات النهائية ، ترافق

ظهور المركزية واللامركزية مع ظهور الحضارات مثل الحضاره الفرعونيه في مصر حيث لجأ الفراعنة إلى إتباع ألنظام اللامركزي كوسيلة لإحكام سلطة الدولة على أقاليم الإمبراطورية القديمة ، فالدولة المصرية القديمة قد طبقت نظام الحكم المحلي على سائر المحلات في الدولة ، فكان هناك حكام محليون للمقاطعات وحكام محليون للمدن والقرى يديرون شؤون المجتمعات المحلية في إطار السياسة العامة التي يرسمها صاحب السياسة العليا في الدولة (الفرعون) ، اما عند الحضارة الإغريقية القديمة التي لجأت أيضا إلى إتباع نظام (دولة المدينة) التي كانت تمثل مجتمعاً سياسياً مستقلاً يرتبط بالمدينة ، حيث سادت روح المشاركة في اتخاذ القرارات التي ساعدت على ظهور فكرة مناقشة القضايا السياسية واتخاذ القرارات بطريقة حرة وديمقراطية ، إلى ان ظهر دور الإسلام الذي رسم الخطوط العريضة لنظام الحكم والإدارة وترك تفصيلات ذلك إلى المسلمين أنفسهم يعملون به حسب ظروفهم وطبيعة أعمالهم [2] .

تعتبر الحضارة الأولى في العالم الي نظمت العمل المحلي والمتمثلة بحضارة السومريين في العراق قبل 5000 آلاف سنة ، حيث سميت دول المدن السومريه اقتصر بها دور السلطان الحاكم على مدينه واحدة وبعض القرى الصغيره التابعه لها ، وبقيت المدن تدار باسم الالهه حيث لكل مدينه اله والمدن هي جزء من اقاليم دويلات المدن ، والعمل الاداري يدار وفق قوانين الملوك لكل مدينه مثل شريعه حمورابي وسبقه اصلاحات اوركاجينا الذي اعاد العدل والحريه وانتصف للمواطن من الظلم والاستغلال ، وقانون اورنمو 211 ق.م[3]، اخذ التنظيم الاداري (اللامركزي) في العراق ابان العصر الاسلامي سنه 636 م (15 هـ) شكل ولايات تدار من قبل ولاه وامراء يعينهم خليفه المسلمين، وفي العهد العثماني 1534 م قسم العراق الى اربع ولايات (أيالات) وتقسم الى سناجق والى لواء او محافظه ، والولايات الاربعه هي: بغداد، الموصل، البصره، شهرزور (كركوك[4])، اخذ شكل التنظيم الاداري في العراق بعد الاحتلال الانكليزي مراحل اهمها [5]:

1. شكيل اول حكومه مؤقته سنه 1920 وانيطت لمجلس الوزراء مهمه تنظيم الجهاز الاداري وفي سنه 1921 قسم العراق الى عشره الوية

هي (بغداد – الموصل– كركوك– ديالى– البصرة– العمارة –الحلة – النتفك – الكوت) وعلى راس كل لواء متصرف ، وقسمت الالوية الى 35 قضاء و 85 ناحية.

2. تكوين الدولة الجديدة سنه 1925 صدر قانون الاساسي خاص بادارة الالوية برقم (58) لسنه 1927 نص على تكوين في مركز كل لواء مجلس اداري برئاسة المتصرف ويضم اعضاء رسميين واعضاء منتخبين وهو يعمل كمجلس استشاري ، وبالمقابل لم يمحي الشخصية المعنوية ولم يمنح اللامركزية ولم يمنحها فسحه مالية وادارية وبالتالي كانت مقيدة .

3. في عام 1931صدر قانون رقم (84) سمي قانون البلديات ومنح البلدية شخصية معنوية وهي مؤسسة محلية تقدم المصالح والخدمات ، واعضاء البلدية منتخبون ورئيس البلدية معين من قبل الدولة ، مما يدل ان النظام الملكي وضع الاسس الاولى للنظام اللامركزي في العراق .

4. صدر قانون رقم (16) لسنه 1945 منح الالوية سلطة مالية وادارة شوون اللواء بامر المتصرف بالتعاون مع مجلس اللواء ، والمتصرف له سلطه تنفيذ ما يقرره مجلس اللواء .

5. في النظام الجمهوري صدر قانون رقم (36) لسنه 1959 منح سلطات للموظفين الاداريين وقصر مجلس اللواء عل الاعضاء الدائميين واعطى حقوق للمتصرف وسمح بوجود اعضاء من امانه العاصمة في مجلس اللواء وهذه مرحلة مهمه بسبب الترميز على حقوق المتصرف التي لم تكن اصلا مفعله .

6. المادة (83) في دستور سنه 1963 قسمت الادارة المحلية الى وحدات محلية تنظم وتدار بقانون، والمادة (84) تختص الهيئات الممثله للوحدات الادارية بتنفيذ الخطة للدوله .

7. صدر قانون رقم (159) لسنه 1969 سمي قانون المحافظات الذي يتماشى مع العصر في حينها حيث يهتم بالمجالس الادارية ومنحها شخصيه معنويه الى جانب الادارة المحلية .
8. صدر قانون رقم (25) سنه 1995 قانون مجلس الشعب نصت المادة الاولى منه على انه لكل ناحية او قضاء او محافظة مجلس شعب محلي له شخصية معنوية ومقره مركز الوحدة الادارية ، يتشكل من اعضاء دائميين وهم روساء الوحدات الادارية ، وهي مرحلة تركيز للمركزية ، خاصة وانه منح الحق لرئيس الجمهورية تسمية من يراه مناسب كعضو في مجلس الشعب المحلي للمحافظة .
9. صدر امر سلطة الائتلاف المؤقته بالرقم (71) لسنه 2004 تضمن صلاحيات ومسوولیات للمحافظة مبنية على مبدأ اللامركزية في سلطات الحكم وتشكيل مجالس محافظات واقرار موازنه للمحافظة .
10. صدر قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (21) لسنه 2008 تضمن وضع شكل المجالس واجراءات تكوينها وشروط العضوية وانتهائها واختصاصات وصلاحيات المحافظ والمجالس ، فجاء برسم واضح للامركزية الادارية .
11. قانون 19 لسنه 2013 وهو جاء تعديل للقانون اعلاه .

تشير بعض الدراسات إلي أن اللامركزية ليست مرتبطة بالدول المتقدمة فقط، حيث انتقلت إلي الدول النامية، منذ بداية ثمانينيات القرن التاسع عشر، باعتبارها هدفا سياسيا واقتصاديا في معظم هذه الدول، كما يلاحظ أن عملية التغيير السياسي التي شهدتها دول أمريكا اللاتينية، في إطار ما يعرف بالموجة الثالثة للديمقراطية، اتخذت من الرفض الشديد للسلطة المركزية والدعم الشديد للحكم المحلي شعارا رئيسيا لها ، واهم موجات الديمقراطية هي[6] :

- الموجه الاولى للديمقراطية : تسمى الربيع الاوربي 1848 في القرن التاسع عشر اعقاب الثوره الفرنسيه حيث قضت على الملكيات المدججة بالايديولوجيات الدينيه والسياسيه ونتج عنها 12 دوله ديمقراطيه .
- الموجه الثانية للديمقراطية : في فتره ما بعد الحربين العالميتين حيث اصبحت 36 دوله ديمقراطية .
- الموجه الثالثة للديمقراطية : اوائل السبعينات سميت مرحله (دمقرطه الدول) حيث اصبحت 60 دوله ديمقراطيه .
- الموجه الرابعه للديمقراطية : في سنه 1989 فما فوق اصبحت 177 دوله ديمقراطيه من اصل 191 .
- الموجه الخامسة للديمقراطية : فتره القرن 21 فتره ترنح الديمقراطيه نحو السلطويه، وصاحبها كثره الانقسامات الداخليه بدا التوجه الحثيث نحو اللامركزيه كوجه اوضح للديمقراطية .

تعرف اللامركزية بانها تنظيم اداري يعتبر واحدا من اهم مبادئ حكم الاكثرية التي تقوم عليها الديمقراطية وهي نقيض المركزية ، وتعرف اللامركزية بانها درجه عدم تركيز السلطة أي تشتيت السلطة وتوزيعها بين الاشخاص والمستويات الادارية المختلفة على مستوى الدولة.

يعني أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى ، و الاستقلال الإداري لابد أن يكون المجلس المحلي فيه مستقلاً في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية وحسب نوع النظام اذا كان مركزي او لامركزي [7] ، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية ، ويبقى نوع من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية بموجب قوانين تحكم هذه العلاقة، وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية وتستهدف تحقيق التوازن و التوفيق بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة الجهوية و المحلية على أن لا يؤدي ذلك إلى إعطاء أي إستقلال ذاتي للجماعات المحلية [8]

المحور الثاني: تصانيف اللامركزية

يعتبر التغيير السياسيالتي الرفض الشديد للمركزية والتركيز الكبير على اللامركزية معيار لوضع خمس انماط للاامركزية وهي [9]:

- **النمط الاول: اللامركزية الجغرافية وهي التوزيع الرأسي للسلطة بين الحكومة المركزية والاقاليم والمحافظات.**
- **النمط الثاني: اللامركزية السياسية هي التوزيع الافقي للسلطة بين مؤسسات تشريعية وتنفيذية وقضائية .**
- **النمط الثالث: اللامركزية الادارية وهي عملية نقل وتوزيع الاختصاصات بين المركز والمحليات .**
- **النمط الرابع: اللامركزية المالية وهي عدم مركزية السلطة صناعه القرارات الخاصة بالايرادات والنفقات .**
- **النمط الخامس: اللامركزية الاقتصادية وهي لامركزية السوق حيث يتم تمكين القطاع الخاص من معاونه الحكومه للقيام بالاعمال الاقتصادية .**

تاخذ الدول بنظام اللامركزية بمفهومين هما :

- **المفهوم الضيق (الجزئي) للاامركزية**

هو تخويل بعض الصلاحيات من هيئات مركزية الى هيئات دنيا، كأن تكون ذلك على صعيد وزارة معينة أو محافظة معينة فيها شيء من الخصوصية، فأن تطبيق مثل هذا المفهوم الجزئي تكون قاعدة عامة ادارية مدروسة لدى الدولة ومحددة بتحقيق أهداف أجتماعية وسياسية واقتصادية لصالح السكان ، وعلى سبيل المثال، ما سماه النظام السابق في العراق بمنطقة الحكم الذاتي [10].

- **المفهوم الواسع (الكلي) للاامركزية**

أسلوب اللامركزية هو اسلوب شامل تتبعه الدولة بناءا على مبررات وحاجات فعلية لتحقيق أهداف استراتيجية تصب في نهاية المطاف في مصلحة الدولة على صعيد المركز والأقاليم والهيئات الإدارية الدنيا وبالتالي فانها [11]:

1- قائمة على منح صلاحيات أوسع للإدارات المحلية تتضمن صلاحيات تتعلق بمجال التخطيط والتنفيذ .
2- إدخال السكان ومشاركتهم في تحديد الاولويات واتخاذ القرارات.
3- تشمل الصلاحيات المالية والتي تحتوي على :
- تخصيص نسبة ملائمة من ايرادات الخزينة المركزية لهذه الادارات المحلية
- صلاحية هذه الادارات في استحصال بعض الموارد المالية المحلية المحددة
- امكانيتها في استغلال هذه الموارد ضمن ميزانية الادارة المحلية للمنطقة وصرفها على الاوجه المحددة بموجب أبواب وفصول الميزانية.
4- زيادة دور سكان هذه المناطق في التأثير والتفاعل الايجابي باتجاه اشباع حاجات السكان المحليين وزيادة مساهماتهم في استغلال مواردهم ورفع قدراتهم في انتاج السلع والخدمات بما يحقق لهم تنمية متوازنة مع بقية المناطق داحل إطار الدولة.

تعمل اللامركزية في العراق ضمن محاور مما استلزم التركيز على انواعها واشكالها ، خاصة وان واقع العمل السياسي – الاداري بعد 2003 طبقت فيه اكثر من شكل من اللامركزية ، حيث ان المحافظات التي خضعت لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم استعملت اللامركزية الادارية ، واستعمل المركز مع اقليم كردستان لامركزية اقليمية ، ويتوسيع الادراك المعرفي بتسليط الضوء على اللامركزية ، خاصة ان مايهمنا هو صناعة واتخاذ القرارات المتعلقة بالشوون العامة المحلية بشكل يحقق التوازن الدقيق بين السلطات المركزية واللامركزية ، لذلك تصنف الى الاتي :

أ – اللامركزية البيروقراطية :

البيروقراطية هي كلمة يونانية الأصل بمعنى الحكم ، وبذلك أصبحت كلمة بيروقراطية تعني (حكم المكاتب) للتعبير عن حكم المكاتب والموظفين في الحياة الاجتماعية ، وفي مصطلحات الاشتراكيين تعني الازدراء حيث تعتبرها عائقا أمام التحول الاشتراكي كما تهدد هذا التحول بعد حدوثه .

والبيروقراطية هي نظام الحكم القائم في دولة ما يُشرف عليها ويوجهها ويديرها طبقة من كبار الموظفين الحريصين على استمرار وبقاء نظام الحكم لارتباطه بمصالحهم الشخصية ؛ حتى يصبحوا جزءً منه ويصبح النظام جزءً منهم، ويرافق البيروقراطية جملة من قواعد السلوك ونمط معين من التدابير تتصف في الغالب بالتقيد الحرفي بالقانون والتمسك الشكلي بظواهر التشريعات، فينتج عن ذلك " الروتين " ، وبهذا فهي تعتبر نقيضاً للثورية، حيث تنتهي معها روح المبادرة والإبداع وتتلاشى فاعلية الاجتهاد المنتجة ، ويسير كل شيء في عجلة البيروقراطية وفق قوالب جاهزة، تفتقر إلى الحيوية. والعدو الخطير للثورات هي البيروقراطية التي قد تكون نهاية معظم الثورات، كما أن المعنى الحرفي لكلمة بيروقراطية يعني حكم المكاتب[12].

يعتبر التنظيم البيروقراطي هو أحد أشكال التنظيم الإجتماعي الرسمي القائم على أساس التدرج التصاعدي سواء كان ذلك بالنسبة للمجال الحكومي أو في نطاق الأعمال والنشاطات التي تتخلل المؤسسات العامة والخاصة كالشركات أو في بعض المؤسسات الإجتماعية .

تعتمد الاجهزة الاداريه بعملها على الاليات االبيروقراطيه رغم ان عملية تطبيق اللامركزية اخذت انماط واشكال وطرق ولكن ان ما ترتب على ذلك وجود نوعين من اللامركزية البيروقراطية وهي :

1- لامركزية بيروقراطية فردية سلطوية :

يقصد بها نقل السلطة من الحكومة المركزية (الوزارة) إلى السلطة المحلية (المحافظ) أو حتى الإدارة التنفيذية الخدمية المباشرة (مثلا مدير المدرسة، مدير المستشفى ،..الخ) وتظل اللامركزية في هذا الوضع تأخذ الشكل البيروقراطي الوظيفي الحكومي الفردي السلطوي، فاللامركزية لا تعنى أكثر من نقل السلطة من يد الوزير إلى يد المحافظ أو يد المدير (اى نقل السلطة الى شخص) .

ومن ذلك ان قانون الإدارة المحلية يحدد طريقة اختيار كلا من المحافظ ورئيس المركز ورئيس المدينة ورئيس الحى عن [13]:

- طريق التعيين من السلطة المركزية .

حيث ان عملية الاختيار لا تتم عن طريق مسابقات عامة تنافسية محلية وانما هى بمحض السلطة التقديرية للحكومة المركزية دون اشتراط معايير موضوعية محددة وواضحة.

- أن التجديد لاختيار الرؤساء التنفيذيين عن طريق التعيين لا يرتبط بفترة زمنية محددة خمس سنوات لتنفيذ خطة استراتيجية ، كما لم يشرط ان يكون التعيين لمره واحده او لمرتين كحد اقصى .
- لم يشترط التأهيل المسبق بدورات تأهيلية حيث أنه فى بعض الحالات قد يكون المرشح ليس له سابق عمل أو خبرة في المجتمع المحلى.
- لم يشترط ان يقدم المرشح خطة خمسية للوحدة المحلية يعتمد فيه على المعلومات الواقعية المتاحة، ويكون محلا للمسألة عن البرنامج فى حالة تعيينة.

2- لامركزية بيروقراطية مؤسسية :

تعنى نقل السلطة من الوزير أو مجلس على المستوى المركزي إلى مجالس على مستوى الحكومة المحلية (المجلس التنفيذى للمحافظة)، وبشرط كون تشكيل هذه المجالس يتم بالتعيين من سلطه حكومية مركزية (وزير التعليم) أو سلطة مركزية محلية (المحافظ)، وقد تشمل هذه المجالس أو اللجان كافة الأطراف المعنية أو قد لا تشملهم جميعا .

تبقى الخاصية المميزة لهذه المجالس أو اللجان، إن تشكيلها يتم بالتعيين وقد يستند هذا التعيين إلى معايير موضوعية محددة سلفا أو يترك لسلطة تقديرية بلا ضوابط للسلطة المختصة على المستوى المركزي أو المحلى ، وفى جميع هذه الحالات فإن السلطة (اتخاذ القرار) تبقى في يد موظف عام او موظفين أيا كان المستوى الوظيفي الذي يشغلوه على مستوى مركزي أو لامركزى (محلى).

وبرغم من انها شكل سيئ من اللامركزية الا انها على اى حال تعد افضل من صورة اللامركزية البيروقراطية الفردية السلطوية، مثال ذلك المجالس المجلس التنفيذى للمحافظة، المجلس التنفيذى للمركز، المجلس التنفيذى للمدينة، المجلس التنفيذى للحى ، المجلس التنفيذى للقرية[14].

ب– اللامركزية المجتمعية :

المجتمع المحلي هو مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محددة ويشتركون معا في الأنشطة السياسية والاقتصادية ويكونون معا في ما بينهم وحدة اجتماعية ذات حكم ذاتي تسودها قيم عامة ويشعرون بالانتماء نحوها وأمثلة المجتمع المحلي (المدينة والمدينة الصغيرة والقرية)، وبالرغم من أن المجتمع المحلي يشكل وحدة جغرافية محلية ويوفر لسكانه السلع والخدمات فليس من الضروري أن يتحدد بحدود قانونية كما هو الحال بالنسبة للمدينة وليس من الضروري أن يكون كياناً سياسياً مستقلاً.

انواع اللامركزية

ويمكن تمييز عدة انواع من اللامركزية وهي :

النوع الأول اللامركزية العمودية الاختيارية Decentralizat Selectivevertical

تمثل تفويض الصلاحيات إلى المستويات الإدارية التي تستطيع الحصول على المعلومات اللازمة للاستفادة من تلك الصلاحيات. لذا تقوم بعض المؤسسات بتفويض الصلاحيات المتعلقة بالتصنيع والتسويق إلى مستويات أدنى ضمن خط السلطة مقارنة مع الصلاحيات المالية والقرارات القانونية، إن تسلسل مستويات تفويض الصلاحيات تبدأ من أعلى الهرم ابتداءً بالصلاحيات المالية ومن ثم يليها صلاحيات التصنيع ومن ثم صلاحيات البحث والتطوير في أسفل المستويات الإدارية .

يستند هذا النوع من ألاسلوب إلادارى إلى تفويض صلاحيات اتخاذ القرار إلى المستويات الإدارية الدنيا ضمن سلسلة السلطة ابتداءً من قمة الهرم ومن خلال الخط الوسطي للهيكل التنظيمي ، ومن اجل تطبيق ونجاح هذا النوع من اللامركزية يجب التركيز على الجوانب التالية [15]:

- صلاحيات اتخاذ القرار
- التفويض إلى المستويات الإدارية الدنيا.
- المستوى ألاداري الذي تفوض له هذه الصلاحيات.

– التركيزعلى الرقابة والتنسيق .

النوع الثاني: اللامركزية العمودية المتوازية

Vertical Decentralization parallel

ترتكز قوة إصدار القرارات الوظيفية المختلفة في مستوى إداري واحد في التنظيم وخصوصا بالنسبة للوحدات التي تجمع على أساس السوق ، بحيث إن كل وحدة أو قسم تفصل عن الوحدات الأخرى وتعطى الصلاحيات اللازمة لاتخاذ كافة القرارات التي تؤثر أو لها علاقة بمنتجاتها أو خدماتها أو المنطقة الجغرافية التابعة لها .وعليه يمكن القول بان اللامركزية العمودية المتوازية هي الوسيلة التي تستطيع منح كل وحدة الصلاحيات اللازمة لكي تكون وحدة شبه مستقلة مع الاحتفاظ ببعض القرارات المهمة عند الرئيس الأعلى أو قمة الهرم [16].

النوع الثالث : اللامركزية الكاملة او المتطرفة Decentralization Extremely

و مفادها ان تكون جميع مظاهر الوظيفة الادارية في يد الهيئات العليا في السلم الاداري في العاصمة حيث لايترك للوحدات و الهيئات الاخرى سواءا في العاصمة او في الاقاليم سلطة البث النهائي في أي امر من الامور الوظيفة الادارية و التي يقتصر على تنفيذ ما امره الرؤساء في قمة السلم الاداري من القرارات [17].

النوع الرابع : اللامركزية المعتدلة Decentralization Balance

يقرر الاختصاص والاستقلال في هذا النظام بعض الامور لفروع هذه السلطة و ممثليها في العاصمة والاقاليم ، بمعنى ان يكون لهم سلطة التقرير نهائيا في المجال دون حاجة للرجوع إلى الوزير بالعاصمة وهذه الصورة هي ما اطلق عليه مصطلح لاوزارية و مفادها ان يكون لبعض العاملين في الوزارة من غير الوزير بعض السلطات بجانبه ، وان يملكون قدرا من سلطة التقرير ويتم نقل الاختصاص بأحد الطرفين [18] :

1) بنص تشريعي يرد في قانون أو مرسوم يمنح غير الوزير بصورة مباشرة اختصاصا معينة ويستمد صاحب الاختصاص صلاحيته في هذه الحالة من النص مباشرة فلا يملك الوزير المساس به .

2) وقد يتم نقل الاختصاص من قبل الوزير في إطار ما يسمى تفويض الاختصاص ومن ثم يكون للوزير على خلاف الحالة السابقة إن يعدل في أي وقت عن هذا التفويض كليا أو جزئيا ، فإذا ما قررت لاحد الموظفين بالوزارة سلطة التقرير بصفته النهائية في موضوع معين سواءا كان باحد الطرفين فلا يجوز لاي سلطة اعلى من ان تحل محله في مباشرة هذا الاختصاص ما لم يرد نص بغير ذلك وان كان لها ان تعقب على قراره[19] .

النوع الخامس : اللامركزية الأفقية Horizontal Decentralization

تخويل صلاحيات اتخاذ القرارات من المدراء إلى المختصين من غير المدراء محللين ، مساعدين مختصين ، أو عمال تشغيليون ، أي بمعنى هو تخويل صلاحيات اتخاذ القرارات خارج نطاق خط السلطة أو خط التنظيم من خلال تقديم النصح والمشورة لمدراء خط السلطة [20].

اشكال اللامركزية

تتعدد اشكال اللامركزية ومن اهمها : اللامركزيه السياسية، واللامركزيه الجغرافية، واللامركزيه الادارية والاقتصادية ... الخ :

اللامركزية الجغرافية Geographic Decentralization

يقصد بانها النطاق الجغرافي للادارة المحلية التي تمارس وظيفتها الادارية في داخل حدود المحليات دون التجاوز الى خارجها.

تتمثل في عملية توزيع السلطة بين أقاليم ومحافظات ومناطق الدولة التي تتمتع بشخصية معنوية تناط بمجلس محلي ينتخب من قبل مواطني الإقليم ويكون له صلاحية وضع ميزانية مستقلة واتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بإدارة المشروعات والمرافق العامة في حدود تلك المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحي أو القرية ، ويطلق البعض على هذا النوع من اللامركزية بالإدارة المحلية .

اللامركزية الوظيفية Functional Decentralization

تتمثل في عملية توزيع السلطات والصلاحيات فقط على المستويات الهرمية وبين الأقسام المتخصصة داخل المنظمة أو الوزارة الواحدة، وتبرز الحاجة إلى هذا النمط الإداري كلما اتسعت مهام المستويات العليا وزادت أعمالها وضاق وقتها عن تسيير الأمور بكفاءة وفعالية [21].

اللامركزية السياسية Political Decentralization

عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة – التشريعية والتنفيذية والقضائية– بين الحكومة الموجودة في مركز البلد والسلطات الموجودة في المراكز الأخرى التابعة لهذا البلد نفسه ، تهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين ديموقراطياً سلطة أكبر في عملية صنع القرار، سواء في مرحلة التخطيط أو في مرحلة التنفيذ ، واللامركزية السياسية تحتاج عادة إلى إصلاحات دستورية أو تشريعية ، بيئة مشجعة لنمو الأحزاب السياسية، برلمانات أقوى، وحدات سياسية محلية وجماعات ضغط فاعلة .

يقوم مفهوم اللامركزية السياسية على أساس أن الممثلين المنتخبين بشكل مباشر على المستوى المحلي هم الأقدر على التعاون مع دوائرهم الانتخابية وتلبية طلباتها ، يشار إلى أن اللامركزية السياسية تدعم مفهوم الديموقراطية والحكم الصالح على المستوى الوطني، من خلال مشاركة أوسع في مجال صنع القرار [22].

اللامركزية المالية Fiscal Decentralization

يعد هذا النوع من أهم أنواع اللامركزية ، إذ أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري، ويتعلق هذا النوع من الترتيبات اللامركزية بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات ، على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية ، و تأخذ عدة أشكال:[23]

- التمويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين.

– التمويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات الذين يقدمون مقابلاً عينياً للخدمات التي يحصلون عليها.

– زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات والاتجار بها.

– تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية.

– القروض والمنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

اللامركزية الادارية Administrative Decentralization

تهدف اللامركزية الإدارية إلى إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية بين مستويات مختلفة من الإدارة الحكومية،وبشكل أوضح، يقصد بـ : نقل المسؤوليات عن مسائل التخطيط والتمويل والإدارة المتعلقة بنشاطات عامة معينة ، من الحكومة المركزية وأجهزتها التنفيذية إلى "وحدات ميدانية" من الهيئات الحكومية أو مستويات أدنى من الناحية الإدارية أو هيئات عامة تتمتع بقدر كاف من الاستقلالية الإدارية ، و اللامركزية كمفهوم شامل تعني نقل السلطة، تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا ، واهم ما يمكن ان نصف به اللامركزية الادارية بانها تمنح الشخصية المعنوية والاعتبارية أي الاعتراف الواضح من جانب الحكومه بشخصية المحافظات[24] ، واللامركزية الادارية تصنف الى [25] :

اللامركزية التفكيكية (Deconstruction) :يقصد بها تفويض الإدارة المركزية السلطات المناسبة إلى الادارات البعيدة عنها جغرافياً للقيام بمهام معينة عهدت بها إليهم .

اللامركزية التخويلية (Authorization) : يقصد به تحويل السلطات الدستورية المحلية الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف أو مهام معينة أوكلت إليهم.

يتضح مما تقدم ان مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطاً مباشراً بالمركزية، وان كلا المفهومين يوضح درجة التفويض، ويمكن تصور هذين المصطلحين على انهما نهايتين متعاكستين لمحور التفويض ، حيث يشير إلى ان اللامركزية تدل على أقصى تفويض

للأنشطة الوظيفية ومن صلاحية اتخاذ القرار للمرؤسين، في حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض .

اللامركزية هي قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان، و اللامركزية الإدارية هي عملية نقل وظائف الإدارة من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية لممارسة نشاطاتها وفق الموارد المتاحة وفق خصوصية المنطقة ، وتميل اللامركزية الادارية إلى توزيع أعباء الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها.

تفويض كل أو بعض سلطات المركز إلى الوحدات الإدارية هذا يعني تمتع هذه الوحدات الإدارية بصلاحية وسلطة صنع القرار وحق التصرف المستقل وفق ما يمليه عليها تقديرها للحالات والمشاكل التي تواجهها ، ومن صور اللامركزية الإداريه [26]:

الصورة الاولى : – اللامركزية الإدارية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإقليمية عندما يسمح التنظيم الإداري في الدولة بوجود أشخاص معنوية أخرى إلى جانب الدولة تتولى إدارة الوظيفة الإدارية أو جزء منها على الصعيد المحلي ، فيقتصر اختصاص الشخص المعنوي الإقليمي على بقعة جغرافية محددة تمثل حدود هذا الشخص الجغرافي ، وعلى ذلك فالأصل أن اختصاص الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية عام، ولكن يمارس على مساحة محددة، لذا ما يميز شخص معنوي إقليمي عن آخر هو الحدود الجغرافية فقط ، وتعرف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها : نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية [27].

الصورة الثانية :– اللامركزية المرفقية

يقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي يتطلبها العمل ، واللامركزية المرفقيه هي عبارة عن أجهزة إدارية خاصة مستقلة عن الدولة ، ولها شخصيتها المعنوية ومميزاتها الخاصة .وتباشر اختصاصاتها بنفسها

وبمحض إرادتها ، وتُسَيَّرُ حسب إجراءات خاصة وتتحرر من العمل الروتيني الإداري (أشخاص اعتبارية) حيث تعتبر الامركزية المصلحية مرادفه للامركزية المرفقيه .

تملك الدولة مشروع وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية غايته إشباع حاجات العامة ومصالحهم ، وهي الوعاء الذي تمزج فيه الحرية الاقتصادية والكفاية الإنتاجية مع المسؤولية العامة والرقابة الذاتية ، وعليه فأن الهيئات تتولى إدارة مصالح عامة مرفقيه تمارس نشاطات إدارية محددة في ظل استقلال خاضع للوصاية الإدارية ، ويعهد في العادة بإدارة هذه الهيئات إلى متخصصين فنيين معينين لذلك، ولذلك تسمى بعدة أسماء: اللامركزية الفنية، المصلحية ، الإدارة اللامركزية المتخصصة والتي تتمثل في المؤسسات العامة[28].

يقصد باللامركزيه المرفقية هو حق يمنح للمحليات بادارة المرافق القومية المشتقة من مجموع وحدات تخضع لادارة واحدة تسمى مرفق وبمجموع ادارة واشراف مركزيين تسمى مرافق قومية والنتيجة ان خضوع المرافق القومية ومفاصل الوحدات لادارة واحدة تسمى اللامركزية المرفقية وهي مفيدة بادارة الحكومات المحلية خاصة ان سكانها يستفادون من تحقيق وحدة محلية تسد احتياجاتهم العامة .

اركان اللامركزية الادارية

هناك مجموعة من الاركان تمتاز بها اللامركزية الادارية كان من اهمها الاتي [29] :

1- الركن الأول: تقوم المجالس المحلية بدور العمل الإداري فقط دون التدخل بالقرار السياسي أو التأثير فيه، اذ تقوم بدور الادارة لا دور الحكم .
2- الركن الثاني: وجود مجالس محلية منتخبة تزاول إدارة المحافظة أو القضاء أو الناحية ويكون لها دور في وظيفة الحكم المحلي، فضلا عن إدارة الشؤون الداخلية.
3- الركن الثالث: الرقابة والإشراف، اذ إن قيام المجالس بإدارة المؤسسات والدوائر في المحافظة أو القضاء أو الناحية يجب أن يخضع إلى رقابة المركز وإشرافه.

والاشراف المحلي هو ان يباشر الرئيس الاداري سلطة الرقابة على أعمال مرووسيه من تلقاء نفسه ، دون الحاجة إلى نص يخوله إياها فمن حيث بحث الشكاوي والتظلمات الواردة إليه من الأفراد بشأن أعمالهم وتصرفاتهم ، فيمكن أن يقسم إلى ثلاثة مستويات متدرجة وهي المستويات العليا ثم الوسط ثم الدنيا..

والمستويات العليا تتحقق من خلال إشراف الجهات الإدارية العليا كإشراف الوزراء والهيئات العامة ، بينما تتحقق رقابة المستويات الوسطى من خلال إشراف رؤساء المصالح والإدارات والأقسام المختلفة في حين تتحقق رقابة المستويات الدنيا من خلال إشراف الرؤساء المباشرين على مرؤوسيهم .

ينصرف مفهوم التفتيش في مجال العلوم الإدارية إلى التفتيش الإداري دون غيره من أنواع التفتيش الأخرى ويقصد بهذه الوسيلة من الرقابة، فحص سلامة الأعمال المشمولة بالتفتيش من الناحية الشكلية والموضوعية وفقاً للبرامج المعدة ، مع إفراغ نتائج التفتيش في تقارير خاصة ، ترفع إلى الجهات المختصة، أما المتابعة فيراد بها الإطلاع الدائم المستمر على كيفية سير العمل ومديات التقدم الحاصل وفق الأهداف المرسومة وهذا يتطلب من جهات المتابعة الحصول على البيانات والمعلومات لأداء مهمتها بصفة دورية منتظمة لتستطيع اكتشاف الأخطاء حال حصولها والعمل على عدم تكرارها ، اما بالنسبة لإجراء التحريات الإدارية والشكاوى، فأنها بحاجة إلى بحث مستقل وذلك لارتباطها القوي في معالجة قضايا الفساد الإداري.[30]

تحتاج اللامركزية لبناء نفسها على اسس صحيحة ان تمر بأطوار اهمها[31] :

الطور الأول: ويقصد به تحقيق الإصلاح وتجاوز سلبيات العمل البيروقراطية مثل ضياع الموارد والجهود والنشاطات غير الضرورية والإجراءات المعقدة ، وتضارب وتداخل الوظائف، عدم وضوح خطوط المسئوليات، والبطء والمغالاة في مركزية اتخاذ القرارات وتقسيم السلطات وعدم وجود اليات حقيقية لإصلاحات جوهرية.

الطور الثاني : ويقصد به عملية تحديث الإدارة العامة بشكل عام ليتمَّ التحوّل من إدارةٍ تركزُ على الإجراءاتِ إلى إدارةٍ تركزُ على النتائجِ ويكون التركيزُ الفكري واسع خاصة

في تقوية مسئولية الإدارات العليا و تطوير ألانظمة وهياكل وأولويات جديدة لتنقل الإدارة المالية والرقابة على التكاليف إلى المستويات المحلية والدنيا.

الطور الثالث : ويقصد به شمول التغيير في السلوكيات والاتجاهات والثقافات في الحكومة ويصبح التحسين المستمر نتيجة عامه لتحسينٍ مستوى الخدمات .

الطور الرابع : يقصد به إصلاح على المستوى الهيكلي المؤسسي بشكل واسع خاصة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين وله عناصر يقوم عليها منها [32]:

- التنافسية في تقديم تلك الخدمات.
- لا مركزية الوحدات الفردية .
- خلق روح العمل في الحكومة المحلية وتنشيط الوعي والاهتمام بالنتائج، المساءلة المالية في المؤسسات.
- التعامل مع الجمهور بمرونه وشفافيه .
- تطبيق رقابة مالية مركزية.

وهنا يرى الباحث ان اللامركزية الادارية هي فاعل اساس في ادارة المحليات والوحدات الإدارية المحلية بواسطة إقامة حكم تمثيلي على مستوى النظام السياسي في الدولة بأكملها ، ويعتبر هذا المنطلق الأساسي لنظام اللامركزية سواءاً اللامركزية المعمول بها في الدول البسيطة، أو اللامركزية السياسية المعمول بها في الدول الإتحادية، وان اللامركزية الإدارية طريقة من طرق الإدارة يتم بموجبها تقاسم الوظيفة الإدارية بين حكومة المركز، وبين هيئات أو إدارات منتخبة محلية تباشر سلطات ومهام ووظائف محلية بالتنسيق مع الحكومة المركزية.

المحور الثالث: عواهن اللامركزية الادارية

تعني العواهن العلل والعلل هو التفسير والتاويل والعله هي سببٌ ، حُجَّةٌ ، مُبرِّرٌ ، يتوقَّف عليه وجود شيء ، وهي كل ما يصدر عنه أمرٌ آخر بالاستقلال أو بوساطة انضمام غيره إِليه ، والمراد بهذا الربط اللغوي هو توصيف كلمه عواهن التي

يراد بها معرفة سبب وحجه ومبرر اللامركزية وما يصدر عنها من ردود منفصله ، تواجه اللامركزية جملة من العوائق نوجز منها[33] :-

1- عدم تأهيل الكوادر الادارية في الاقاليم والمناطق للاضطلاع بمهامها ضمن النظام اللامركزي .

2- التداخل والتعارض بين الصلاحيات والاجراءات خاصة ان تطبيق اللامركزية قد تصادف مشاكل متعلقة بعدم وضوح حدود الصلاحيات والواجبات للادارات في المستويات المختلفة ضمن الاقليم، وبالتالي حدوث نوع من التضارب والتعارض في الاجراءات. لكن مشاركة السكان والشفافية قد تكون ضمانات لتجاوز هذه العوائق.

3- مشاكل وعوائق مالية قد تصادف الاقاليم والادارات المحلية مشاكل مالية، لا تتناسب مع حاجاتها بسبب عدم كفاية التمويل المحدد لها من الحكومة المركزية.

4- مركزية الأقاليم المحافظات قد يتبع النظام اللامركزي على صعيد الدولة بمنح الأقاليم والمحافظات صلاحيات واسعة، إلا ان هذه الاقاليم والمحافظات أو بعض منها قد يتبع أسلوب مركزية مفرطة في علاقتها مع الادارات المحلية الصغيرة والبلديات، وذلك بعدم تفويضهم السلطات والصلاحيات الضرورية لهم لزيادة كفاءتهم في اتخاذ القرارات الضرورية لخدمة سكان مناطقهم او تفعيل دور سكان تلك المناطق في المساهمة في الادارة واتخاذ القرارات.

نشأة العديد من السلبيات والمشاكل من جراء تطبيق اللامركزية الادارية وهي [34]:

1. لا تستطيع الوحدات المحلية الاستفادة من خبرات المستشارين في المركز.
2. زيادة النفقات نتيجة ازدواجية الخدمات المساندة في كل قطاع أو دائرة.
3. يحتاج تطبيق اللامركزية إلى توافر طرق وأساليب رقابية مركزية ملائمة حتى يمكن تحقيق الاتساق والتكامل بين الوحدات المختلفة للمنظمة وصولاً لتحقيق الأهداف المنشودة.
4. ازدياد إمكانية ازدواجية العمل فيما بين الوحدات المختلفة.
5. يمكن أن تؤثر عكسياً على معنويات العاملين إذا لم يكونوا مهتمين بزيادة مسؤولياتهم.

6. نشوء استقلالية كبيرة ومنافسة بين القطاعات مما قد ينتج عنهما تضارب المصالح في المنظمة.
7. تتطلب اللامركزية توفير عدد أكبر من المديرين الأَكْفَاء لنجاحها.
8. لا تشجع تبني الابتكارات الرئيسية، لأن سلطة اتخاذ القرارات الرئيسية موزعة وبعيدة.
9. قد تساعد على صعوبة الاتصال بين الإدارات المتجاورة ما يؤدي إلى عدم وجود صلات وثيقة بين تلك الإدارات.

عواهن اللامركزية

أولاً: العواهن التنظيمية

الصراع التنظيمي هو نوع خاص من التفاعل يلاحظ من خلال المحاولات المبذولة لعرقلة أو الإساءة إلى جهود ما ومن خلال المقاومة ضد تلك الجهود ، وقد عكست المدارس الإدارية تبايناً واضحاً بشأن الصراع التنظيمي ودوره في سلوك الأفراد والمنظمات، إذ نظر إليه الكلاسيكيون على أنه قوة سلبية في العمل التنظيمي يجب تجنبه ومنع حدوثه قدر الامكان، ولذا فقد اعتبروا النظام المغلق والقوانين واللوائح والإجراءات والهياكل وسائل مهمة لتوجيه الصراع من أجل تحقيق الفاعلية التنظيمية ، بينما نظر إليه السلوكيون على انه أمر غير مرغوب فيه، ولتحقيق التوافق المطلوب، فإنهم ركزوا على أهمية النظام الاجتماعي واعتبروه المفتاح الرئيسي لذلك من خلال توافر تسهيلات شبكة العمل الاجتماعية، وجعل العاملين سعداء، فالسعادة والتوافق في رأيهم هما أفضل الطرائق للحصول على الفاعلية التنظيمية ، وقد يحقق الصراع التنظيمي وفقاً للمنظور الإيجابي بعض الفوائد ، بأن الصراع يمكن أن يحفز على الإبداع والتكيف والى اتخاذ قرارات أفضل[35] ، تاخذ الصراعات على المستوى التنظيمي عدة توجهات وهذا ما ينعكس على طبيعه عمل الاجهزة الحكوميه وبالتي ينعكس على الوحدات المحلية باعتبارها جهات تكميليه للعمل الاداري ومن هنا

يحاول الباحث تسليط الضوء على تاثير اللامركزية الادارية على المستوى التنظيمي ياخذ صورتين هما[36]:

1- ما يعرف بالمجالس البلدية أو المحلية على مستوى المحافظات والنواحي، بحيث تكون رديفة لأجهزة السلطة المركزية الموجودة داخل المحافظات والنواحي ولا تكون بديلاً لها، وهذه الصورة تسمى اللامركزية الإقليمية.

بصورة اللامركزية المرفقية أو المصلحية ، ويقصد بها الهيئات والمؤسسات العامة التي تُمنح شخصية إعتبارية وتكون مستقلة مالياً وإدارياً كالمؤسسة العامة للكهرباء والمؤسسة العامة للإتصالات...الخ، وينبغي في هاتين الصورتين ملاحظة عدة أمور [37]:

1– اللامركزية الإدارية مرتبطة بمواضيع متعلقة بالنظام الإداري للدولة وليس لها علاقة بالنظام السياسي للدولة.

2– أن جميع علماء الإدارة متفقون على أنه لا يمكن أن يكون هناك لامركزية إدارية بدون مركزية، فالمركزية هي أصل في نظام الإدارة واللامركزية عامل مكمل لتلافي عيوب المركزية وليس عامل إلغاء للسلطة المركزية لأن هذا سيؤدي إلى تفتيت الدولة والمجتمع.

3– إن دور المجالس المحلية داخل المحافظات والنواحي هو أن تكون رديفة لأجهزة السلطة المركزية وليس بديلاً لها، بل وخاضعة لرقابة السلطة المركزية ممثلة في المحافظ أو مدير الناحية وليس العكس .

وعليه يمكن تصنيف العواهن التنظيمية وفق محورين هما :

- نقص في الثقافة التنظيمية حيث تعاني الاجهزة الادارية من قصور في كافة المعتقدات والقيم ووجهات النظر والتوقعات والرموز والممارسات السائدة والمقبولة في المنظمة خلال زمن معين ، فهي نسق من الافعال والقيم والمعتقدات المشتركة التي تنشأ وتتطور ضمن المنظمة وتقود سلوك اعضائها ، بمعنى انها تمثل الرؤية والادراك المشتركين من قبل اعضاء المنظمة والتي تؤثر على طرق التفاعل وتعاون الافراد والجماعات وفرق العمل لتحقيق اهداف الموسسة [38].

- قصور في التنظيم الاداري هو التوزيع المناسب للالتزامات والواجبات والاختصاصات للافراد والمؤسسات داخل المنظمة لتحقيق الهدف المنشود ، وله انواع منها : التنظيم الرسمي وهو ذلك التنظيم الذي يتمثل في دراسة الشكل الرسمي للتنظيم ممثلاً بالخرائط التنظيمية وعلاقة الإدارات ببعضها ، و التنظيم غير الرسمي وهو ذلك التنظيم الذي لا يخضع إلى قوانين وأنظمة ولوائح رسمية ولكنه يتأثر بهذه القوانين وبالمحيط الذي يعمل فيه [39]

يرى الباحث ان وصف العواهن التنظيمية متلازم مع وصف طبيعه عمل الجهاز الاداري واي قصور تنظيمي هو قصور اداري خاصة وان الاجهزة الادارية قليلة المعرفة بطبيعية الثقافة التنظيمية والياتها مما انعكس بشكل سلبي على عمل الجهاز الاداري .

ثانيا : العواهن التشريعيه

التشريع عملية سن القوانين واللوائح يصدر عن هيئة مستقلّة لها حقّ إصدار القوانين ومراقبة ما تصدره الدولةُ من تشريعات وبغض النظر عن نوع التشريعات فان الدولة تمتلك كجهاز القدرة الوحيدة المؤهلة لضبط التنافس بين السلطات في مجتمع يسعى للتفاهم وليس للتنافر وعمليا العكس صحيح ، خاصة وان الدستور هو وسيلة التسوية القانونية في الدولة وهو هيكل الاحكام الذي يؤثر بشكل مباشر وغير المباشر على ممارسة السلطة والسيادة في الدولة ، فالدستور مجموعة المبادئ التي تضبط بموجبها العلاقة بين سلطات الحكومة وحقوق المحكوم[40] .

استوحى الدستور العراقي الدائم لعام 2005 مبدئي الفدرالية واللامركزية الإدارية من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 رقم– 71 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة 2004، ففي المادة 122 من الدستور نصت بان تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ، ولا يتعارض مفهوم التوسع في

الصلاحيات الإدارية والمالية مع اللامركزية الإدارية ، طالما انه لا يصل الى الشؤون التشريعية ، وتكون صلاحياتها اصلية .

اما المادة 7/ ثالثاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008، ينص على تنظيم الشؤون الإدارية والمالية في المحافظة و فق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض والدستور والقوانين الاتحادية، وذلك عن طريق إصدار تشريعات وأنظمة وتعليمات تصدر عن مجلس المحافظة ، ان التشريع في اللامركزية الإدارية يقتصر على السلطة التشريعية المركزية وبعكسه يتنافى والمبدأ الذي تقوم عليه المادة 122 من الدستور في اقرار اللامركزية الإدارية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم ، حيث اقتصار هذا الاختصاص التشريعي على الشؤون الإدارية والمالية وهذه شؤون لا تحتاج إلى تشريع، وإنما يتم تنظيمها عن طريق النظم والتعليمات[41].

ما يهم فعلياً هو التوازن بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ووضع انظمة داخلي تتناسب وتتوازن مع نوع العلاقة بين المركز والمحليات ، خاصة وان اي تشريع يجب ان يمتاز بـ " على ان لايتعارض مع الدستور " لان نص المادة(117([42]:

اولاً: لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً : يحق لسلطة الاقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألةٍ لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

يرى الباحث ان الدستور مرن واعطى تفوقاً لقوانين الحكومات المحلية في حالة تعارضها مع القوانين المركزية ، خاصة وان النموذج العراقي يختلف عن النموذج الانكلوسكسوني الذي كان يحدد صلاحيات المركز ويترك ماعداها للوحدات المحلية ، اما النموذج الفرنسي يحدد الاطار الذي يربط بين المركز والمحليات ، اما النموذج العراقي هو نموذج فريد يحدد الصلاحيات المشتركة ويترك ماعداها لتقدير المحليات ، حيث يحق للمحليات العمل وفق ما منصوص وفي حالة التعارض او التناقض يحق

التناقض يحق للمحليات تعديل التطبيق في المحليات وهذه مرونه تشريعية غير مسبوقه ، وهذه المرونه التشريعية مقرونه بالتفويض التشريعي أو التفويض بالسلطة وهو من انواع التفويض عندما تفوض إحدى السلطات جزء من اختصاصها لسلطة أخرى.

ثالثا : العواهن الادارية :

يعتبر القرار الإداري تصرف قانوني فيه تعبير عن إرادة يرتب عليه القانون أثراً معيناً ، وهو عبارة عن اختيار بين مجموعة حلول مطروحة لمشكلة ما أو أزمة ما أو تسيير عمل معين ، يعتبر القرار الإداري تصرفاً قانونياً أو نظامياً ووسيلة من وسائل الإدارة لتحقيق أغراضها وأهدافها حيث يقوم القرار الإداري بدور كبير في مجال العملية الإدارية [43].

- **المستوى المركزي**

تعمل اللامركزية على المستوى المركزي عن طريق حصر السلطات وصلاحية اتخاذ القرارات في المركز و تطبيق بعض الاساليب الجزئية في اللامركزية كتخويل الصلاحيات الى الوزارات لاداء المهام المتعلقة بها ووضع خطتها واساليب تنفيذها بموجب توجهات المركز، وقد تكون احيانا لهذه الوزارات دوائر فرعية في الاقاليم والمحافظات، لكن مرتبطة بها مباشرة وتعمل بموجب القرارات والتوجهات الصادرة من الوزارة ومنفذة للخطط الموضوعة من الاعلى دون ان تكون لها في هذا الجانب اية صلاحية ، وارتباطها بالسكان هي فقط من خلال تقديم الخدمات المطلوبة منها دون اعطاء دور للسكان في التاثير وابداء الرأي في تحديد ما هو مطلوب من الخدمات او نوعيتها[44].

- مستوى الاقليم والمحافظات

يكون مستوى الادارة اللامركزية اوسع من المستوى المركزي ، اذ تصل الى مستوى الاقاليم والمحافظات من خلال وجود مجالس خاصة للادارة تشترك فيها شرائح اجتماعية مختلفة ، وتقوم ببعض الادوار في مجال المساهمة في تحديد احتياجات المنطقة ونوعية الخدمات المختلفة وكذلك رفد السلطات الادارية بالاستشارات والمعلومات ، ومن العوامل الاساسية لنجاح مهام اللامركزية على هذا المستوى هو[45] :

1- وجود هيئات عليا تتبنى اسلوب اللامركزية في الادارة مستندة على نظام البلد الدستوري والقانوني .

2- ارتباط الاقليم او المحافظة بهيئات ادارية ادنى منها كوجود الحكومات المحلية والبلديات والتي تخولها في ذات الوقت الصلاحيات اللازمة لاداء اعمالها وتطوير مهامها.

- مستوى الادارات المحلية الصغيرة

تكمن درجة الاهتمام بالادارات المحلية وتقويتها وزيادة كفاءاتها للقيام بالدور الاساسي المطلوب ضمن النموذج اللامركزي ، اذ انها هي من لها اتصال مباشر مع السكان، سواء في جانب تقديم الخدمات المختلفة لهم ونوعية هذه الخدمات ومدى ملائمتها لتسديد حاجات السكان ، ووضع الاستراتيجيات والخطط المتعلقة بتنمية المنطقة واستطلاع اراء الناس ورغباتهم وتطويرها على شكل اهداف للخطة، ومساهمة السكان في وضع هذه الاهداف ودعم الادارات على تنفيذها ، ان هذا المستوى من الادارة المحلية هي الاكثر قدرة على الاستمرار في اعداد خطة التنمية توسيع مشاركة السكان في تلك الخطط [46].

يرى الباحث رغم تنوع العقبات على الصعيد الاداري اثناء تطبيق اللامركزية الادارية الا انه لا ينكر ان المحليات تملك فسحه عالية للعمل ، خاصة وان تفويض الاختصاص ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ، وفي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبه إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة

درجته الوظيفية ، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفتة الشخصيه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه .

وبهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية ، وبموجب هذا التفويض يمكن تجاوز هذه العقبات و التخلخلات الادارية عن طريق نوع الاجراءات الادارية داخل الحكومات المحلية نفسها .

رابعا : العواهن المالية

الالتزامات التي تتعلق بقسم من الأموال العامة يقصد بها الذمة المالية وهذا يعني ضمان اكبر لوفاء الديون ، و الذمة المالية ليست عبارة عن الرصيد بين عنصري الحقوق و الالتزامات و إنما هي عبارة عن مجموعها معاً ، فكأن هذه الحقوق و الالتزامات جميعهاً يؤلف وحدة قائمة بذاتها أو مجموعة قانونية يطلق عليها اسم الذمة المالية .

كما أن الذمة المالية لا تقتصر على الحقوق و الالتزامات المالية العائدة للشخص في وقت من الأوقات فقط ، بل تتضمن أيضاً الحقوق و الالتزامات المقبلة ، فهي أشبه ما تكون بوعاء تنصب فيه الحقوق و الالتزامات المالية التي تعود للشخص أو بإطار يحيط بها ، وهذه الحقوق و الالتزامات قد تتغير باستمرار فيزول بعضها ويحل غيرها محلها دون أن يؤثر ذلك على مفهوم الذمة المالية نفسها ، فهي مجموعة الحقوق والالتزامات الحاضرة و المستقبلية ، حيث لا يوجد ذمة مالية بدون شخصية حقوقية ، و لا يوجد شخصية حقوقية بدون ذمة مالية و لا يجوز التنازل عن كامل الذمة المالية ولا يوجد ذمة مالية معدومة أو ناقصة كما لا يجوز أن يكون للشخص أكثر من ذمة مالية واحدة ، تملك الحكومات المحلية سعه بالذمة المالية التي هي[47]:

1- المنح والدعم من السلطات المركزية.
2- فرض ضرائب نوعية محلية.

3- ترحيل الفائض فى موازنة المحليات من سنة الى اخرى

4- فرض رسوم مقابل الخدمات العامة او الاساسية.

5- الاستغلال المحلى للأصول والموارد المحلية .

6- التبرعات.

تملك المحافظات ما يعرف بالوعاء المحلي **Local container** بمعنى أن يكون وعاء المورد المحلي بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تقوم بتحصيله، ويكون متميزاً بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية (ضرائب المباني وضرائب الأطيان تعتبر مناسبة للإدارة المحلية لأن كل منها يقع بالكامل في نطاق الوحدة المحلية.. أما ضرائب الدخل فلا تعتبر مناسبة للإدارة المحلية حيث من الصعوبة تحديد مدى محلية أوعيتها) [48] ، خاصة وان المدخلات المحلية هي عبارة عن تكتيل المصالح و تحويل المطالب السياسية إلى بدائل للسياسة العامة والسياسه المحلية ، ان جل ما تعانيه اللامركزية في محورها المالي هو[49] :

1- التركيز على التقييم الكمي الإنجازات الإدارة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات .

2- التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة

3- التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس شعبي محلى ، وكذلك عدد اجتماعات اللجان.

يرى الباحث ان اللامركزية عند الحكومات المحلية تملك تفويض التوقيع وهو وهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه ، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه ، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة ،حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة (أي يحق الصرف في المحليات وفق هذا التفويض) ، خاصة وان اجراء المناقلات بين ابواب الميزانية هي واردة في المحليات وجزء من اليات اللامركزية الادارية بعد اعداد الموازنه الخاصة بكل محافظة وبعد اجراء المناقلات والمصادقة عليها يتم رفعها لوزارة المالية ليتم

توحيدها ، تعمل الحكومات المحلية بمرونه بما تملكه من حدود مالية واسعه وحق في تفويض التوقيع منحها امكانيه حركة واسعه لتحقيق الانجازات على المستوى الخدماتي داخل المحليات ، حيث ان هذا يعتبر تطبيق فعلي لمبدا الديمقراطية في الادارة .

خامسا : العواهن الرقابية

يباشر الرئيس الاداري سلطة الرقابة على أعمال مرءوسيه من تلقاء نفسه ، دون الحاجة إلى نص يخوله إياها فمن حيث بحث الشكاوي والتظلمات الواردة إليه من الأفراد بشأن أعمالهم وتصرفاتهم ، يمكن أن يقسم إلى ثلاثة مستويات متدرجة وهي المستويات العليا ثم الوسط ثم الدنيا.. والمستويات العليا تتحقق من خلال إشراف الجهات الإدارية العليا كإشراف الوزراء والهيئات العامة ، بينما تتحقق رقابة المستويات الوسطى من خلال إشراف رؤساء المصالح والإدارات والأقسام المختلفة في حين تتحقق رقابة المستويات الدنيا من خلال إشراف الرؤساء المباشرين على مرؤوسيهم [50].

تعتبر الرقابه هي وظيفة من وظائف الادارة وتعني بأختصار قياس وتصحيح اداء المرؤوسين لغرض التأكد من ان اهداف المشروع والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تحقيقها ، وهي أسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة ، و الرقابة الإدارية هي الصلة الواصلة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية أو المصلحية والتي تعد أمراً لازماً من أجل البقاء على وحدة الإدارة داخل الدولة ، ففي النظام اللامركزي الإداري نستطيع أن نحدد الوسائل التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية المحلية أو المصلحية في شكل الإشراف التشريعي : فهي تبدأ بهذا الإشراف التشريعي للدولة على إنشاء الأشخاص ذات الاستقلال المحلي أو المصلحي أي الأشخاص اللامركزية وكذلك في حق الدولة بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية فهي لا تتمتع بهذه الشخصية إلا بأذن الدولة ، وهي أيضاً التي تبين كيفية مباشرتها

لهذه الاختصاصات وتبدو أيضاً هذه الرقابة بما تضعه الدولة من قواعد تبين كيفية تشكيل الأشخاص اللامركزية ، و تمر عملية الرقابة بثلاث خطوات اساسية هي [51] :

1- وضع المعيار او الهدف .

2- قياس الاداء الفعلي مقابل المعايير.

3- التعرف على الانحرافات واتخاذ الاجراء التصحيحي .

تنحصر المواد التي جاء بها دستور العراق لسنه 2005 على تغليب دور المحافظات على المركز دون خضوعها لاي جهه رقابية او اشرافية هذا ما جاءت به الفقره الخامسة من المادة (122) من الدستور [52]، وهنا يرى الباحث الاتي :-

- نوع من الحصانه الغير مسبوقة .
- انعتاق مجالس المحافظات من رقابه واشراف اي جهه .
- خضوع المحافظات بالمقابل للقضاء الاداري ورقابه الهيئات المستقلة كديوان الراقبة المالية وهيئة النزاهه ، وما يوكد ذلك الزام المحافظات ومجالسها باتباع النظم المحاسبية ، وخضوعها لتدقيق ديوان الرقابة المالية .
- نص المادة (100) من الدستور التي تفسر ان لا يحق للقضاء ان يسن قوانين يصل بيده الى المحافظات والاقضيه في حال التنازع ، في حين المادة (19) التي سبقته تكفل حق التقاضي وهنا يقع المحذور في تطبيق النصوص .
- اضعاف سلطة المركز لصالح المحافظات والاقاليم .
- ابهام الخضوع لرقابة مجلس النواب دون توضيح اليات ووسائل وعدم وجود نص لا في اختصاصات مجلس النواب ولا في نظامه الداخلي ولكن اكتفى المشرع في المادة الاولى من الدستور بان وصفه بانه اعلى جهة تشريعية ورقابية .
- وجود نص رقابي للبرلمان يجعل النظام السياسي اقرب لحكومه الجمعية منه الى البرلماني .

- منح المحافظ سلطة اشراف ورقابه داخل المحافظة واعتبره الرئيس التنفيذي الاعلى حتى على دوائر الوزارات المتواجدة في المحافظة .

الخاتمه

تقوم المجالس المحلية المنتخبة على قاعدة جماهيرية من سكان الوحدات المحلية واساس سياسي يقوم على فهم واسع لمعنى الديمقراطية ، ومن هنا لابد من تحديد اساس لنجاح الحكم المحلي وهي :

1- قانون الادارة المحلية ومدى ارتباطه بواقع الشعوب وحاجاتها .
2- اساليب تطبيق النظم الداخلية للحكومات المحلية .
3- طبيعة العلاقة ومرونتها بين المركز والمحليات والى اي حد تكون هناك استجابه متبادلة بين القطبين .
4- حجم الاستقلال الاداري والمالي للمحليات عن المركز عامل مهم لنجاح التجربة المحلية.
5- تحديد السلطات وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين المحافظ ومجلس المحافظه بشكل دقيق الى الحد الذي يحقق قدر وافي من الادارة الرشيدة .
6- حجم اللجان الاستشارية والفعالة ونوعها وعددها يؤثر بعمل المحليات .
7- نوع الشراكة المجتمعية في صناعه القرار المحلي .
8- التفسير السليم للدستور من قبل المحليات .

بالاضافة الى مجموعه مستلزمات يمكن تحديدها :

- تمكين الإداريين والرسميين و المهارات الجديدةِ في الأنظمةِ الإدارية الحديثة ليتمكنوا من تحسين مستوى الخدمات والاستجابة إلى طلبات المواطنين المختلفة بكفاية وفعالية

- تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الجهات ذات الاحتياجات الخاصة وتفعيل اليات التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الإستراتيجية .
- تحسين مستوى مشاركة المواطنينَ في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتحمّل المسئولياتِ من خلالِ تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية – المركزية والمحلية والإقليمية بشكلٍ فعَّال .
- تحسين البنية التحتيةِ والقدرات الأساسيةِ للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية.
- توفير الأنظمة الإدارية والمعلوماتية اللازمة للحكومات المحلية الجيدة .
- التجديدات الإدارية الحديثة أمراً أساسياً لتحقق ما يعرف بـ "الإدارة بالنتائج والإدارة بالأهداف ".

لذا لا ينكر ان بناء حكم محلي صحيح لابد من مجموعه اسس تقوم على مقومات ويمر باطوار لتكون اساس حقيقي لقواعد محليات مستندة على ارض صلدة من مادة دستورية قانونية مرسوم على اساسها نظم محلية داخلية تنظيمية للحياه السياسية – الادارية لوحدات الحكم المحلي خاصة في محليات التجربة العراقية .

الهوامش

[1] Ehtisham Ahmed & Ali Mansour, "Indonesia. Managing decentralization", International Monetary Fund, 2002, pp.4-6, IMF

[2] قيس محمد العبيدي "التنظيم (المفهوم والنظريات والمبادئ)" ، الاردن ، الجامعة القدس المفتوحة (1997) ، ص 36 .

[3] د هاشم الحافظ ، تاريخ القانون ،المكتبه القانونيه – بغداد ، 1980 ، ص 252 .

[4] د فوزي رشيد ، الشرائع العراقيه القديمه ، دار الرشيد – بغداد ، 1979 ، ص 11–12 .

[5] د محمد يعقوب السعيدي ، مبادئ القانون الاداري ، بغداد 1965 ، ص 150 .

[6] Campbell, Tim, "The Quiet revolution. Decentralization & the Rise of Political Participation in Latin American Cities", Latin American Politics and Society, Vol64., No1., (Spring 2004), pp.159-164

[7] مقطف خيرة ، تطبيق اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا ، مذآرة ماجستير في القانون ، جامعة الجزائر، آلية الحقوق و العلوم الإدارية ، بن عكنون ، . 2002/2001 ص20 .

[8] هيدلي فيدل القانون الإداري نقلاً عن عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ص 473 .

[9] مريم وحيد ، السلطة غير الرمركزية : تحولات بشكل السلطة في مراحل ما بعد الثورات العربية ، مركز الاهرام للدراسات الاستراتيجية – العدد 58 ، القاهره ، 2015 ، ص 17 .

[10] عبد الله حسين العساف، ، "علاقة المركزية واللامركزية بالأداء الوظيفي: دراسة تطبيقية على مراكز الشرطة بمدينة الرياض"، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية ، (2003) ص 22 .

[11] عبد الله حسين العساف ، "مصدر سبق ذكره ، ص 36 .

[12] مصطلحات سياسية ، التجمع والنشاط السياسي ، www.google.com ، ص 12 .

[13] Mahakanjana, Chandranu ,(2004) "Municipal government, social capital, *and decentralization in* Thailand" Northern Illinois University , United States , p 33 .

[14] White, Leonard D , opcit , pp12

[15] Henry Maddik, opcit , pp 23

[16] Angell, Alan, Pamela Lowden, and Rosemary Thorp.(2001). "Decentralizing *Development*" Oxford and New York: Oxford , University Press, p12 .

[17] احمد محبو–محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمةل:د.محمد عربي حاصيل –ديوان للمطبوعات الجامعية –الساحة المركزية بن عكنون الجزائر الطبعة الرابعه 2006 ، ص 44 .

[18] د.محمد الصغير بعلي –قانون الادارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر و التوزيع 15حي النصر الحجار –عنابة 02000 ص 11 .

[19] أ.د.عمار بوضياف –الوجيز في القانون الاداري –جسور للنشر و التوزيع –الطبعة الثانية 1428–2007 ، ص 12 .

[20] Angell, Alan, obid , pp 188 .

[21] القاضي إيلي معلوف،الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الادارية ،ط 1 ، منشورات زين الحقوقية،بيروت ،لبنان ،2006 ،ص 32 –23 .

[22] Development and Governance Division, United Nations Developmen t Programme, Factors to Consider in Designing Decentralised Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centred Development Management (New York, February, 1998). World Bank , Different forms of decentralization, http://www.worldbank.org .

[23] Bartol., Kathryn & Martin, David , opcit , pp 22

[24] د ماهر صالح الجبوري ، مبادي القانون الاداري ، دراسه مقارنه توزيع مكتبه القانونيه 1997 ، ص 133 .

[25] ويكيبديا – الموسوعه الحرة . www Wikimedia.project

[26] Rahim A. (2001), "Managing Conflict in Organizations", 3rd Ed., Westport: Greenwood Publishing Group, Inc , pp 22 ..

[27] خالد بن فيحان المنديل، "المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي". رسالة ماجستير – جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2003 ص 40 .

[28] عتيقة كواشي، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية–دراسة مقارنة– ".رسالة ماجستير – جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010 ، ص 48 .

[29] اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات في العراق.... المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان 2005 ، ص 18 .

[31] كمال حبيب، الجمهورية" الثالثة"، وجهات نظر، العدد 028 ، أكتوبر 0229 ، ص 88

[32] Morgan, G. (1997), Images of Organizations, Second Edition, Sage Publications, p 146.

[33] Bartol., Kathryn & Martin, David opcit , p 14 .

[34] Rahim A., opcit , pp11 .

[35] محمد قاسم القريوتي "السلوك التنظيمي، دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الإدارية"، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية (2003م)، ص 44 .

[36] نائل عبد الحافظ العوالمة ، دراسة ميدانية لمفهوم تفويض السلطة في المؤسسات الأردنية الخاصة والعامة".1994 ، مجلة جامعة الملك عبد العزيز ،الاقتصادية والإدارية، المجلد 7،ص ص 93–194.

[37] McGriff , D., M.,opcit

[38] Gareth Jones R, Essentials of contemporary mangment 5ed Mcgraw- Hill Irein 2007 , p 71 .

[39] **Canadian Partnerships - Public Policy- Analyse de Politiques, Vol. xxx, No.2**
Briefing Positively Public 2005. "Overview of Public Private Partnerships in the UK", London: The UK.

[40] د ابدوريا ، المدخل الى العلوم السياسية ، النظريات الاساسية في نشاة الدولة – ترجمة نوري محمد حسين ، الطبعة الاولى – 1988 ، ص 99 .

[41] د زهير الحسني ، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات غير المنتظمة باقليم ، جوريسبيديا موسوعه القانون المشارك الجامعية 2008 .

[42] مازن ليلو راضي . مصدر سبق ذكره ، ص 25

[43] د. بكر القباني ، القانون الإداري الكويتي ، مطبوعات جامعة الكويت ، ص 226 .

[44] عامر الكبيسي ، "المركزية واللامركزية في الأدب الإداري"، مجلة التنمية الادارية، بغداد، العدد(14) (1980) .

[45]علي خطار شطناوي "الادارة المحلية وتطبيقاتها في الاردن وفرنسا" ،ط 5 ، عمان . مركز العربي للخدمات الطلابية(2001) ص 11 .

[46] **Angell, Alan, Pamela Lowden, opcit p 44**

[47]علي خطار شطناوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 11 .

[48] د خالد سماره الزعبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على آفايتها في نظم الإدارة المحلية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، الطبعة الثالثة ، 1993 . ،ص 54 .

[49] **Plumptre, Tim & Graham, John, Governance in Transition: Issues and challenges for Canada, discussion Paper, Institute of Governance, Ottawa, Canada, 1999. p. 7**

[50]

[51] د. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، جامعة أسيوط ١٩٨٣ ص 110 .

[52] قانون محافظات غير المنتظمة باقليم رقم (21) لسنه 2008 .

Abstract

Decentralization of axes

Based on research on the variable that the importance of building the foundations of correct administrative and political system based on the administrative decentralization after subtracting and clarify the kinds and forms and disadvantages, benefits, advantages, and nutshell to invoke all of this for the development of an important rule, which is that any administrative and political process needs to be a real study of the ills and Alawahn encountered, especially since achieve a settlement actual through the achievement of community satisfaction, which is a fundamental goal of the political and administrative agendas, was compelled to build units near capable of touching the public interest and the duty of my name, which bridge the public needs, hence the idea of sweeteners and their role and areas began its work and the size of its terms of reference and powers, and despite the fact that the Constitution Permanent gave her first orientations, but the law of governorates not organized province is one of the steps fee and terms of reference and powers to keep up with an approximation of the local tide that has emerged in Iraq prompt new look.